Anísio Brasileiro, Etienne Henry & Turma



ÔNIBUS
DAS CIDADES BRASILEIRAS

CULTURA EDITORES ASSOCIADOS

Herdeiros dos bondes ou abridores de caminhos em novas fronteiras, os pioneiros das auto-viações fizeram do transporte coletivo um negócio que, com cerca de 150 000 ônibus, responde hoje por volta de 2,5 bilhões de viagens por mês em mais de 700 cidades do Brasil.

Isso pode surpreender, pois muitos reclamam das condições do transporte, mas poucos sabem que seus ônibus colocam o país em posição de destaque internacional. A experiência acumulada por cerca de 2.500 empresas capitalistas de transporte rodoviário urbano não é isenta de limites e problemas. Contudo, a organização do setor no país concentra um saber inquestionável, público e privado, que precisa ser reconhecido. E os conceitos afinados na pesquisa científica que a ele se dirigiu, com metodologia original e resultados inovadores, merece ser conhecido.

Isso é o que nos dá Viação Ilimitada – Ônibus das cidades brasileiras,

Viação Ilimitada

Anísio BRASILEIRO & Etienne HENRY
Organizadores

Viação Ilimitada

Ônibus das cidades brasileiras

Cultura Editores Associados

1999 © CULTURA EDITORES ASSOCIADOS
ISBN 85-293-0043-2
1998 © TURMA – Transportes Urbanos, Regionais, Metropolitanos e Autônomos
1998 © Capa: Ziraldo

Todos os direitos reservados.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida, sob qualquer forma, sem prévia autorização dos editores

CULTURA EDITORES ASSOCIADOS
Avenida Paulista, 2073
01311-940 – São Paulo – SP
Fone/Fax (011) 285-4723
e-mail editora@livcultura.com.br

TURMA
e-mail turma.viacao@zipmail.com.br

Primeira edição Agosto de 1999
Impressão 5ª 4ª 3ª 2ª 1ª
Ano: 03 02 01 00 99

Aos Viajantes

A Marcelo, Nathália, Célia, Manuel,
Júlia, Bernardo, Diego, Gabriela, Maria Clara,
Clara, Emília, Ligia, Mariana, Diogo,
Paula, Antonio, Uira, Juliana, Victor, Nathalia, Julia,
Vitor, Lívia, Luise, João Ângelo, Ângela Cristina,
Júlia, René, Luca, Guilherme e Yan

A publicação deste livro foi possível graças ao apoio direto de várias pessoas e instituições públicas e privadas, brasileiras e francesas, no quadro de acordos específicos:

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, depois de ter apoiado a realização das atividades prévias e colaterais aos projetos envolvidos, contribuiu para a impressão junto com a Embaixada da França no Brasil (Serviços de cooperação científica, técnica e cultural).

O Grupo Meier de Belo Horizonte, com viações em Minas Gerais, colaborou para a difusão do livro em prol da promoção científica da realidade do transporte urbano, com base na Lei Municipal de Incentivo à Cultura PMBH nº 6.498/93.

O artista Ziraldo merece um agradecimento especial dos organizadores e autores pela concepção da capa e sua arte. Igualmente, a editora Mirian Paglia Costa e sua dinâmica equipe, que, após numerosas correções do manuscrito, trabalharam em intenso ritmo na produção da obra. Além de outros escritores citados, Pedro Drummond autorizou a reprodução de trechos de Carlos Drummond de Andrade (extraídos de *Boitempo II* e *A Bolsa & a Vida* © 1988 Graña Drummond). Luiz Filla acertou autorização da URBS para aqui serem reproduzidos os mapas e figuras do sistema metropolitano de transporte de Curitiba (© URBS S/A).

Na França, os colegas Leca De Biaggi, no CREDAL, e Jean-Paul Hubert, no INRETS, realizaram *ad honorem* os demais mapas do livro e várias pessoas ajudaram preciosamente em trabalhos de tradução, informática, reprografia e preparação do boneco; em Recife, Sidney Rocha e Myriam Brasileiro contribuíram na organização inicial.

Os autores, além de renunciar aos proventos dos direitos autorais em benefício do coletivo Transportes Urbanos, Regionais, Metropolitanos e Autônomos – TURMA, também aportaram recursos materiais e humanos próprios ou provenientes de outras atividades e instituições às quais estão ligados, como a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior junto ao Comité Français d'Évaluation de la Coopération Universitaire avec le Brésil – CAPES/COFECUB, a Financiadora de Estudos e Projetos do Ministério da Ciência e Tecnologia – FINEP e outros órgãos acadêmicos ou técnicos.

O trabalho de pesquisa prévio, por sua vez, foi apoiado por instituições nas quais os autores desempenhavam seu trabalho, mediante alocação de recursos humanos para a atividade científica:

Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité – INRETS (França); Institut Français de Recherche Scientifique pour le Développement en Coopération – ORSTOM (hoje IRD), em convênio com o CNPq;

Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo – FGV/EAESP;

Universidades federais de Pernambuco – UFPE; Minas Gerais – UFMG; Rio de Janeiro – UFRJ; Rio Grande do Norte – UFRN; Rio Grande do Sul – UFRGS; Brasília – UnB, universidades estaduais de São Paulo – USP e Campinas – UNICAMP; Escola Nacional de Administração Pública – ENAP; Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUC-RS; Governos do Distrito Federal e do Rio de Janeiro e Prefeituras Municipais de Campinas, Porto Alegre, Santo André e São Paulo.

Participações diversas provieram ainda da Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes – ANPET, Associação Nacional de Transportes Públicos – ANTP e Fórum Nacional de Secretários de Transportes, que deram apoio essencial para o desenvolvimento do trabalho científico. Empresários e sindicatos do ramo cooperaram para a produção do conhecimento e devem ser lembrados, assim como as numerosas colaborações de colegas, pesquisadores e assistentes, instituições de afiliação dos autores e organizações latino-americanas e internacionais receptivas ao trabalho de pesquisa e sensíveis à experiência brasileira do transporte urbano.

Nossos agradecimentos são extensivos a todos. E muito especialmente porque, não implicando concordância irrestrita com o conteúdo do livro, sua cooperação reforça a importância do trabalho, realizado com total liberdade científica e sem injunções de qualquer natureza.

TURMA

TRANSPORTES URBANOS, REGIONAIS, METROPOLITANOS E AUTÔNOMOS

Nazareno AFFONSO • Joaquim ARAGÃO • Marcos BICALHO • Anísio BRASILEIRO
Vera CANÇADO • Beatriz COSTA • Marcus Vinícius CRUZ • Jurandir FERNANDES
Etienne HENRY • Luis Antonio LINDAU • Maurício MUNIZ • Dominique MOUETTE
Christine NODARI • Rômulo ORRICO • Enilson SANTOS • Luiz SENNA
Moema SIQUEIRA • Ivanice VEIGA • Fernanda WATANABE • Silvana ZIONI

Conteúdo

PRÓLOGO· **Dos coletivos ao coletivo na cidade** 13
Regina Pacheco

EMBARQUE. **Afirmação da viação de ônibus urbanos** 21

Seção A
VIAÇÃO E TUTELA SOBRE OS TRANSPORTES

I **Secretaria de Viação, fabricação e promoção do sistema ônibus brasileiro** . . 47
Anísio Brasileiro & Etienne Henry

II **Ônibus na metrópole, articulações entre iniciativa privada e intervenção pública em São Paulo** 119
Etienne Henry & Silvana Zioni

III **Sucesso metropolitano no Recife e influências estatal e empresarial no Nordeste** 187
Anísio Brasileiro & Enilson Santos

Seção B
CRESCIMENTO E GERENCIAMENTO DA VIAÇÃO

IV **OnibuCad, cadastramento tipológico e dinâmica de escala da viação** 233
Etienne Henry

V **Capacidade gerencial das empresas de ônibus frente ao órgão gestor em Belo Horizonte** 283
Vera Cançado, Marcus Vinícius Cruz, Moema Siqueira & Fernanda Watanabe

VI Modernização, abordagem empírica das empresas frente às exigências do transporte 315
Joaquim Aragão

VII Ônibus e lotação, uma experiência de convívio regulamentado em Porto Alegre . . 337
Beatriz Costa, Luis Antonio Lindau, Christine Nodari, Luiz Senna & Ivanice Veiga

Seção C
ÔNIBUS NA ECONOMIA E NA CIDADE

VIII Os funis, um esquema analítico. Da produção simples do serviço à empresa capitalista de transporte 373
Etienne Henry

IX Hegemonia privada, da capital do bonde ao ônibus no Rio de Janeiro . . 401
Rômulo Orrico & Emilson Santos

X A caminho da qualidade, encontro entre empresas e prefeitura em Campinas . . 431
Marcos Bicalho, Jurandir Fernandes & Dominique Mouette

XI Rede integrada e viação diante do modelo urbanístico de Curitiba 457
Anísio Brasileiro

XII Cidade modernista e duopólio privado no transporte coletivo em Brasília . . 491
Nazareno Affonso, Etienne Henry & Maurício Muniz

GARAGEM. Alcances do ônibus e limites da viação 535

EPÍLOGO Algumas palavras do passado ao futuro 552
Rogério Belda

Almoxarifado
APÊNDICES DA VIAÇÃO

BILHETES: Notas e referências 557

LINHAS: Bibliografia da viação 587

RODAS: Sumário analítico 605

LOGOMARCA: Abstract and Excerpts Ltd. 618

PEÇAS. Glossário de siglas e acrônimos 628

TURMA. Sobre os autores 632

Prólogo

Dos coletivos ao coletivo na cidade

Este livro resulta de uma longa história de pesquisa em rede, iniciada nos anos 80. Um grupo de brasileiros, entre os quais eu mesma, desenvolveu seus estudos de doutorado no Institut d'Urbanisme de Paris – IUP da Université de Paris XII, entre 1980 e 1985, com apoio da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos – EBTU, centrando suas teses sobre a gestão do sistema de transporte coletivo no Brasil. No desenvolvimento dos trabalhos, o grupo aproximou-se do INRETS – Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité e de Etienne Henry, que já então se dedicava ao estudo dos transportes coletivos em países da América Latina, orientando pesquisas e teses, como foi, anos mais tarde, a de Anísio Brasileiro sobre política de transportes e as experiências de Curitiba e Recife (apresentada na École Nationale des Ponts et Chaussées – ENPC, 1991).

A rede ampliou-se a partir de 1985, para integrar pesquisadores latino-americanos através da REDES – Red de Estudios sobre los Servicios Urbanos en América Latina, com grande participação de Oscar Figueroa (Universidad Católica de Chile), Mario Vásconez (CIUDAD-Quito), Alfredo Rodriguez (SUR – Chile) e Samuel Jaramillo (CEDE – Universidade de los Andes – Bogotá). Nessa expansão do grupo de pesquisadores, também a temática se ampliou: passou a ver a oferta e utilização dos transportes coletivos dentre os demais serviços urbanos, sua lógica de provisão e financiamento, de gestão pelos poderes públicos e de utilização pelos habitantes das periferias das grandes cidades latino-americanas. Multiplicaram-se, assim, os estudos sobre saneamento, coleta de lixo, limpeza urbana, ao lado das pesquisas sobre transportes coletivos. Articulava-se a problemática em torno dos serviços urbanos.

No início dos anos 90, o Mestrado em Administração Pública e Governo, da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas – EAESP/FGV passou a sediar um importante nó dessa rede de pesquisa ao rece-

ber Etienne Henry como pesquisador-visitante entre agosto de 1991 e fevereiro de 1994 [Convênio de cooperação entre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq e o Instituto Francês de Pesquisa Científica para o Desenvolvimento em Cooperação – ORSTOM, colocado sob co-direção de Etienne Henry, pelo INRETS, e de Regina Pacheco, pela EAESP/FGV]. Henry retomou em profundidade a temática do transporte coletivo por ônibus nas cidades brasileiras, articulando um grupo de pesquisadores ligados ao tema, atuando tanto em universidades como em importantes órgãos gestores de transportes. Assim, o Primeiro Ateliê, organizado em São Paulo em abril de 1992, marcou o início de uma pesquisa sobre "Trajetória e perspectivas de uma profissionalidade urbana: o universo das empresas de ônibus", que se desenvolveu em parceria com equipes de várias cidades brasileiras.

A partir daí, e mesmo depois do retorno de Henry a Paris em 1993, a pesquisa se desenvolveu por acúmulo sucessivo de conhecimentos, teste de hipóteses, descobertas, novo mergulho empírico, sem contar o acompanhamento sistemático do Fórum de Secretários de Transportes em nível nacional e nas várias regiões. Além de numerosos relatórios, artigos em revistas e livros, trabalhos apresentados em seminários nacionais e conferências internacionais, essa pesquisa levantou o interesse de um número crescente de colegas, entre os quais o grupo que se comprometeu com a produção do presente livro.

Ao longo destes quase vinte anos, muito aprendemos. Os primeiros posicionamentos tendiam a confundir o público com o estatal na provisão dos serviços de transportes; imbuídos de forte caráter militante em prol de melhores condições de vida para as populações periféricas, defendíamos com ardor a existência das empresas municipais de ônibus e a municipalização de todas as empresas privadas; retomávamos os "clássicos" do debate em São Paulo nos anos 30, época do embate entre a Light e a prefeitura, que acabou culminando na criação da CMTC. Foi necessária a volta de Jânio Quadros à prefeitura de São Paulo, em 1986-88, e o uso que fez da CMTC em favor dos interesses privados, para que a análise passasse a distinguir o público do estatal. Aprendemos que a propriedade estatal da empresa de ônibus não é garantia do caráter público de sua atuação.

Ainda assim, boa parte dos "técnicos progressistas" de transportes defendiam com vigor a estatização total do sistema. A gestão de Luiza Erundina em São Paulo trouxe novo ensinamento: tendo defendido a estatização durante a campanha, transformou essa proposta em "municipalização" durante sua administração, preferindo rever as formas de contratação das empresas privadas – e reconhecendo sua importância, bem como a impossibilidade de a prefeitura arcar com toda a operação do sistema de transporte por ônibus.

Muito mais do que o estatuto jurídico da empresa operadora, tratou-se de melhorar a capacidade gestora e reguladora do setor público. Formas de

contratação e de aferição de resultados passaram a presidir o debate em torno dos transportes coletivos. O alvo das pesquisas foi colocado sobre a contratualização entre setor público e empresas operadoras, sendo elas privadas ou mesmo estatais. A EPT, de Santo André, nasce nesse contexto, junto a outras nas experiências de municipalização do transporte que começou na região do ABC paulista.

No contexto de aguda crise financeira dos governos, uma evolução recente vem sacudir os analistas dessa área, que já não vêm como imperiosa qualquer intervenção pública direta na operação de ônibus. Assim, o mesmo prefeito de Santo André, que na administração 1989-92 havia criado uma empresa pública, resolve desativá-la, na nova gestão iniciada em 1997, através da concessão onerosa de suas linhas a empresas privadas. Novo formato jurídico, nova visão do financiamento e da execução dos serviços – e novo *cas de figure* para tornar mais complexo o debate sobre estatização x privatização.

Se os governos foram inovando em sua maneira de tratar os transportes coletivos, as empresas privadas não ficaram atrás. Já nos anos 80, os pesquisadores latino-americanos tinham sua curiosidade despertada pelo vigor das empresas privadas de transporte, no Brasil, quando comparadas ao sistema dominante nos outros países, de um ou mais "proprietários" para cada veículo de transporte (fosse o microônibus ou o jipe). As primeiras tentativas de explicação da especificidade do caso brasileiro baseavam-se na adoção, no Brasil, do "modelo automobilístico-rodoviário". Os trabalhos reunidos neste livro mostram uma análise muito mais complexa do fenômeno, dando ênfase à relação entre os proprietários de ônibus e o setor público gestor do sistema de transporte, evidenciando ainda as diferenças existentes entre grupos privados e entre cidades distintas: Henry chega a propor o esquema interpretativo dos "funis" (ver Capítulo VIII).

Superada a primeira metade dos anos 80, quando tendíamos a tratar o transporte por ônibus como um fenômeno homogêneo, foi ficando cada vez mais importante conhecer as variantes do modelo, seja em termos de empresas privadas, seja de tipos de relação desenvolvidas com o setor público. O extenso levantamento "OnibuCad", desenvolvido por Etienne Henry com um pequena equipe localizada na FGV, permitiu uma visão dinâmica e de conjunto dessa imensa frota de ônibus e suas estruturas empresariais. A partir dessa visão de conjunto, os estudos de experiências locais, desenvolvidos junto com colegas das universidades de São Paulo, Recife, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Brasília, Natal, Campinas e outros especialistas, passam a ser muito mais ricos, por terem sempre como pano de fundo aquela visão mais abrangente, mantendo-se intensa discussão entre autores sobre temas como regulamentação, gerenciamento empresarial, modernização setorial, tarifas e qualidade do serviço ou, ainda, movimentos sociais.

Um outro feixe de estudos, complementar aos aqui apresentados, deve ser citado: aqueles que buscaram estudar a mobilidade urbana – também ini-

ciados junto com colegas franceses e latino-americanos e mais claramente ligados à questão urbana. O caso de São Paulo foi bastante inspirador, dada a repetição das pesquisas Origem/Destino nessa metrópole nas últimas quatro décadas. O impacto da redução da mobilidade urbana – ou do aumento do número de viagens exclusivamente a pé – sobre o sistema de transporte coletivo por ônibus aponta para o interesse de continuar articulando os pesquisadores e os estudos sobre esses dois temas correlatos.

Para voltar ao tema dos estudos apresentados no presente livro, cabe dizer que, a despeito da diversidade dos casos estudados, parece ser possível afirmar que o setor público exerce, quando assim deseja, um caráter indutor de grande importância. Mesmo retirando-se da operação do sistema – ou principalmente por ter-se retirado dela –, sua atuação reguladora é fundamental. A qualidade (e preço) do serviço de transporte para o cidadão é diretamente relacionada ao papel regulador exercido pelo setor público, na forma do tipo de contrato e de aferição de resultados.

Há, neste sentido, uma proximidade com as propostas de reforma administrativa em curso no Brasil. A prestação de serviços públicos é da responsabilidade do Estado, seja por tratar-se de direitos sociais fundamentais ou por gerar externalidades que não devem ser apropriadas privadamente. No entanto, tal responsabilidade não implica a operação direta desses serviços por empresas estatais. Mas implica, certamente, a capacidade do Estado de contratar bem, fiscalizar com precisão e cobrar resultados. Portanto, exige-se do Estado que desenvolva sua capacidade para firmar contratos consistentes, com metas e resultados explicitados, e nos quais os indicadores de desempenho sejam adequados à fiscalização do cumprimento das metas.

Alguns órgãos gestores de transportes coletivos já experimentaram essa capacidade no Brasil. Às vezes, passam por problemas de descontinuidade e desmonte. Mas a capacidade foi exercida e pode ser expandida. O setor de transportes coletivos pode, a meu ver, ajudar outros setores – saúde, educação, por exemplo – a desenvolver competência para a contratualização das relações do setor público, ao qual cabe defender o interesse coletivo, com os prestadores de serviços públicos – sejam eles empresas privadas, estatais ou entidades públicas não estatais. Sugiro aos leitores explorar essa possibilidade ao percorrer os capítulos deste livro.

Regina Silvia V. M. Pacheco
Presidente da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP
Professora adjunta da EAESP/FGV

Viação Ilimitada

y volad sin frenos sobre la ciudad ilimitada

Marita Troiano
Poemas urbanos, Lima, 1998

O bonde, sede da democracia em movimento
Suave bonde burocrático, atrasado bonde sob a chuva
que molha os bancos sob cortinas emperradas,
bonde amarrado à vida de 50 mil passageiros,
minha gôndola, meu diário bergantim, meu aeroplano,
minha casa particular aberta ao povo

Carlos Drummond de Andrade
Hino ao bonde, *Esquecer para lembrar*, Boitempo II, 1979

o ônibus passa lotado pela esquina
– um acidente!
mil olhos se estatelam nas janelas
de ponto em ponto o motor trila
das vilas à cidade
usuários reclamam
chofer xinga
tudo o que é transita

Mirian Paglia Costa
Miscelânea de *Notícias do lugar comum*, 1997

Há uma hora terrível para as cidades,
quando querem ser diferentes de si mesmas /.../
Destruí tuas placas, queimei tuas casas, teus bondes

Carlos Drummond de Andrade
Canção sem metro, *A bolsa & a vida*, 1962

Afirmação da viação de ônibus urbanos

Viação é uma expressão de grande circulação no Brasil inteiro. Na maior parte das cidades, figura naqueles veículos com que se depara no cotidiano espetáculo viário, entre a rua e a casa. Em outros casos, fala-se em empresa de transporte ou em companhia municipal quando estatal – ou, ainda, em autoviação, para diferenciá-la das aéreas.

O ônibus de viação vem à Central do Brasil e vai à Baixada. Que distância opõe as viagens rumo a longínquos destinos nordestinos e remotos bairros suburbanos? Geograficamente considerável, ela se torna sociologicamente irrelevante. Mas, temporalmente, pode ser até revertida: a engenharia sabe negar, no ar, os obstáculos terrestres à comunicação rápida. Todavia, o gênio humano é capaz de fazer um viajante gastar oito horas por dia em deslocamentos entre uma freguesia e o local de trabalho, ambos localizados em uma e mesma metrópole. Isso é mais tempo do que leva uma viagem de ônibus entre ambas as megalópoles brasileiras (próximas, de acordo com uma elucubrada "São Rio", ou distantes, como "Paulo de Janeiro"?). Tais perguntas procedem de levantamentos empíricos e interpretações teóricas que só pretendem cernir um objeto trivial: a viação.

Oriunda do lotação, a viação afastou-se dele ao adotar veículos de maior porte, que melhoram a produtividade e o conforto, mas mantém o princípio do rateio do custo da diligência entre os fregueses. Novos lotações ufanam-se hoje de maior rentabilidade e qualidade quando, ironicamente, transitam menos lotados. Lotação e viação vieram, em várias épocas, a ser formas antagônicas de organização do transporte urbano. Enchia-se o ônibus para esvaziar o lotação. Lotação se superlota e ônibus bate lata – como vasos comunicantes ou ampulhetas que transvasam a areia do deslocamento perdido. Em ambas as expressões, assimila-se, assim, o meio de deslocamento ao modo de organização do serviço de praça.

Garota, gôndola, jardineira, marinete, maxambomba, bumba, busão e outros sucessivos apelidos populares deram-se a esse meio, com conotações ora positivas, ora negativas. Nessas palavras do sentido comum, incluem-se então a condição na qual os passageiros são lotados e a vivência que se produz a bordo. Pela janela do ônibus, se vê desfilar a cidade inteira, ao alcance de todos – lembrando a origem latina da palavra *omnibus*, que também evoca o ônibus de todos os destinos. Visto de fora, o alto chassi que carrega a casa transitória de um efêmero grupo de transeuntes parece uma enorme tartaruga rodante que aposta corrida com a lebre. Será que pode ganhar, como na fábula?

A especificação Auto-Viação Ltda., presente nas designações jurídicas das empresas, significa, nos registros das atividades comerciais, uma forma de propriedade que não pretende ser extensiva. Assim, o "para todos" volta a restringir-se no que diz respeito à propriedade: a viação urbana é limitada, pois pertence a um grupo de pessoas, geralmente unidas por laços familiares, embora possa ser constituída também como sociedade anônima. Limitado é também seu alcance: ela transporta sujeitos em determinada localidade. Mas isso não impede os empresários do ramo de exercer seu ofício em várias viações ou cidades, ou em outras atividades de transporte, nem lhes proíbe investir em setores diferentes. O limitado da viação torna-se, assim, relativo.

Da mesma forma, são apenas relativos os limites do ônibus quanto à forma ou às condições em que é utilizado por passageiros, que podem viajar sentados, de pé ou como "pingentes". Seus confins dependem da qualidade das máquinas, da longevidade das carrocerias, da conservação das artérias em que trafegam e das múltiplas normas do serviço público. Portanto, limites tão relativos quanto o da catraca, que está ali para ser ultrapassada: não há barreira física ou institucional que seja definitivamente infranqueável pelo ônibus. Logo, o limitado da viação pode ser tomado apenas como um modo de dizer, um jeito de encaixar na legislação uma atividade que desborda as paredes fixadas pelas autoridades de tutela sobre o serviço prestado, capta crescentes milhões de clientes diários e empurra para fora o perímetro da cidade transitável pela massa dos cidadãos.

A afirmação da viação começou há décadas, valendo-se das limitações do bonde, que, hegemônico nos começos do século, se mostrou incapaz de acompanhar o crescimento das metrópoles nascentes. Desde então e até hoje, o ônibus parece ser uma arma de uso mais flexível e adequado do que o trem ou o metrô na guerra quotidiana de apanhar as massas em casa e entregá-las em seu destino, em viagens que demoram cada vez mais em meio aos engarrafamentos para os quais o próprio ônibus contribui. Sem dúvida, os sistemas ferroviários de transporte urbano seriam mais congruentes com o afã de estruturar a metrópole, enquanto os modais rodoviários brotam como respostas muito mais imediatas e funcionais às emergentes necessidades sociais de mobilidade. Daí que, quando o ritmo da urbanização se tornou desenfreado, o ônibus venceu o bonde, levando a seu desmonte. Daí também o porquê de,

embora se apresentando como o modal dominante entre os sistemas de transporte de massa, o ônibus se achar sob a ameaça de ser destronado pelos modos individuais e alternativos de transporte.

Assim, na segunda metade do século, desenvolveu-se uma certa congruência na relação entre urbanização e "onibuzação", que colocou em posição hegemônica tanto esse modal quanto a empresa que o opera. A forma dominante das cidades – qualifique-se ela de expansiva, excludente, fragmentada, corporativa ou outra característica alusiva ao adensamento espontâneo e aos contrastes registrados no espaço povoado – deve muito à afirmação do ônibus, que deveria resolver os problemas de circulação. Invertendo-se o raciocínio, é possível imaginar como seria diferente o desenvolvimento urbano se não tivesse havido a intervenção das auto-viações. A congruência entre ambos os fenômenos permite avançar que o processo de desenvolvimento das cidades moldou-se sob influência da "onibusurbanização". Saber se valeu a pena é outra questão, que não pode ser respondida apenas pela saudade do bonde ou pelo ódio à bumba. Todavia, dificilmente se poderia dizer que a viação, guiada pelo espírito do lucro, foi a única responsável pela desordem urbana ou pela expansão fragmentada e dispersa das cidades.

Hoje, é a cidade ilimitada que, sob impulso do transporte individual e dos mercados de terra urbanizada, se apresenta como a modalidade dominante de crescimento, estourando os padrões anteriormente experimentados. Seu reordenamento espacial interno impõe a fuga de atividades produtivas e urbanas para fora das áreas centrais ou metropolitanas; ao mesmo tempo, expande-se o seu perímetro, segundo a lógica da especulação imobiliária e graças à capacidade dos modos rodoviários de buscar e levar pessoas seja onde for o cafundó em que estejam. Nesse sentido, a viação não conhece limites além dos apresentados pelo processo de urbanização, que – sob a égide da tal da globalização – parece superar os clássicos critérios de diferenciação entre a cidade e o campo.

Sendo assim, a própria viagem na cidade encontra limites. A quantidade de massas a serem transportadas em sistemas viários e infra-estruturas rapidamente saturados coloca em xeque as sempre insuficientes redes de transporte coletivo. A movimentação do cidadão, reconhecida condição de sua integração na economia e na cidade, colide com a carência de acesso aos meios para realizar-se. Emprego, saúde, educação, esporte e lazer são afetados por essas travas, que tendem a transformar a mobilidade em mecanismo espoliador e escravizador, em vez da proporcionar a liberdade que deveria.

Por sua vez, ao consolidar-se, as novas áreas de crescimento urbano tendem a se dotar de infra-estruturas comerciais e de serviços, gerando mercados de emprego que servem de paliativo às inacessibilidades gerais da metrópole. Assim, regiões da periferia popular na zona leste de São Paulo, que eram cidades-dormitórios dez anos atrás, dispõem hoje de *shopping center*, quando trem, metrô e ônibus, após tê-los integrado, devem ser separados

um do outro, frente à crescente demanda por transporte brotando de lá. E a pioneira viação que se instalou nessas regiões, quando ainda eram classificadas como rurais, participa desse desenvolvimento. O mesmo pode ser dito das ilhas de modernidade que são as garagens de possantes viações intrametropolitanas localizadas na Baixada Fluminense, lado a lado com as péssimas condições de vida que imperam nos municípios periféricos da capital carioca.

Se o objetivo *in fine* da viação é oferecer serviço de transporte à população que dele precisa, ela não pode ficar indiferente às mudanças que se sucedem nas necessidades e condições de viagem. O ônibus ajuda a ultrapassar os limites da mobilidade com os quais se defronta a população. Assim fazendo, tende a transformar os viajantes em clientes cativos. Mas também é verdade que os usuários marcam os limites do campo no qual pode atuar a viação, assim como a mobilidade limitada impõe barreiras ao desenvolvimento da viação. Nesse sentido, pode-se falar de mútua dependência entre os limites – o da viagem e o da viação.

Típico produto brasileiro, correspondendo a uma série de moldes que são próprios ao desenvolvimento econômico-social e demográfico-espacial do país, a viação pode até se tornar produto de exportação, ao lado dos veículos produzidos pela indústria automobilística que se consolidou no Brasil desde os anos 50. Assim, a "onibusurbanização", que se encaixava no modelo automobilístico-rodoviário do desenvolvimento nacional, fecha o círculo de sua trajetória ao encontrar-se com a lógica econômica do sistema. E, ainda que o produto pareça rudimentar, o fato é que essa tecnologia rodoviária de transporte de massa e a montagem institucional de empresas de grande porte, buscando desenvolver-se em capacidade, qualidade e modernidade, são inéditas e não encontram termos de comparação com nenhuma outra experiência – pelo menos, não no âmbito da América Latina.

A viação brasileira de ônibus urbanos, colocada como modelo do gênero, encontra-se entre duas determinantes explicativas que motivam perguntas e respostas às vezes opostas. Por um lado, apresenta-se como a ferramenta à qual se recorreu para dotar a cidade de um serviço público necessário à melhoria das condições habitacionais e das oportunidades de vida urbana e coerente com o progresso econômico. Por outro lado, o traço distintivo da viação brasileira de ônibus repousa na própria forma empresarial em que se foi desenvolvendo, com perenidade e crescente profissionalismo.

Assim sendo, a verdadeira metamorfose que constituiu a passagem do lotação à viação, do motorista ao empresário, do transportador ao gerente, mudou totalmente o perfil dessa atividade. Serviço público de transporte e força da operação privada seriam, de maneira alternativa ou complementar, os resultados da viação brasileira de ônibus e, ao mesmo tempo, os seus limites.

* * *

Uma série de mudanças intra ou extra setoriais colocaram a viação – com seu potencial físico e humano montado para enfrentar as necessidades sociais – no centro de um debate que, anteriormente, esteve focalizado sobretudo nas vias e redes de transporte. A partir da questão das empresas, predominantemente rodoviárias e privadas, repensou-se a função econômica e social do transporte público, o ajuste entre oferta e demanda, o aumento da produtividade e da eficiência e outros temas técnicos ou gerenciais. Os sistemas de deslocamento da população de uma cidade podem ser interpretados através de uma análise sistêmica das viagens quotidianas realizadas pelas diferentes camadas sociais segundo os vários modos, prestando uma atenção especial aos ônibus e seus passageiros. As formas de encarar esses problemas refletem diretamente as tendências à concentração e fragmentação dos sistemas urbanos e à melhoria ou degradação das condições da vida social. E as redes de transporte, não reduzidas a suas dimensões físico-técnicas, compõem-se de empresas, cujas operações também incidem sobre essas tendências.

Porém, a realidade empresarial do transporte não é uniforme, nem os resultados operacionais da atividade em uma cidade são facilmente aplicáveis a outra. As variações podem ser explicadas pelo tamanho das empresas, pelo capital investido em instalações fixas ou em material rodante, pelo gerenciamento do processo produtivo, pela adequação aos requerimentos do serviço, segundo uma gama de indicadores revelando um grau maior ou menor de "desempenho" e "modernidade". A esse respeito e sem entrar em maiores detalhes, pode-se considerar que um "transporte moderno" não é apenas aquele que concentra o maior desenvolvimento tecnológico, mas sobretudo o que conduz à elevação das *performances* dos sistemas – ou seja, a modernidade é também empresarial.

O Brasil urbano é a realidade inquestionável em que se insere a viação. Mais de 110 milhões de habitantes (76% da população nacional recenseada em 1991) residem nas cidades – assim classificadas segundo as categorias estatísticas administrativas imperantes, de corte político. São Paulo e Rio de Janeiro continuam concentrando respectivamente 16,5 e 12 milhões de habitantes. As grandes metrópoles (doze cidades de mais de 1 milhão de habitantes) abrigam 26% da população urbana – encontrada também nas periferias metropolitanas e, de modo crescente, em três dezenas de cidades com mais de 300 mil habitantes, em 150 cidades com população superior a 100 mil habitantes e em cerca de uma centena de núcleos urbanos em consolidação.

Nessa malha em vias de hiperurbanização, o volume total dos deslocamentos diários por ônibus pode ser toscamente estimado em mais de 100 milhões, oferecidos por serviços municipais, suburbanos, intermunicipais, fretados, especiais e irregulares. Dos cerca de 60 milhões de deslocamentos por ônibus regulamentados por 350 prefeituras, mais da metade acontece no quotidiano de apenas 50 cidades (contra 4,5 milhões de passageiros transportados nas redes metroferroviárias). Tais cifras dimensionam os desafios com

que se defrontam os gerenciadores dos transportes e os cidadãos em deslocamento – em particular, os viajantes de ônibus, que são pessoas desprovidas de acesso a automóveis, metrôs ou trens, mas, mesmo assim, parecem privilegiados perto do crescente número de pedestres e outros sujeitos aprisionados nos lugares de moradia em conseqüência da situação econômica ou da inadequação da oferta.

Após várias décadas de um desenvolvimento urbano caracterizado como concentrador e excludente – acompanhado por um impetuoso crescimento paralelo, embora mais lento, dos sistemas de transportes –, era previsível que se chegasse a uma situação de esgotamento de alternativas. Quando os recursos se tornam inversamente proporcionais às necessidades, atinge-se um patamar a partir do qual as soluções tradicionais já não são evidentes nem únicas. Assim, não é mais suficiente o enfoque apenas quantitativo, que pretende incrementar até os limites do impossível todos os meios de transporte urbano. Impõe-se uma visão qualitativa, que, partindo da situação presente, procure reequilibrar os modos individuais e coletivos, potencializar as redes de transporte coletivo, neutralizar as deseconomias externas (quer sobre o espaço construído, quer sobre o meio ambiente) e limitar os gastos financeiros e desgastes humanos.

Impossível encontrar uma fórmula que, ao ser implementada, pudesse combinar idealmente tantos objetivos, aliás difíceis de articular. Mas não se pode duvidar da necessidade de enfrentar tais desafios com uma engenharia mais institucional do que tecnológica. É imperativo imaginar modelos de parceria que combinem as diversas qualidades dos atores do setor na busca de mecanismos dinâmicos para adequar os pesados sistemas de transporte às flutuantes necessidades de deslocamento da população. Assim, é significativo que certos tipos de transporte – "fretado", "especial", "clandestino" ou "alternativo", conforme são classificados –, figurem como resposta a algumas necessidades atuais dos cidadãos no lugar de ramais ou extensões de metrô ou trens suburbanos ainda hoje em projeto ou inacabados.

A responsabilidade pelo transporte urbano retornou à alçada municipal no exato momento em que importava, prioritariamente, a capacidade de gerenciamento. Para muitos prefeitos, essa atribuição constitui uma legítima honra que se transforma em quebra-cabeças. Às vezes, embora partindo de objetivos ambiciosos, termina-se aplicando uma "política de quebra-molas e segura-tarifas" frente à constatação de que os mais importantes parâmetros normativos do transporte coletivo permaneceram fora do alcance do próprio município. Para prefeitos que enfrentam a explícita renúncia federal no setor, a administração dos transportes pode se tornar uma fonte de tensão maior do que outros problemas, como o habitacional ou o tributário.

Nas últimas décadas, o Brasil acumulou importante saber e grande competência em matéria de engenharia e construção de infra-estruturas de transporte, assim como reconhecida capacidade institucional, de regulamenta-

ção do serviço público e de financiamento, criando subvenções diretas ou cruzadas com contribuição significativa dos usuários. Porém, esse esforço não produziu ainda uma clara metodologia que permita aos órgãos gestores do transporte organizar e conceder, assumir e delegar, investir e terceirizar, em conformidade com os magros recursos disponíveis e sua ampla vocação. Além disso, o setor privado também desenvolveu uma forte capacidade de intervenção nos assuntos do transporte. De negócio artesanal e secundário na dinâmica produtiva, o transporte constitui hoje uma atividade empresarial que ainda não recebeu título de nobreza, mas que é eficaz e está em vias de modernização. O salto qualitativo merece ser sublinhado, quando se reconhece a capacidade de gerenciamento dos donos de ônibus transformando-se em empresários de transporte.

Com que legitimidade alguns, alegando uma suposta exclusividade pública na defesa do interesse coletivo e do progresso, atribuem apenas raciocínios curtos e comportamentos arcaicos a empresários que lidam diariamente com tamanha demanda? Quem, ao imaginar o transportador privado como simples adepto da dupla contabilidade, considera que as ingerências e restrições estatais exigem verdadeira astúcia gerencial – manifesta sobretudo no caso do pequeno empresário? Basta comparar o transportador brasileiro com muitos de seus colegas latino-americanos para nele apreciar uma série de qualidades, sem que isso leve a esquecer seus defeitos. Hoje, não são apenas os chassis e os ônibus brasileiros que são exportados para o continente inteiro, mas também um certo modelo de grande empresa aspirando à produtividade e modernidade. Pois parece ilusório confrontar o *savoir faire* das empresas ao *know how* dos técnicos, embora ambos pertençam ao mesmo mundo e trabalhem para objetivos comuns.

Impossível não reconhecer certa capacidade brasileira de desenvolver autênticas alternativas rodoviárias de transporte de massa, que não se limitam à exemplar Rede Integrada e "ligeirinho" de Curitiba. Especialistas ingleses observaram recordes mundiais em número de passageiros transportados por ônibus em algumas avenidas brasileiras – com comboios que fizeram escola na Colômbia e em outros países. Não se conhecem no exterior muitas empresas privadas com frota superior a 700 veículos, como as existentes em Brasília ou São Paulo. Em termos de idade média dos ônibus, o Rio de Janeiro apresenta nível melhor do que o registrado em numerosas cidades européias. Implantar uma regulação informatizada em tempo real, conforme objetivado em Recife, seria uma experiência inédita no Terceiro Mundo, ao abranger 2 milhões de habitantes metropolitanos, em sua maioria dependentes do ônibus. Soma-se a esses exemplos o de Porto Alegre, única cidade que soube perenizar um transporte regulamentado de veículos de pequeno porte. E assim com várias experimentações feitas em diferentes cidades, que podem levar até a Agenda XXI – como foi comprovado em Istambul, na última conferência de cúpula sobre habitação e meio ambiente realizada neste século.

Tudo isso não significa um transporte urbano isento de dificuldades, nem deve conduzir a uma apologia do concessionário mercantil do serviço público. Se, ultimamente, as reações de hostilidade da população às duras condições de deslocamento foram menos violentas do que nos anos anteriores, isso se deu, em parte, graças à paulatina extensão do vale transporte, politicamente imposto e consensualmente aceito pelos transportadores e usuários. Câmara de compensação, contratação por serviço, fiscalização das planilhas, integração dos serviços ou outros acordos entre operadores e poderes concedentes do serviço foram motivos de atritos, arbitrados no quadro da "municipalização do transporte". Relativizando-se essas fórmulas, os conflitos reaparecem na questão da nova concessão do serviço público.

* * *

Na disputa pelo melhor modelo operacional de transporte, uma primeira visão da realidade depara-se com uma evidência: o Brasil contra todos os demais países da América Latina. Daí, dois fatos analíticos: extrair da trajetória latino-americana dois modelos de empresas operadoras de transportes, a pequena e a grande. A *lebre* chilena – denominação local dos lotações que percorrem às centenas de milhares as cidades hispano-americanas – contra a viação à brasileira, que dispõe de cerca de 150 mil ônibus urbanos operados essencialmente por mega, grandes e médias empresas. Aqui e lá, prossegue o confronto entre dois modelos operacionais de prestação de um serviço essencial. As últimas décadas têm sido marcadas por uma profissionalização crescente dos transportes urbanos, enquanto a atividade vem se tornando independente de outras determinações e o setor tem sido liderado cada vez mais nitidamente pelos transportadores, sejam eles grandes ou pequenos.

Profissionalidade

A cidade em desenvolvimento reforça-se como o lugar de coexistência de múltiplas atividades profissionais diversamente definidas: seu crescimento e suas carências são propícias a uma proliferação do que poderíamos chamar de "profissões do urbano". O mundo profissional daqueles que suprem as deficiências das cidades em habitação e em infra-estruturas de base aparece, hoje, cada vez mais, como um elemento preponderante das economias urbanas. Ele participa de um tecido social em profunda transformação, sob a dupla influência de sua própria extensão e da crise econômica que o afeta em particular.

Torna-se particularmente difícil falar de "profissões" stricto sensu quando se aborda uma multiplicidade de agentes (ou atores) que fazem prova mais de um saber empírico do que propriamente de conhecimentos técnicos. Esses agentes, que quase sempre têm suas atividades circunscritas ao âmbito local, mantêm relações complexas entre si, com sua clientela (os usuários) e com os poderes públicos, trabalhando ainda com um "capital" versátil, pronto a se deslocalizar para outra atividade.

A mesma dificuldade ocorre ao se falar de "empresas" – ainda que, em certas situações, seja visível a existência de uma evolução das unidades produtivas rumo a tal forma de organização. Por outro lado, não parece conveniente reduzir sob o guarda-chuva do título "informal" um conjunto de atividades fortemente heterogêneas. Afinal, essas atividades não são necessariamente arcaicas: elas podem estar ligadas a uma lógica industrial e modernizante, como acontece também em países industrializados. /.../

Os transportes são particularmente propícios ao desenvolvimento de tais profissionalidades, fortemente solicitadas em função do crescimento urbano e das dificuldades de deslocamento dos cidadãos. Os diversos agentes operando os transportes coletivos urbanos aparecem como um grupo social inserido na economia e nas sociedades urbanas dos países emergentes.

Nos países industrializados, os operadores dos transportes são fortemente apoiados por todo um meio de experts e consultores, de agências e órgãos administrativos, conseguindo dessa forma impor uma certa "racionalidade" aos atores envolvidos nas decisões e na operação dos transportes.

Não parece ser esta a situação dos "países em desenvolvimento", pois os operadores, sejam públicos, privados ou artesanais, guardam um controle quase total tanto sobre sua atividade profissional quanto sobre a gestão dos transportes coletivos. A América Latina hispânica apresenta a esse respeito um perfil próprio, onde predominam operadores privados agrupados em empresas ditas "cooperativas" e organizadas em possantes corporações. /.../

Nesse contexto, o Brasil apresenta-se como exceção, uma vez que seu setor de transportes, intimamente ligado ao processo de industrialização, desempenha um papel importante na estrutura econômica: nas grandes metrópoles, constituíram-se empresas de transporte urbano, envolvidas por todo um meio profissional administrativo /.../

Este universo de análise é importante, na medida em que permite discernir a passagem do artesanato à empresa, com o pressuposto de que esta última forma de organização apresenta maior eficácia, estando mais de acordo com as exigências do serviço público, mesmo que conserve um caráter de atividade privada. /... /

As profissões ligadas ao transporte urbano se exercem diferentemente segundo os diversos componentes dos sistemas de transportes, que podem ser expostos sumariamente em função dos modos em causa./.../ Para analisar os operadores privados, é preciso sair de uma simples análise modal e tentar decompor as profissionalidades em ao menos quatro níveis.

- *O primeiro é, evidentemente, aquele das empresas; ou, mais exatamente, dos empresários e, atrás deles, os proprietários. /../*
- *As relações entre proprietários e empresários são complexas, não podendo ser reduzidas a simples problemas de gestão, de compensação ou de eficiência. /../*
- *Em um terceiro nível, as empresas possuem o seu pessoal: empregados e motoristas (absorvendo 70% dos custos de operação). /../*

Enfim, é necessário estudar as relações entre as empresas com os seus clientes, que são muito mais simples.

Etienne Henry
Trajetória e perspectivas de uma profissionalidade urbana: o universo das empresas de ônibus no Brasil
Projeto de pesquisa, 1989

Sem postular um modelo evolucionista, pode-se resumir a história dos transportes urbanos latino-americanos, pelo menos no decorrer deste século, segundo uma trajetória mais ou menos paralela de país a país, do mesmo modo que sua urbanização obedeceu a pautas comparáveis e seu desenvolvimento econômico conheceu um processo similar. Mas também, como nestes últimos aspectos, as variantes desse processo genérico são suficientemente notórias para enfatizar-se as histórias nacionais que sobrepunham os enganosos moldes comuns. A evolução dos meios de transportes nas cidades da América Latina, suas características comuns com o respaldo de companhias estrangeiras, suas formas tecnológicas, sua diferenciação sob o impulso de variações nos processos urbanísticos e econômicos são analisados em outras publicações. Muito além das dimensões tecnológicas e sócio-econômicas, pode-se aqui ressaltar tão-somente uma trajetória de formas empresariais que parece indicar a passagem da pequena produção mercantil simples à forma capitalista ampliada mais desenvolvida (vide Capítulo VIII). Contudo, convém desde já limitar um raciocínio simplesmente evolucionista com duas observações.

Em primeiro lugar, a história se apresenta bastante acidentada e de maneira muito defasada de um país para outro. Pode-se falar de uma complexização das formas empresariais dos transportes coletivos, ao esquematizarmos um processo que conduz desde a autoprodução de um serviço simples (sempre à beira da crise) até a perenização de empresas encadeadas em uma lógica superior de articulação de todas as vertentes de uma atividade em plena reprodução ampliada. Não se deve, portanto, negar o estancamento de sistemas concretos em formas primárias ou intermediárias de organização

empresarial, por longos períodos, e mesmo seu retrocesso a níveis anteriormente superados, quando o setor entrar na crise cíclica.

Em segundo lugar, do mesmo modo que em outros aspectos da realidade econômica e social, cabe sublinhar que esse ramo é composto de elementos bastante diferentes. Trata-se, por um lado, de destacar grandes diferenças de um país para outro, ou dentro de um mesmo país, de uma cidade para outra, e, inclusive, dentro de uma mesma área urbana, de uma zona para outra. Pois, nos sistemas de transportes coletivos, costumam coexistir formas empresariais muito diversas, com lógicas internas divergentes, mas também complementares. De maneira nenhuma essa trajetória é unívoca, e a história não revela a preeminência de um indubitável progresso. Ao contrário, parece manifestar-se constantemente uma disputa entre tendências vanguardistas e conservadoras das organizações dos transportes coletivos.

Como em outros países, as intervenções dos poderes de tutela em todas as cidades brasileiras estiveram concentradas em nível federal durante décadas. Mas, aqui, tal poder se foi profissionalizando e tecnificando através de organismos como a EBTU ou o GEIPOT, os quais contribuíram para a especialização de um corpo de profissionais sem similar no resto da América Latina. Também permitiu a produção de conhecimentos técnicos necessários à modernização da atividade. Ainda que não tenham intervindo diretamente nas empresas de ônibus urbanos, salvo raras exceções, as autoridades de tutela estaduais têm participado dessa profissionalização mediante o planejamento e a difusão de certo espírito modernizante. O elo municipal, que já foi o mais pobre, está hoje recuperando uma responsabilidade muito importante na tutela do transporte urbano.

Não cabe dúvida de que o exemplo brasileiro indica uma via alternativa de desenvolvimento para os transportes urbanos da América Latina. Enfatiza-se, desse modo, que a atividade dos transportes pode ser definida como capitalista moderna, não só no que se refere à lógica interna da empresa, mas também em sua inserção na economias locais e, sobretudo, no que se refere ao relacionamento entre dois tipos de profissionais dos transportes: os trabalhadores e os *experts*, as empresas e as tutelas, os produtores e os gestores dos transportes urbanos, todos envolvidos na profissionalidade em construção.

Uma peculiaridade da atividade dos transportes urbanos é que, tanto por ser um serviço público quanto por representar um dos requisitos para a constituição de sistemas – na busca do "equilíbrio paretiano"–, sua gestão não está radicada exclusivamente no seio das próprias empresas prestadoras do serviço, mas também fora delas: no mercado ou no Estado, de maneira mais ou menos acentuada, segundo a tecnicidade e a política das relações dominantes. Tal característica confere uma importância suprema à constituição de um corpo profissional misto: os gerentes empresariais e os gestores públicos. O conhecimento acumulado de ambos os lados de uma profissão oscila entre o simples *savoir faire* e um sofisticado manejo da "coisa pública", de acordo com as potencialidades e as limitações da própria atividade. O equilíbrio con-

creto varia segundo o grau de desenvolvimento da economia circundante e as relações de poder vigentes em cada sociedade. Observam-se notórias diferenças entre a capacidade técnica de *expertise*, institucionalmente cristalizada de um país para outro. É o caso da América Latina, onde se verifica uma diferença qualitativa entre o Brasil e os demais países.

Costuma-se reconhecer a autonomia de uma atividade econômica do capitalismo (vide Capítulo VIII) quando imperam empresários especializando-se nesse campo de investimento. O estilo de desenvolvimento latino-americano e o ímpeto de seu processo de urbanização têm criado condições propícias à consolidação de um mercado nesse sentido. Não há dúvida, então, de que o transporte aqui (e talvez à diferença do que ocorre em outras regiões, como em certas partes do continente africano) constituiu um campo de atração de capitais (ou de constituição dos mesmos) em um processo que evoca a acumulação primitiva. Não é muito arriscado afirmar que, assim como na indústria do capitalismo europeu nascente, a cidade tenha sido um lugar propício para essa especialização, que vem operando inclusive no que diz respeito ao transporte nacional de passageiros e/ou de carga.

Na perspectiva empírica, vimos, nas últimas décadas, o surgimento e a evolução de um ramo da economia – impulsionado por um setor sociologicamente caracterizado como *patronat*, ou empresariado – com características diferenciadas daquele que opera na produção manufatureira e em outros campos da economia, até em atividades como a construção civil. Em todas as grandes cidades latino-americanas tem sido esboçada a figura do *transportista*, profissional do transporte, firmando um lugar próprio na cidade e também em esferas econômicas, até mesmo políticas (por exemplo, o papel da *clase del volante* equatoriana ou dos *camioneros* mexicanos, sem falar dos chilenos). Não é o caso de se descrever aqui o rosto desse personagem, o qual todos poderão reconhecer em seu próprio contexto e com algumas características semelhantes na maioria dos países.

É de se assinalar um matiz diferenciador dessa profissão: sua constituição corporativa em uma relação específica com o poder público. Em muitos setores capitalistas latino-americanos, opera um corporativismo que associa de forma específica o empresariado e o governo. Porém, na trajetória latino-americana e permanecendo na parte hispânica, essa relação não foi marginal nem adicional aos atributos de uma classe, mas fez parte quase intrínseca de sua constituição. De fato, muitas histórias paralelas de cidades peruanas, colombianas, chilenas, equatorianas, venezuelanas ou mexicanas mostram um processo ambivalente de autonomia e dependência, uma confrontação e articulação dos interesses públicos no desenvolvimento do setor de transporte. A tal ponto que, nessa matéria, nem o Estado se sustentaria sozinho, no que se refere a suas responsabilidades frente à sociedade civil, nem o empresariado poderia existir sem uma permissividade do poder político e de seus elos burocráticos. Ao reconhecer-se esta relação ambivalente, descarta-se aquela visão em voga, que aponta o informal como caminho alternativo de desenvolvimento nacional.

Informais, alternativos, clandestinos, piratas, não regulamentados, ilegais, artesanais, concorrentes?

Nestes anos 90, emerge com força em cidades periféricas das Regiões Metropolitanas do Brasil, nas principais capitais e em cidades médias do interior, um fenômeno importante: o crescimento do transporte feito por veículos de pequeno porte. Se, de um lado, ele é combatido pelas empresas privadas de ônibus e em certos momentos de crise também pelos órgãos gestores, de outro, a população tem adotado uma postura pragmática e positiva diante do fenômeno. Por esse meio, acha que pode se deslocar mais rapidamente, com mais conforto, ainda que a uma tarifa maior que a do ônibus. Assim, a multiplicação de kombis, vans, bestas, topics, moto-táxis, etc. vem ocorrendo num contexto de crise econômica urbana e social, mas sobretudo crise do chamado transporte formal ou regulamentado.

Até hoje, as políticas públicas de transportes orientaram-se segundo duas ópticas articuladas: ignorando os transportes "informais" nos documentos oficiais e, na prática, adotando posturas repressivas para coibi-los. Ou seja, a lógica predominante sempre foi a de colocar o problema em termos de uma dicotomia: de um lado, o transporte informal – visto como opositor, concorrente desleal e lesivo ao transporte dito oficial –; de outro, o regulamentado. Ora, será mesmo que a oposição transporte informal versus formal é a questão central? A análise sob esta óptica dual contribui para a busca de melhorias da qualidade do serviço oferecido à população? Contrariando essa visão, não se poderia analisar os transportes informais como um modo complementar e integrante de um sistema em que poderiam coexistir distintas formas de transportes, operadas por veículos de diversas capacidades, atendendo a uma demanda diversificada que necessitaria de serviços também diferenciados? /.../

Na presente abordagem, o transporte público por veículos de pequeno porte não é considerado intrinsecamente danoso para a sociedade; ao contrário, uma vez que esteja bem definido o seu papel na rede de transporte público da aglomeração, o objeto maior da regulamentação do transporte público – o bem estar social e a eficiência econômica na prestação do serviço -- deverá ser atingido. /.../ Observe-se que a expressão artesanal permite a compreensão do fenômeno de forma dinâmica e não estática – em coerência com uma visão integrada da rede de transporte inserida na cidade em desenvolvimento. /.../

O fenômeno do transporte dito informal – conhecido pelos mais diversos nomes: não convencionais, não incorporados, "paratransit", etc. – ocorre em praticamente todas as cidades dos chamados países em desenvolvimento e mesmo nos EUA e em países europeus, sendo estudado por pesquisadores e profissionais de universidades ou órgãos públicos. /.../

Em Lima, o chamado transporte informal é dividido em duas categorias: "colectivos" (automóveis Sedan com 5 lugares; camionetas station wagon com 8 e 9 lugares) e "microbuses" (kombis, variando de 8 a 11 lugares; microbus D-300 com 16 a 18 assentos e ônibus Mercedes-Benz de 70 a 90 lugares). Nem todos os "colectiveros" ou "microbuseros" têm o mesmo grau de informalidade. Alguns contam com reconhecimento administrativo, através de uma "concesión", que lhes dá certa segurança e estabilidade para operar. Os que não possuem a "concesión" são chamados "piratas" em alusão à sua total ilegalidade. /.. / Em Caracas, os tipos também são dois: o "por puesto" movido a gasolina (microbus, kombis e veículos americanos encarroçados e adaptados para cumprir o serviço, chamados "chingas") e os minibuses (de 15 a 32 lugares) dos mais diversos modelos, alimentados a óleo diesel e montados pela indústria automobilística venezuelana a partir de peças produzidas no exterior. Os "por puesto" se organizam em associações e cooperativas. Estas definem o traçado das linhas e frequências em uma zona pré-estabelecida, os critérios de admissão de novos membros e as relações com outras associações e com os poderes públicos – também têm o poder de punir, suspender ou mesmo expulsar um de seus membros se necessário.

No Brasil, as formas artesanais de transportes em veículos de baixa capacidade surgem com significação nos anos 90, especialmente a partir de 1995 – à exceção de casos como o de Recife (presença registrada do transporte por kombis desde os primeiros anos 80 nas cidades periféricas), Rio de Janeiro (com os chamados "cabritinhos" ligando os morros ao centro dos bairros, mas também com ônibus "clandestinos" ligando o centro do Rio às cidades da Baixada Fluminense), São Paulo (kombis em bairros da periferia) e Porto Alegre (microônibus legalizados). Analisando a questão da operação à margem dos regulamentos (o que inclui os ônibus clandestinos), registra-se de uma cidade a outra uma grande variedade de tecnologias veiculares: motocicletas (moto-táxi); pick-ups e kombis (com capacidade de 4 a 8 lugares); vans, bestas, topics e microônibus (capacidades de 12 a 28 lugares). Nem sempre adaptados ao transporte urbano, os veículos apresentam níveis de conservação que variam das kombis em péssimo estado trafegando em Recife até os modelos mais modernos (besta, sprinter, topic) importados ou fabricados pelas montadoras existentes no país (Asia Motors, Volkswagen, General Motors, Mercedes-Benz) em circulação em Natal. /.../

O problema da circulação indiscriminada de veículos dos mais variados tipos e tamanhos – que se manifesta por acidentes, engarrafamentos e concorrência predatória com os outros modais – é decorrente da ausência de regulamentação da parte do poder público, que não define em que condições esses veículos devem circular e, sobretudo, que vias podem percorrer, que tipo de viagens devem realizar e que integração deve existir com os modais ferroviário e rodoviário. Em São Paulo, por exemplo, onde a operação por veículos de baixa capacidade existe há décadas, sobretudo na zona leste da capital, os chamados "perueiros" estão organizados na Associação dos Transportadores em Autolotação das Zonas Norte, Sul, Leste e Oeste – ATA. No Rio de Janeiro, onde a presença das vans é marcante, os operadores desses veículos não estão organizados empresarialmente, embora muitos deles tejam

vinculados a cooperativas por exigência da prefeitura. Existem hoje cerca de 50 cooperativas de operadores de vans distribuídas nos principais bairros da cidade. Das cerca de 15 mil vans licenciadas no estado, calcula-se que entre 8 mil e 9 mil operariam o transporte de forma clandestina. /.../

A expressão "informal" dificulta e restringe a compreensão das lógicas de funcionamento da oferta de transportes e dos interesses em pauta. E mais: a fronteira entre o informal e o formal não se dá apenas pela existência ou não de normas legais, mas também (e sobretudo) pelo conjunto de relações e vantagens que os formais mantêm com o mercado e os poderes públicos. Da mesma forma, o serviço de transporte sempre está submetido a algum tipo de regulamentação, seja da parte dos poderes públicos (caso brasileiro) seja da parte dos próprios operadores privados (justamente o caso de Caracas, mas também o de Santiago do Chile). Parece uma falsa questão a oposição entre o informal e o formal. Na verdade, o que se observa nos diversos países e cidades é a coexistência e a articulação entre múltiplas formas de transportes coletivos.

Assim, a questão não é opor uma forma a outra, mas considerar o funcionamento da oferta como um todo, onde coexistem diversas formas de transportes, públicas e privadas, que evoluem de forma dinâmica. /.../ Trata-se de não isolar o transporte informal, mas de estudá-lo nos contextos econômico, urbano e social em que atua, compreender suas lógicas internas de funcionamento e operação e as relações que estabelece com os outros segmentos da oferta, com os usuários e com os poderes públicos. Do mesmo modo, uma análise dessas formas de transporte do ponto de vista do arcabouço regulatório em vigor, que define as opções normativas do poder público, e dos parâmetros de eficiência técnico-econômica, pode concluir pela oportunidade da presença de veículos de pequeno porte em uma rede de transportes urbanos./../

[No transporte informal] a propriedade dos veículos é atomizada, isto é, disseminada entre numerosos proprietários que, em geral, operam eles próprios os veículos, acompanhados de cobrador sem carteira de trabalho e menor de idade. Todavia, há notícias de que vem crescendo a formação de pequenas frotas por um único proprietário. A origem dos proprietários é variada, com o predomínio de policiais, ex-motoristas de ônibus e caminhões (que, tendo perdido o emprego, compram um veículo com os recursos da indenização), pequenos comerciantes, microempresários de fretamento, aposentados, ex-empregados da indústria ou do comércio, oriundos dos planos de demissão voluntária de empresas públicas e privadas.

Em geral, esses proprietários/motoristas apresentam baixo nível de escolaridade. Seu nível de organização é incipiente, embora tenham revelado, nestes três últimos anos, um surpreendente crescimento tanto em nível local/regional (cooperativas, associações, sindicatos) quanto em nível nacional. /../ Os próprios proprietários asseguram a manutenção de seus veículos. E o fazem de maneira artesanal, pois não possuem meios para realizar reparações cuidadosas e periódicas. /../ As tarifas são definidas em função das fixadas para o ônibus, sendo geralmente superiores a estas. Não há controle ou acompanhamento dos

insumos de produção dos serviços. Isso dificulta a discussão sobre a rentabilidade dos proprietários individuais ou do segmento da oferta como um todo. Portanto, eles buscam por todos os meios atrair passageiros, única maneira de garantir sua sobrevivência, oferecendo um serviço porta-a-porta e parando nos lugares mais convenientes para o usuário. /.../

Quanto à cobertura territorial, observa-se uma considerável variação nas formas e geografias da produção, indo desde a operação somente em horas de pico ou por ocasião de eventos geradores de viagem até operação em períodos similares aos seguidos pelo transporte regular. /.../ O modo de operação é flexível, pois eles buscam se adaptar às condições locais. A partir de um terminal (fixo), os motoristas estabelecem seus itinerários em função da demanda, as paradas não sendo fixas. Os veículos circulam cheios, não sendo raro ver kombis transportando de 14 a 16 passageiros, ou o dobro de sua capacidade. Devido às caraterísticas operacionais flexíveis, os veículos circulam com rapidez – principal exigência dos usuários. O mesmo não se pode dizer de sua regularidade: sem obrigações de atender a itinerários, paradas ou intervalos definidos, eles circulam apenas nos horários e nas áreas onde há demanda. O problema da operação irregular é compensado, todavia, pelo fato de existir uma superoferta de veículos de pequeno porte. Mas seus efeitos perversos são visíveis quando a questão é colocar em marcha um processo de planejamento da rede de transporte público da aglomeração. /.../

Na medida em que, evadindo os impostos, não são submetidos a custos de mão-de-obra na mesma proporção que os imputados aos ônibus regulamentados, os transportadores artesanais trabalham com altos índices de rentabilidade. Isso tem tornado o serviço atraente e, devido à inexistência de barreiras à entrada nesse mercado, um número crescente de operadores individuais tem passado a operar nas cidades. Isso, a curto prazo, tenderá a provocar uma superoferta, sobretudo nos corredores, afetando diretamente a rentabilidades deste setor. A questão toda reside, justamente, em definir o que deve ser regulamentado: tarifas, itinerários, paradas, intervalos, tecnologia do veículo, tipo de serviço a ser prestado? Esta não é uma questão simples em se tratando de um serviço público que questiona a experiência brasileira.

Para fazer frente ao crescimento do serviço por veículos de pequeno porte, as empresas privadas de ônibus começam a mudar de tática. Passam, progressivamente, da simples postura de pressão sobre os poderes públicos para que estes o inibam ou proíbam para o uso de estratégias diversificadas de enfrentar o problema. Tais estratégias vão da publicidade em jornais e televisão sobre os riscos da viagem em veículos de pequeno porte à aquisição de veículos similares para concorrer com os "kombistas", "perueiros" e "vanzistas".

Anísio Brasileiro
Transporte "informal" x "formal": verdadeira ou falsa questão?, 1995

A dependência congênita entre os transportadores e os governos (própria de etapas primitivas do desenvolvimento capitalista) dá lugar à constituição de um setor totalmente impregnado de características classicamente catalogadas de "extra-econômicas": grupo de poder, *lobby*, sindicato, corporação, clientela política. Ou seja, de uma lógica na qual não operaria a racionalidade – justamente o elemento que deveria reinar na produção capitalista. Ainda que tenham a mesma origem, os empresários brasileiros do transporte tenderam a superar tais lógicas, embora elas possam reaparecer, e tentaram transformar o corporativismo em profissionalidade.

* * *

Essa constatação conduz a duas perguntas – uma, referente ao caráter empresarial do transporte urbano; outra, quanto a suas perspectivas de desenvolvimento. Acompanhando inicialmente o desenvolvimento urbano, desde seus lugares mais periféricos até seus nós centrais, quando o serviço público teve que deixar de ser organizado e/ou assumido pelo Estado, o transportador deixou de ser artesão dedicado a uma "produção simples de mercadoria" (neste caso, de serviço; vale a precisão, amparada na teoria), pretendendo tornar-se capitão de seu próprio navio. No entanto, ele conheceu sérias dificuldades para combinar a propriedade de seus meios de produção com o gerenciamento empresarial, segundo a típica imagem do capitalista. A história recente dos transportes urbanos latino-americanos deixa antes de mais nada a imagem de um empresariado pujante e numeroso, porém atrofiado em suas funções e no prosseguimento de interesses econômicos próprios.

Por outro lado, o diagnóstico do setor atualmente predominante em muitos países é o de um capitalismo estagnado e de um "pseudo-empresariado" que não demonstra grande autonomia frente ao poder político. A dinâmica interna dessa atividade explica em parte esse fato, enquanto sua via de desenvolvimento está marcada por uma grande fragilidade institucional das empresas e um forte manejo externo da administração produtiva, que obedece também a uma lógica sindical no campo da operação dos transportes (desde os ritmos da atividade até as relações trabalhistas, incluindo a aquisição coletiva dos veículos, no âmago das relações de propriedade que permanecem bastante separadas dessa atividade). Por isso, verifica-se a permissibilidade das relações extra-econômicas, segundo os imperativos de um serviço público constantemente reorganizado em variáveis redefinidas pelos sucessivos governantes, em conjunturas econômicas e urbanas particulares, mesmo que as regras do jogo aparentem dar uma estabilidade.

É por esse prisma que se deve analisar o agrupamento corporativo que marca de forma diferenciada o transporte urbano – no setor, os *gremios transportistas*, que são organizações patronais, pretendem representar também os trabalhadores, devido à confusa figura do transportador autônomo, que oculta

a divisão interna do trabalho de um ramo apresentado como artesanal. A particular articulação sindical e corporativa dos transportadores não nega, portanto, o caráter capitalista dessa atividade, apesar de as clássicas funções empresariais se encontrarem disseminadas, tanto nas organizações patronais como nos órgãos gestores. Em simbiose com elas, e em coesão, figura um setor econômico que adquire os atributos de um empresariado. O grupo dos transportadores é capitalista tanto porque se insere de forma aberta em uma economia local que tem tal atributo, quanto pelo fato de corresponder coletivamente à dinâmica interna do capital.

Se tais afirmações são exatas, deve-se então prosseguir para a resposta à segunda pergunta, referente ao futuro da atividade. Na perspectiva da consolidação capitalista de um setor que, enquanto tal, detém o domínio básico dos fatores de produção (por mais que escapem do controle dele variáveis exógenas ligadas à valorização enquanto não possuir muita autonomia sobre as tarifas), é de esperar que esse setor cresça, se desenvolva, se modernize e se torne independente. Será assim?

Ao se contemplar com certo distanciamento tal processo, não se pode deixar de observar uma (por certo não linear) tendência do empresariado do transporte no sentido de desenvolver formas mais avançadas de organização capitalista. Ao menos, pode-se formular tal hipótese e pensar que as mudanças nas tendências que se verificam na atividade (descentralização, desburocratização, privatização) se encontram na perspectiva do fortalecimento capitalista de um empresariado em mutação.

Isso posto, cabe observar que, na atualidade, se verificam tanto tendências à resistência corporativa dos transportadores, quanto tendências à capitalização do setor. A multipropriedade que acompanha a "infra-gestão" continua sendo um fato que poderia ser assinalado como remanescente e perdurável dos transportes urbanos latino-americanos em geral. Mas também chamam a atenção as transformações que se verificam em vários países, que bem poderiam indicar uma revolução nos transportes, a partir da lógica de grandes empresários estarem concentrando e capitalizando o setor de forma mais agressiva e mais harmonizada ao espírito de conquista e reestruturação de um mercado (mercado que, além do mais, viria sendo aberto a uma maior lógica capitalista em outros serviços urbanos).

Em linhas gerais, postula-se que esse processo é mais fluido em complexos urbano-regionais novos, nos quais não tenham sido cristalizados fortes interesses corporativos nos transportes e onde o trânsito da família à empresa é mais fácil. Tal processo é passível de minguar-se se o setor não estivesse afetado, também, por tendências espontâneas de corte individual ou familiar e se não permanecesse a ausência de uma decisão explícita por parte de autoridades locais modernizantes. De fato, esse fator econômico requer a intervenção reguladora do Estado a fim de organizar-se em interesses próprios. Enfim, é importante ressaltar a heterogênea composição do setor, no

que se refere ao tamanho das empresas, condição para seu desenvolvimento. Essa heterogeneidade é mantida pelos próprios grandes empresários, muito além de seu afã de concentração (o que explica em parte a separação entre as escalas de produção e de propriedade), na medida em que permite que eles cresçam na diferenciação com setores mais "atrasados".

É conhecida a regra segundo a qual a concorrência desigual entre as empresas permite fazer artificialmente pressão por um aumento das tarifas, ainda mais quando existem instâncias de compensação do lucro. E, obviamente, isso permite uma pressão maior sobre os poderes públicos, mantendo-se na opinião a imagem de um grupo social "arcaico". Tudo isso mostraria que esse setor está longe de ser regulado exclusivamente pelas leis do capital e do mercado, sublinhando seu caráter de "capital improdutivo" como estabelecido na teoria econômica clássica.

* * *

Assim sendo, as relações entre as atividades de transporte e a construção/urbanização são reveladoras. Vê-se também como, ao assumir internamente as atividades de manutenção de seus veículos (o que exige certa escala de produção), essas empresas entram em relacionamento com a indústria automobilística e se encarregam de determinados elos, como a importação ou a comercialização de peças. Logo, têm que desenvolver mecanismos próprios de acesso ao financiamento para aquisição de veículos, o que as coloca em boa posição nos mercados financeiros. A tendência desse patrimônio familiar de se transformar em capital implica a abertura e a diversificação do mesmo e acompanha a separação entre a propriedade empresarial e o controle sobre o processo de produção.

Vários elementos aqui rapidamente evocados, diferenciais dessa profissão e atuantes de modo vigoroso nas cidades latino-americanas, continuam impedindo que a concorrência seja total na atividade dos transportes urbanos. Ali, o corporativismo, que se expressa nas relações travadas entre os transportes e os poderes públicos, é ainda forte. Ambos os setores necessitam um do outro: em boa parte, o processo de concentração da empresa tem sido, no Brasil, acompanhado pelas autoridades estaduais e federais, requerendo uma boa organização do setor. Também merece ser ressaltado o papel desempenhado pelas instâncias burocráticas (pelo menos nas dependências ministeriais e em alguns estados e cidades em diferentes escalões da administração pública), onde se vai diferenciando um setor de técnicos públicos, diferente do constituído pelos "profissionais" dos transportes. Dependências ministeriais, entidades planejadoras, companhias operadoras e prestigiadas universidades acentuam esse processo de profissionalização, que inclusive se liga, se bem que de forma diferente, aos empresários do transporte. São profissionais públicos ou privados, que emergem ao lado dos proprietários e dos trabalhadores da atividade.

Entre o poder público e o poder empresarial não se apresentam somente articulações: dão-se, ocasionalmente, fortes confrontos até hoje, quando a tutela se descentraliza para os municípios. E verificam-se negociações pautadas nas diversas fórmulas de regulamentação, atingindo as tarifas e as formas de concessão do serviço. As ações sindicalistas, tanto dos proprietários quanto dos trabalhadores dos transportes urbanos, além de ilustrar o desenvolvimento profissional, são poderosas e não isentas de corporativismo. A observação faz-se particularmente necessária quando se verifica a constituição de sindicatos setoriais ou regionais de empresários, assim como quando ocorre a estruturação de associações nacionais de profissionais dos transportes urbanos para gerenciar as manifestações do conflito que, nessa atividade, obedece mais a relação prestador/usuário do serviço do que a clássica oposição capital/trabalho. O quanto o Brasil se diferencia da trajetória latino-americana, da qual é oriundo? E até que ponto propõe um esquema alternativo?

* * *

Este livro parte do acúmulo de conhecimentos sobre os transportes na América Latina, enfocados num quadro de referência de um jogo de atores que analisa a lógica de funcionamento dos transportes a partir das relações triangulares entre operadores, autoridades de tutela e usuários. Anteriormente a ele (em particular a partir dos trabalhos efetuados no quadro do coletivo REDES), os conhecimentos adquiridos mostravam, de um lado, a importância social dos transportes coletivos na região; de outro lado, a hegemonia do modal coletivo rodoviário nos deslocamentos urbanos. Constatava-se, também, a maior lacuna, que dizia respeito às lógicas de funcionamento das empresas brasileiras de ônibus, cuja superação necessitava do aporte de diversos campos do conhecimento. O projeto de pesquisa *Trajetória e perspectivas de uma profissionalidade urbana: o universo dos transportadores brasileiros*, respondeu, assim, à meta de cobrir essa lacuna e ao espírito comum de práticas científicas em cooperação.

Colocou-se a questão central em torno da qual se desenvolveu a pesquisa e se estruturou este livro:

Por que as lógicas que presidem a organização das empresas privadas de ônibus nos países em desenvolvimento resultam em formas organizacionais as mais variadas? Por que elas se defrontam sistematicamente com dificuldades que as impedem de atingir uma perenidade e uma dinâmica de crescimento satisfatórias, tanto para elas próprias quanto para os usuários, os poderes públicos e as instituições urbanas em geral?

Foi a partir daí que se definiu a hipótese central da pesquisa relativa ao caso brasileiro e a bateria de procedimentos metodológicos, combinando a interpretação crítica dos conhecimentos e materiais estatísticos pré-existentes com a necessária produção de dados novos, tanto quantitativos (entre estes:

OnibuCad e *OnibuLis*, que constitui a matriz estatística original do conjunto da obra) quanto qualitativos (em particular em observação participante do Fórum de Secretários de Transportes, cujos membros aportaram bastante ao avanço da pesquisa *OnibuReg*, e dos acontecimentos profissionais do setor, *OnibuSin*), nacionais ou regionais, e a formulação de interpretações diferentes das que prevalecem. Os resultados dessa pesquisa multiforme são aqui apresentados: por que se consolidou a hegemonia da moderna empresa privada capitalista no Brasil, enquanto nos demais países da região predomina a pequena empresa artesanal? Desde o início, acentuou-se a importância de colocar em evidência algumas sub-hipóteses a serem testadas nos estudos empíricos ora apresentados e que dizem respeito às três seções em que o volume se divide: qual relação entre empresa e Estado? Como o crescimento mudou o gerenciamento empresarial? Qual é o impacto do ônibus na economia e na cidade?

A montagem das equipes locais, cujos trabalhos resultaram nos doze capítulos a seguir, obedeceu ao método adotado de início: pesquisa em rede; desenvolvida como processo coletivo; respeitados os interesses locais e os objetivos do conjunto; abordagem interdisciplinar; uso de dados originais e secundários, de natureza qualitativa e quantitativa; processo de trabalho iterativo e consultivo. Assim, a metodologia juntou pesquisadores, profissionais e administradores ligados ao setor, formando uma equipe horizontal, distribuída nacionalmente, polivalente, aberta e comunicativa. Esta contou com o aporte de especialistas em áreas específicas, oriundos de organismos públicos, privados e instituições não governamentais.

Dada a limitação dos recursos face à amplitude do trabalho, buscou-se sempre aproveitar a oportunidade de eventos, congressos no Brasil e no exterior, encontros científicos e seminários, para reunir os pesquisadores associados, de modo a confrontar opiniões e resultados parciais em discussões francas e abertas, que confirmaram ou redirecionaram os caminhos da pesquisa. Sempre se manteve acesa a idéia de uma publicação que apresentasse ao público os conhecimentos sobre o tema da empresa de transportes e suas relações com os meio econômicos, urbanísticos e sociais das cidades brasileiras. Trabalhar na escassez, apesar de ter retardado indevidamente o projeto de pesquisa – que se adequou a importantes mudanças na conjuntura –, não deixou de ser uma experiência rica, principalmente porque impediu o desenvolvimento em âmbito fechado e obrigou a associar os atores diretos da realidade numa pesquisa que se projetou para além dos recintos acadêmicos. O método participante permitiu, então, associar diretamente personalidades, administradores, empresários e profissionais do meio. Graças a ele, foi possível confrontar as hipóteses de trabalho com vários pontos de vista e, sobretudo, empreender formas inusitadas de produção de dados empíricos em campos onde as estatísticas inexistiam. O livro entrega ao grande público o essencial desse material quantitativo, boa parte dele de caráter original e obtido de fontes diretas.

* * *

Entre coletânea e tratado, *Viação Ilimitada* foi escrito em longo processo a quarenta mãos informatizadas, usando reuniões específicas e canais virtuais para debater em ateliê, mas é uma obra só, tecida na rede comum. Nem todos os autores e equipes de redação coincidem plenamente na interpretação da realidade: o leitor poderá se sentir mais afinado com um ou outro ponto de vista, se identificar mais com determinado enfoque disciplinar, reconhecer mais facilmente o ônibus da própria região ou cidade, achar um jeito próprio de olhar pela janela. No entanto, o produto é um todo, cujas partes são tão difíceis de separar quanto é certo que não se pode retirar roda nenhuma do veículo. Ele não se compõe do clássico quadro teórico ilustrado por estudos de casos, mas, sim, de leituras gerais e aproximações específicas da mesma realidade. À riqueza e complexidade da mesma sobrepõe-se a variedade de enfoques disciplinares, por causa do caráter de interface do transporte entre muitas dimensões técnicas, econômicas, políticas e sociais. O leitor pode ficar à vontade: nessa rede não há aranha nem mosca; apenas fios entrelaçados no barroco tecido urbano, econômico e social, facilitando as piruetas de funâmbulos viajantes.

Tentou-se apresentar o conjunto da forma mais atraente possível. A montanha de informações empíricas coletadas foi concentrada em 97 figuras e 75 tabelas. O material cartográfico foi especialmente elaborado, resultando em 28 mapas. No total, 200 apresentações empíricas ocupam mais de 100 páginas desse volume. O conjunto, incluindo outras 100 páginas de anexos, notas e referências bibliográficas, constitui uma base de informação bastante extensa, de grande utilidade para os profissionais e acadêmicos e que convida a ulteriores atividades de complementação e atualização. Esse material, selecionado entre numerosos outros dados e apresentado de forma bastante homogênea, também deve permitir que o leitor desenvolva sua própria visão da realidade, com relativa independência das interpretações propostas.

Quem optar por ler o livro no ponto de ônibus poderá, evidentemente, entrar nele pela porta que quiser, entre as doze que constituem os capítulos. Para quem preferir fazer a viagem de ponta a ponta, o trabalho foi estruturado como um biarticulado. Já que embarcou, pode passar pela Seção A, onde a roleta (ou catraca) estabelece a linha divisória entre a viação e sua tutela. A pergunta colocada pelos três primeiros capítulos seria de saber quem define as regras do jogo no sistema de ônibus brasileiro: se o Estado regulamentador, assistido pelo cobrador que ajuda a Secretaria de Viação a fiscalizar; se o empresariado, que em São Paulo se constituiu historicamente na trilha de forte intervenção da administração municipal; ou se um ente supramunicipal, que em Recife se consolidou graças a uma intervenção metropolitana assistida pelas forças vivas da região nordestina. Passando para a Seção B, já se está na mecânica que produz o movimento da viação. Uma vistoria geral, no Capítulo IV, parte de uma profunda pesquisa para

diagnosticar a dinâmica da viação, auscultando as partes de um organismo crescido numa lógica empresarial, como analisado logo a seguir no capítulo dedicado a Belo Horizonte. Entre ambos, tenta-se cernir empiricamente o processo de modernização que acompanhou a concentração do setor. E, no Capítulo VII, contrasta-se a viação, privada e pública, com a perene convivência do seu antônimo, o lotação regulamentado de Porto Alegre. A Seção C do livro é como o fundo do ônibus, de onde se enxerga melhor o contexto geral – ela olha os condicionantes e impactos da viação sob as perspectivas econômica e urbana. Assim, o Capítulo VIII parte de um posicionamento teórico sobre a lógica de desenvolvimento da viação. Em seguida, observa-se como a hegemonia quase pura do setor privado no Rio de Janeiro produz certas desordens aparentes. Depois, no Capítulo X, vê-se que a busca de melhor qualidade leva as autoridades de Campinas justamente a desconfiar da intervenção pública, anti-econômica. Os dois trabalhos finais são dedicados às dimensões urbanísticas do contexto no qual cresce a viação. No Capítulo XI, mais do que um modelo, a experiência de Curitiba destaca-se como uma brilhante tentativa de integrar a constituição de uma rede de transporte numa ação voluntarista sobre o espaço construindo-se. Por oposição, no seguinte, expõe-se Brasília como produto de uma forte intervenção planificadora que, desde o início da implantação da nova capital nacional, parecia negar e conter qualquer transporte coletivo em nome do progresso e da necessidade de proteger a cidade modernista dos vícios que perturbam as demais aglomerações.

Chegando-se à garagem, a viagem será concluída com os vários achados que permitem dar elementos de resposta às perguntas formuladas no texto e vislumbrar os limites da viação em que se embarcou lá no começo. Ao abrir o almoxarifado, o leitor perceberá nos anexos do livro o interesse de mais um produto especial: uma bibliografia sistemática sobre a viação urbana brasileira (com algumas referências de outras procedências latino-americanas), que foi compartilhada pelos autores e serviu, ao lado de obras e documentos específicos, para compor os diferentes capítulos. Focalizando a empresa, este livro se concentra na análise da oferta, deixando a da demanda quase completamente de lado, não obstante seja nela que se poderiam achar os viajantes, num trabalho no qual eles foram deixados de lado, salvo quando interagem diretamente com as viações. Isso não obvia, porém, que, aquém da viação, a mobilidade se mantenha como princípio e fim da atividade. Agora, embarque nesta viagem de leitura, que não é ao país das maravilhas, mas, espera-se, tampouco desgraçada como certas viagens físicas. Vantagem: a viagem pelo país do ônibus é longa, mas não ilimitada.

Seção A

VIAÇÃO E TUTELA SOBRE OS TRANSPORTES

Lá vinha o bonde no sobe desce ladeira
E o motorneiro parava a orquestra um minuto
Para me contar /.. /
Nada de novo existe neste planeta

Milton Nascimento
Saudades dos aviões da Panair, *Tambores de Minas*, 1998

Mais um dia mais um ônibus que eu peguei no Rio
/.. / É o rap do 175 que eu peguei na Central
E de repente o ônibus começou a encher / Entrou mais gente
Houve um tumulto. / Mas a viagem prosseguiu
E a raiva é que subiu na cabeça dos passageiros
/. / Esta triste situação tá parecendo o fim do mundo
Pra quem tá de carro / Pra quem tá de ônibus
E o pior de tudo é que nessa grande viagem
Nada disso do que aconteceu foi novidade
Pro que acontece ao cidadão brasileiro no seu cotidiano
O revoltante retrato da vida urbana do Brasil
E eu não me refiro só ao 175 ou qualquer linha da Central

Gabriel o Pensador
Autêntico, 1993

Logo depois do embarque, com a cabeça cheia das várias intrigas que observou durante a demorada espera, o passageiro entra no ônibus e é recebido pelos dois sócios que cuidarão do bom sucesso da viagem: o motorista, que dirige por conta da viação, e o cobrador, que recebe para o caixa do serviço público. Pagou na entrada, adiantado. Portanto, se não ficar satisfeito, só lhe resta reclamar na rua. Dando início à viagem proposta neste *Viação Ilimitada*, a Seção A apresenta os elementos básicos que entram na alquímica composição do transporte, consagrada em São Paulo numa expressão que fala em "direito do cidadão".

Essas palavras decoram a lataria do veículo que o empresário encomendou à montadora – o fabricante nacional de veículos de transporte de passageiros, produto do milagroso desenvolvimento dos anos 50 – e esta o mandou encarroçar na indústria que transforma chassis em ônibus Padron e será operado segundo normas estabelecidas pelo órgão gestor, que foi nacional, hoje é estadual ou municipal e só em Recife tem abrangência metropolitana.

Tais elementos definem as regras do jogo que se vive em São Paulo desde que o município, depois de assumir o monopólio da Light e perdê-lo com a derrocada de sua empresa de transportes, cedeu lugar à operação privada. Mais tardiamente e sem os mesmos recursos, Recife trataria de bancar um jogo diferente, contando com a parceria do empresariado que se expandiu no Nordeste. Diante disso, não é difícil entender como a palavra viação deixou de designar as antigas secretarias de governo que conceituaram o rodoviarismo brasileiro e se tornou o nome distintivo de empresas privadas no país do ônibus – questão tratada no primeiro dos três capítulos desta seção. Possivelmente, o passageiro irá lê-la de pé, pingando na barra do ônibus, admirando a acrobacia do sujeito que passa por baixo da roleta – que é o sustentáculo da aliança historicamente renegociada em cada conjuntura entre o operador de transporte coletivo e a tutela pública, que lhe concede permissão para colher e depositar viajantes em cada ponto da cidade.

Capítulo I

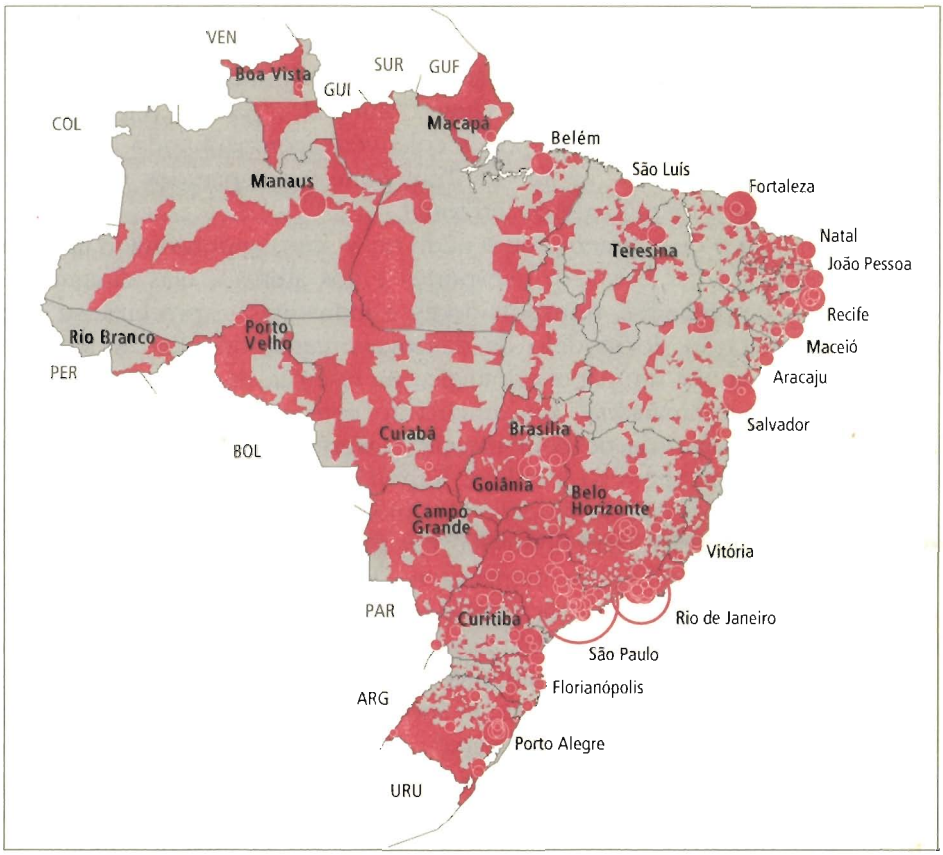
Secretaria de Viação, fabricação e promoção do sistema ônibus brasileiro

Anísio Brasileiro & Etienne Henry



Mapa 1

Urbanização e demanda potencial de transporte no Brasil em 1991

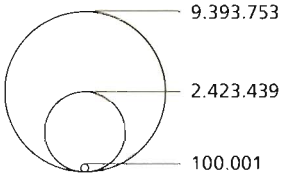


Proporção de população urbana

+50%

- 50%

Cidades de mais de 100.000 habitantes



Fonte: SAMBA; Dados: CREDAL/Sampa 1995, IBGE

Metamorfose da viação à brasileira

Até a era da epopéia nacional-desenvolvimentista do Brasil, tanto na instância federal como em estados e municípios, a Secretaria de Viação cuidava das vias e dos meios de comunicação terrestre. No Brasil industrializante e modernista que sucedeu à Segunda Guerra Mundial, a palavra viação passou às empresas operadoras de transportes coletivos, acompanhando a aparição de ministério e secretarias agora "de Transportes" e separados dos órgãos relativos às obras de equipamento territorial.

Junto com o deslizamento de sentido de Viação, impulsionado também por interesses ligados às vias e transportes e aos atores a elas diretamente associados – empreiteiros, transportadores e industriais –, produziu-se uma substancial alteração do modelo de desenvolvimento do país. À indústria automobilística coube um papel estratégico na inserção da economia brasileira no mercado internacional, em articulação com a política de integração nacional através das vias de comunicação. Diferentemente do ocorrido em outros países e em oposição à cultura ferroviária ainda vigente na primeira parte do século, a receita de desenvolvimento escolhida pelo Brasil consistiu na opção por um forte setor industrial ligado ao rodoviarismo. Em grande medida, o sistema ônibus foi montado no Brasil como decorrência dessa escolha. Mesmo quando essa estratégia e os dispositivos políticos que a reforçaram perderam força institucional, as redes de comunicação e o aparelho de produção de transporte mantiveram uma notável importância, visível até hoje.

Sem dúvida, além de ter sido o suporte de intensas migrações interregionais pelas estradas federais, o ônibus, ao multiplicar-se nas cidades a um ritmo tão exponencial quanto o da população urbana, foi congruente com a constituição das metrópoles brasileiras. E à importância da indústria que se montou para produzi-lo correspondeu, desde os anos 50, uma hegemonia das auto-viações nos sistemas de transporte das metrópoles.

Direta ou indiretamente, ministérios, secretarias, administrações e órgãos gestores tornaram-se instrumentos de promoção do sistema ônibus, quer na montagem de companhias públicas, na permissão e concessão de operação, na tutela e fiscalização, no planejamento infra-estrutural e operacional, quer na busca de mecanismos financeiros adequados para tornar esse modal compatível com as necessidades econômicas e as demandas sociais. A despeito disso, pode-se duvidar de que se tenha aplicado uma política decidida e perene, explicitamente voltada para investir no setor de ônibus urbanos, estruturar seu serviço, organizar suas bases infra-estruturais, financeiras, industriais e energéticas, dotá-lo dos recursos necessários e incentivar a transição para outros sistemas de transporte de massa. Parece mais plausível a hipótese de que o Estado agiu de forma casuística, intervindo no setor sem guardar consistência em relação a maiores objetivos sócio-econômicos, não indo muito além da função de estabelecer parâmetros básicos para os produtores privados opera-

rem. Em suma, praticou-se uma intervenção voltada a regulamentar sua participação e racionalizar os comportamentos desses agentes.

Eis aqui uma hipótese, alternativa às corriqueiras, para a interpretação do papel do Estado brasileiro nos transportes urbanos. Já produziu polêmicos debates – em particular sobre as dimensões financeira, tributária e energética, que, assim como a histórica, escapam ao objetivo da presente síntese. O escopo é esclarecer a evolução das viações sob os vários pontos de vista que se foram expressando no transcorrer deste século, marcado pelo progressivo domínio do ônibus sobre os modais de transporte possíveis[1].

Em que medida a hegemonia do ônibus urbano teria sido fruto de uma política intencional ou conseqüência de intervenções públicas desconexas e descontínuas? Este ponto deve ser esclarecido previamente, pois a resposta que for dada à questão haverá de guiar os capítulos seguintes, em que se analisam as viações e as cidades nas quais elas exercem, até hoje, um claro predomínio no transporte de passageiros. Aliás, autores e estudiosos do setor perguntam se, explícita ou implícita, diretamente ou não, seria factível, ou mesmo desejável, uma política de transporte urbano que, nas condições imperantes, ficasse principalmente rodoviária. Se comparada com o resto da América Latina, destaca-se a dimensão nacional dessa política brasileira. Mas, quando confrontada às legitimas reivindicações de autonomia e soberania dos poderes locais, evidenciam-se seus defeitos. Entre ambas as visões, será que o deslizamento semântico da secretaria nacional da viação para a viação de ônibus urbanos significaria uma involução das realidades contempladas?

1. Milagre rodoviarista e miragem da viação

De certa maneira, pode-se considerar que o desenvolvimento econômico do Brasil repousa em boa parte na dotação de uma infra-estrutura de transporte e comunicações, em contraposição ao "custo Brasil", que hoje se visualiza como trava à melhor inserção do país na economia mundial, por carência de redes de comunicações à altura de sua escala quase continental. Dois escolhos aparecem no meio dessas apreciações:

(i) a disputa modal entre ferrovia e rodovia;
(ii) o tratamento diferente do conjunto nacional – com os respectivos desequilíbrios regionais – no que diz respeito à preocupação pelas cidades.

Sob certo ponto de vista, o desenvolvimento pôde parecer milagroso graças ao rodoviarismo e ao fato de a viação apresentar-se como a miragem que superaria esses abrolhos. Às milagrosas quatro rodas iriam corresponder as auto-viações, válidas para qualquer âmbito.

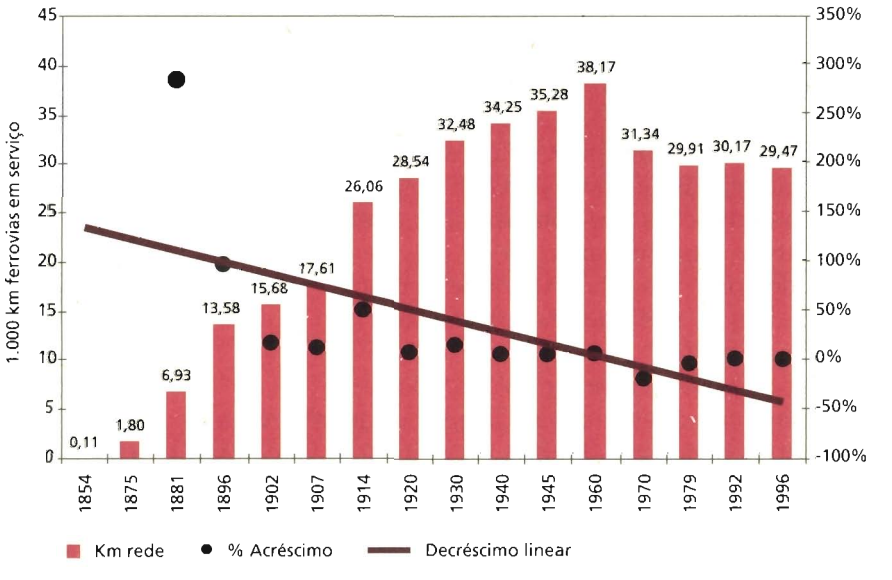
1.1. Das ferrovias ao governo das estradas

A opção ferroviária era, até meados do século XX, fortemente articulada à matriz sócio-econômica basicamente rural do Brasil, onde predominava a economia agro-exportadora. Ligados aos portos, os trens viabilizavam a exportação de produtos primários em troca de bens industriais e de capitais importados dos países europeus e norte-americanos. A legislação favorecia a entrada de capitais estrangeiros para viabilizar a expansão ferroviária[2].

A Figura 1 mostra que, no final do século XIX, as construções ferroviárias haviam atingido marcos significativos: são 11.776 quilômetros implantados entre 1875 e 1896. Justamente nesta época, acontecem a Proclamação da República (1889), a abolição da escravatura, a liberação de mão-de-obra assalariada, a imigração – todos fatos favoráveis à entrada de investimentos privados estrangeiros no país e ao deslocamento da população rural para os centros urbanos. O período seguinte, até a Primeira Guerra Mundial, caracteriza-se pelo avanço ainda maior de construções ferroviárias no país, atingindo 12.386 quilômetros, ou 33% do que seria a rede total máxima em 1960. Essa expansão tinha como pano de fundo os maciços investimentos ingleses em ferrovias e o auge da economia exportadora, com a passagem do café do Vale do Paraíba no estado do Rio de Janeiro para o oeste paulista.

Figura 1

Auge e declínio da rede ferroviária brasileira



Fonte: TURMA; Dados: Ferrovia Nacional; GEIPOT, Anuários Estatísticos dos Transportes (DNER) (RFFSA; a partir de 1992: inclui trens urbanos CBTU)

Entre 1860 e 1902, 77,6% dos capitais estrangeiros no Brasil eram ingleses, sendo 34% do total alocados na construção de ferrovias. Entre 1903 e 1913, os ingleses participaram com 53,6% do total dos investimentos. Ainda em 1930, contavam-se 32.478 quilômetros de ferrovias, representando 85% da extensão da rede férrea em 1960. Progressivamente, os maciços investimentos para essa expansão deslocaram-se: os Estados Unidos aumentaram sua participação de 1,5% entre 1860 e 1902 para 19,9% entre 1903 e 1913 (Castro, 1979). Porém, o declínio da rede brasileira de ferrovias, estatizada, apareceu como irreversível a partir dos anos 60, quando a matriz produtiva do Brasil mudou da agro-exportação para a industrialização. E hoje, na hora de ser devolvida para a iniciativa privada (seis malhas regionais leiloadas a consórcios de capitais mistos), a rede reduz-se ao nível da década de 20, já amputada de 33% com relação ao ano de 1960.

A anterior opção pelo modal ferroviário havia resultado na introdução do bonde nas capitais do Brasil voltado para a exportação. Começando a operá-lo em 1892, o Rio de Janeiro chegou a ter uma das mais extensas redes do mundo. Em seguida, os dez sistemas de bondes construídos até 1910 corresponderam aos principais pólos portuários, mais São Paulo e Belo Horizonte. Na configuração física das cidades e dos transportes da época, os transportes urbanos partiam da área central, onde se localizavam o porto e os terminais ferroviários, em direção aos emergentes bairros suburbanos. A implantação de linhas de bondes, com desenho articulado à infra-estrutura da economia de exportação, prosseguiu e acompanhou o crescimento das capitais das regiões em vias de urbanização até 1930, ano em que cerca de quarenta cidades brasileiras dispunham desse modal (vide boxe no final deste capítulo).

Ali acabou a epopéia do bonde, que logo entrou em recessão e chegou ao quase total desmantelamento das redes no pós-guerra. Bem mais drástica que o declínio das ferrovias nacionais, embora derivada da mesma mudança da base econômica do país, a queda do bonde foi mais abertamente contraditória com o processo de urbanização, apesar da melhor aptidão do sistema de transporte ferroviário para orientá-lo. Na sucessiva epopéia do ônibus, a experiência das companhias de *tramways* marcaria o modo brasileiro de organização dos transportes urbanos em vários aspectos que perduram até hoje: concessão municipal, modernização do serviço público, privatização empresarial do setor e expansão para outras atividades urbanas.

Ainda, para fazer face à urbanização e ao crescimento da demanda por serviços, as infra-estruturas das capitais brasileiras foram construídas sob a égide de empresas privadas estrangeiras, de origem inglesa em sua maioria, mas também com presença de firmas americanas, canadenses e, eventualmente, alemãs, belgas ou francesas. Os poderes públicos – as municipalidades, depois da instauração da República – delegaram a essas companhias as atribuições da operação, concedendo-lhes o monopólio do serviço público. Donos de concessões por períodos de 30 a 50 anos que lhes garantiam o direito de cons-

truir e operar os transportes urbanos, assim como serviços de água, eletricidade, gás, telefonia e telégrafos, os capitais que aqui haviam entrado na trilha dos bondes ampliaram rapidamente suas atividades a outros setores, moldando um padrão urbanístico centralizado e privatizante (como no exemplo de São Paulo, exposto no Capítulo II[3]). Enquanto isso, as ferrovias regionais e urbanas, ao não se estruturar em redes, ignoravam tanto o mercado interno quanto as demandas por deslocamento que surgiam no bojo do processo de urbanização.

Por seu lado, as operadoras de bondes (em particular a americano-canadense Light), tendo aposentado os burros ao proceder à eletrificação das linhas e exercendo o monopólio do transporte, que não constituíam motivos de preocupação da parte dos governos locais, assumiam até atividades imobiliárias. Desse modo, exerceram papel significativo na definição das formas urbanas em processo de consolidação e também no planejamento higienista das cidades, então sob influência francesa (ver exemplo do Rio de Janeiro no Capítulo IX e consultar Monié, 1997).

Os mecanismos de atração dos investimentos e da operação dos serviços públicos eram ditados conforme as relações definidas pela Constituição do país[4]. As autoridades de tutela, de âmbito municipal, não assumiam responsabilidade direta com o financiamento das infra-estruturas nem com os bondes. As prefeituras concediam aos prestadores de serviço vantagens para importação de equipamentos e material rodante, bem como garantias de juros elevados para os investimentos ferroviários. Tarifas e itinerários eram propostos pelos operadores privados, que os submetiam à aprovação do poder público. As empresas estrangeiras, associando-se a capitais nacionais, assumiam todos os riscos da venda dos serviços. Termos e duração do monopólio lhes asseguravam, via tarifas negociadas, o devido retorno pelos investimentos[5]. Sendo assim, a influência dessas companhias foi ainda além: ao se engajar no financiamento da construção, operação e manutenção das infra-estruturas, bem como ao ampliar sua atuação para outros serviços urbanos, elas desempenharam papel de primeiro plano também na organização e no planejamento dos transportes.

Ou seja, no primeiro modelo de organização institucional dos transportes urbanos, que imperou até metade do presente século, amplas atribuições da secretaria municipal da viação foram assumidas pelas operadoras privadas. Nesse contexto, as camadas populares tiveram que conquistar o acesso ao bonde, exigindo a expansão das linhas e opondo-se a aumentos tarifários. Testemunhas disso foram a Revolta do Vintém no Rio de Janeiro, o quebra-quebra em São Paulo em 1947 e outras explosões de ira popular em Manaus ou Salvador.

A progressiva e contínua diminuição dos investimentos estrangeiros em ferrovias (Figura 1) e bondes ocorreu entre os anos 20 e meados do século. Segundo diversas análises da política de transporte brasileira, a opção ferroviária caiu em desgraça com a crise internacional dos anos 30, que trouxe como conseqüências principais a mudança no tradicional modelo exportador brasi-

leiro (Brasileiro, 1981) por um lado e, por outro, o desinteresse das companhias privadas em continuar investindo em bondes, por motivos ligados ora à crise (Mello, 1984), ora à perda de rentabilidade devida às lutas populares pela contenção das tarifas (Bonduki, 1982), ora à própria incapacidade do modal de seguir a trilha da expansão física e demográfica das metrópoles (Barat, 1978). No entanto, pouca atenção interpretativa é dada à busca de outras oportunidades mais lucrativas de investimento (Mello, 1982), feita por um capital sem grandes compromissos com as necessidades sociais – a ponto de impor o nome de seus títulos negociáveis em bolsa, *bonds*, ao modal do transporte que operava (quando o bonde é chamado de *tramway* por ingleses e franceses e de *streetcar* nos Estados Unidos)[6].

De fato, à medida que os capitais estrangeiros se desengajavam do modal ferroviário sem encontrar sucessores nacionais, a administração federal se viu obrigada a assumir progressivamente a tutela sobre os serviços (Villella & Suzigan, 1973[7]). Reagrupando as redes regionais, o governo criou em 1957 a Rede Ferroviária Federal – RFFSA, que passou a exercer a tutela sobre as ferrovias estatizadas (até sua recente devolução ao setor privado[8], através de consórcios com participação até de capitais oriundos das viações de ônibus) e sobre os trens de subúrbios[9] (logo entregues a uma empresa pública específica, a Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU, hoje em processo de estadualização das redes locais).

Após a Primeira Guerra Mundial, junto com a perda de influência dos capitais ingleses nos serviços urbanos, deu-se uma ofensiva dos investimentos americanos em bancos e na indústria de base, sobretudo a nascente indústria automobilística. Sua hegemonia foi congruente com uma cultura da tecnologia rodoviária, tida como um dos símbolos do progresso (no modelo "fordista"). Veio ainda acompanhada da passagem da energia elétrica (alimentadora dos modais ferroviários) para a petrolífera, que iria suprir os veículos rodoviários (óleo diesel para caminhões e ônibus).

Pretendendo desenvolver a base produtiva de bens de consumo, o processo de industrialização baseado na substituição das importações objetivava atender ao mercado interno em expansão (Tavares, 1983). Para isso, um sistema de transportes flexível e rápido deveria interligar as diversas regiões e estados. Ora, desde 1913, uma "mentalidade rodoviária" havia emergido nos discursos oficiais, datando do encerramento da república oligárquica, na segunda parte dos anos 20, a célebre frase do Presidente Washington Luís: "Governar é abrir estradas"[10]. Desde então, os planos de transportes passaram a dar ênfase ao setor rodoviário.

A Revolução de 1930 marcou a duradoura pretensão de uma emergente burguesia nacional de exercer poder sobre o planejamento urbano e as cidades em crescimento. Abrir-se-iam avenidas para promover o automóvel, enquanto linhas de transportes coletivos seriam delegadas às viações para que deslocassem as classes trabalhadoras repelidas à periferia da cidade mo-

dernista. Entre 1930 e 1945, essas tendências se consolidaram, e o governo federal concretizou a promoção das rodovias como única política de transportes. Sob a tutela da pasta de Viação e Obras Públicas, promulgou-se a Lei Joppert[11], criando-se os instrumentos organizacionais e financeiros que permitiram a expansão rodoviária dos anos 60 e 70[12].

Daí em diante, o transporte rodoviário tomou grande impulso. Em 1948, foi concluída a primeira ligação terrestre com o Nordeste (a Rio-Bahia) e, em 1951, a rodovia Dutra, ligando o Rio de Janeiro a São Paulo. Essas e outras autovias foram um vetor de direcionamento das migrações internas dos estados empobrecidos pela queda da produção agropecuária para os novos centros dinâmicos da economia – e, portanto, de crescimento dos transportadores. O caminhão "pau-de-arara"[13], trocando o transporte de mercadorias por passageiros, principalmente oriundos do interior do Nordeste em busca de emprego nas metrópoles nascentes, era tipicamente adaptado à circulação em vias de terra. Em outras regiões do país, o mercado interno induziu também intensos fluxos comerciais, que dificilmente poderiam ser atendidos pelos transportes por vias marítimas ou férreas. Com o processo de pavimentação das principais estradas interurbanas, a resposta seria dada pelo ônibus interurbano. A integração nacional parecia passar pelas rodovias, que motivaram a emergência de novas profissões, inclusive as ligadas aos veículos necessários para realizar o serviço num país de dimensões continentais, partindo do comércio e chegando à própria atividade de transportador. Começava a profissionalização do transporte, um caminho trilhado por uma série de pioneiros que, de forma mais ou menos parecida, conheceram o trânsito da posição de "carreteiro" para a de "empresário de transporte coletivo", como recentemente reportado nas memórias de Camilo Cola, empreendedor da viação Itapemirim e destacado protagonista dessa história:

> [De retorno da Segunda Guerra Mundial na Itália, ao] *reintegrar-me no mundo do trabalho como transportador autônomo de cargas, como carreteiro, três fatores pesaram nessa decisão. Meu antigo gosto pela mecânica e a rica experiência adquirida com veículos pesados de transporte Também o fascínio que me despertava o trabalho em contínua mobilidade. A vida vivida nas estradas. A multiplicidade de contatos com outras pessoas, outras cidades, outros mundos. A possibilidade de ligá-los, entrecruzá-los. /.../ Poder comprar um caminhão, recebê-lo em menos de três meses, exibi-lo, novinho em folha, e, acima de tudo, pagá-lo à vista! Isso já conferia um certo destaque Naquela época (meio século atrás) e na minha região, o dinheiro era escasso. / / O negócio com caminhões foi o mais rentável Porém, o que realmente me empolgava era a vida de carreteiro. O fato de viajar para toda parte. A vida na estrada! Nas estradas daquele tempo, porém, nem tudo eram flores./.../ Estávamos já em setembro de 1948 quando me surgiu a chance de ingressar no transporte coletivo de passageiros, a atividade que acabaria por me identificar como empresário. Acabei concluindo que queria mesmo era continuar atuando nos transportes. E que desejava, em especial, dedicar-me ao transporte rodoviário de*

passageiros / /Já sabia que a Itália, a despeito de dispor de excelente malha ferroviária, havia desenvolvido antes da guerra sua infra-estrutura básica de rodovias (pavimentadas, de primeira classe para a época), bem como os serviços de transporte coletivo por ônibus. Voltei a sentir na própria pele, como passageiro, as insuficiências e ineficiências de nossas ferrovias. Elas não mais atendiam às necessidades de uma economia que começava a integrar o seu mercado interno. Não cobriam o país. Não se encontravam interligadas. Eram obsoletas, mal geridas. Estavam, ademais, em franca e acelerada decadência / /Diante desse estado de coisas, logo me persuadi de que os transportes rodoviários teriam grande impulso no país, em especial o coletivo de passageiros. De uma parte, havia obstáculos quase insuperáveis a uma modernização das ferrovias: técnicos, financeiros, gerenciais, institucionais, políticos. De outra, as demandas por transportes, de cargas e sobretudo de passageiros, de curta, média e longa distâncias, tenderiam naturalmente a crescer em ritmo vertiginoso numa sociedade que se urbanizava, se industrializava, se expandia para dentro e se integrava inter-regionalmente. Não seria o descalabro de nossas ferrovias que iria contê-las. Elas iriam ser atendidas de outro modo, principalmente pelo caminhão e pelo ônibus. /.. / O futuro dos transportes estava, portanto, no rodoviarismo. Futuro muito promissor. Eu, que gostava tanto dos negócios com transportes (e tinha, agora, a oportunidade de enveredar pelo que mais queria, o transporte coletivo de passageiros), desejava ardentemente participar desse desenvolvimento. (Cola, 1998: 93 sq.)

De fato, nas décadas seguintes, as ações do governo federal promoveram o "rodoviarismo", através da intensa construção e pavimentação de estradas nacionais, em articulação com interesses de personagens e forças políticas e das grandes empresas de construção civil, crescendo de forma rápida e intensa. Constituiu-se aí a base do surgimento do setor das empreiteiras, hoje entre as principais do mundo. Junto com as profissões ligadas ao transporte e à indústria automobilística, essas novas atividades, rapidamente concentradas e articuladas entre si, transformaram-se em dinâmicos vetores de mudança da matriz econômica nacional e aguilhoaram as políticas públicas que, explícita ou implicitamente, construíram a nova matriz dos transportes.

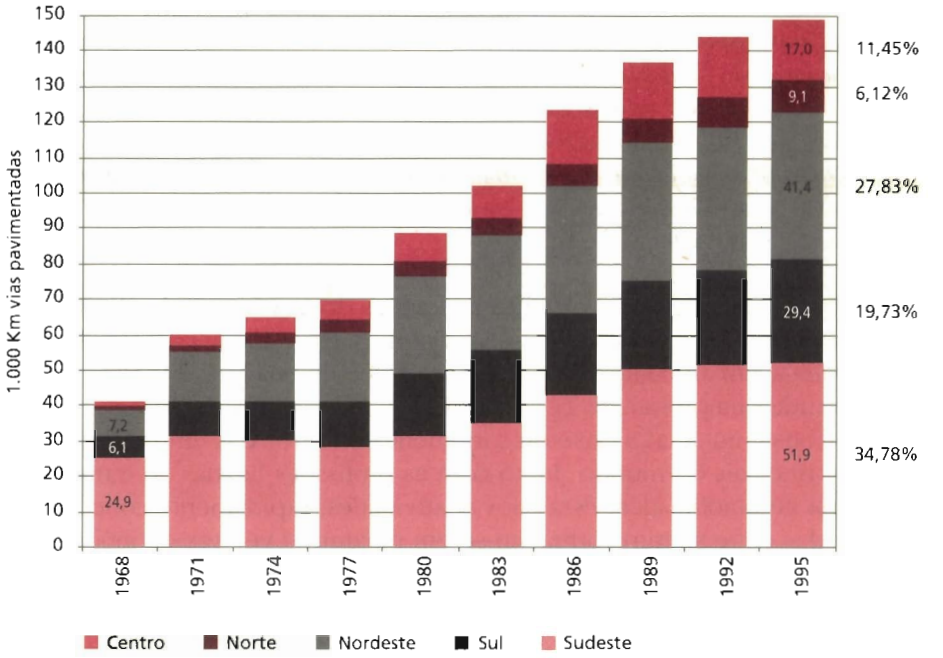
Ao confrontar o declínio das ferrovias ao ápice paralelo das estradas, as Figuras 1 e 2 se completam – apesar de impossível fazê-las coincidir cronologicamente, devido a carências ou inacessibilidade dos dados (espalhados entre DNER, DER e prefeituras). Os anos 60 marcam a substituição da infra-estrutura própria ao primeiro modal pelas rodovias, inicialmente nas regiões sudeste e sul, atingindo o Nordeste a partir da década de 80. Verifica-se uma extensão de ferrovias de 38.173 quilômetros em 1960, próxima dos 40.746 de estradas pavimentadas no Brasil em 1968, quando estas representavam apenas 3,9% dos quilômetros de vias e caminhos começando a ser asfaltados. Já no ano de 1995, com 148.790 quilômetros de vias pavimentadas (extensão triplicada em 25 anos), chegava-se a 9% de uma malha nacional de 1,65 milhão

de quilômetros: cinco vezes mais do que os 29.474 quilômetros de ferrovias ainda em atividade em 1996.

Produto desse crescimento desequilibrado, em 1995, 55% das vias pavimentadas estariam concentradas nas regiões sudeste e sul do Brasil (Figura 2). Logo, o resultado do "governar abrindo estradas" reflete a riqueza desigual das regiões do país, cujos contrastes sócio-econômicos se viram acentuados pela transição do modal ferroviário, também presente no Nordeste, para o rodoviário, desenvolvendo-se sem folga no Sul (25.350 quilômetros de vias pavimentadas no estado de São Paulo em 1995, contra 4.500 quilômetros em Pernambuco).

Figura 2

Crescimento desequilibrado da rede viária brasileira* entre 1968 e 1995



* Consideram-se só as vias pavimentadas, quer de caráter federal, estadual ou municipal
Fonte: TURMA; Dados: GEIPOT, Anuários Estatísticos de Transporte (DNER) e expansão

Análises diversas coincidem no fato de que à expansão viária nacional, bem ou mal sucedida segundo os autores, reduz-se o que se poderia chamar de política de transportes no Brasil desde o início do século XX. Aparece nitidamente maior interesse pelas cargas do que pelos passageiros, pela base produtiva do que pelo interior, pelo regional do que pelo urbano. Discute-se a mudança modal do ferroviário pelo rodoviário: se alguns chegam à curiosa idéia

de que as políticas teriam favorecido o primeiro mais do que o segundo (Darbéra & Prud'homme, 1983[14]), outros exibem os dados financeiros que afirmam a preferência governamental pelo "rodoviarismo" (entre eles, Fagnani, 1985[15]). Mas concorda-se em que, no Brasil, a política de transporte urbano mal chegou a ser mais de que um subproduto da política de transporte, sem objetivos nem meios próprios – com rara exceção na segunda metade da década de 70, como se verá adiante. Assim, de forma implícita, tudo foi deixado em aberto para que o setor rodoviário, sob impulso da iniciativa privada, viesse a predominar nos serviços de transporte urbano nas cidades. Resta explicar, neste contexto, a aparição da viação, assim como sua concentração e modernização.

1.2. Administração das cidades e delegação dos transportes

Enquanto a tecnologia ferroviária perdia cobertura e eficácia, o bonde ia desaparecendo diante da emergência da tecnologia rodoviária. Se os motorneiros ainda se ufanavam de dirigir os transportes coletivos urbanos em 1944, tornaram-se minoritários nos anos 50. Em uma década, os capitais privados retiraram-se das operadoras ferroviárias pelas razões seguintes:

(i) dificuldades de importação de equipamentos acarretadas pelas duas guerras mundiais;
(ii) crescentes déficits financeiros provenientes do bloqueio dos aumentos de tarifa;
(iii) movimentos dos sindicatos ferroviários por aumentos salariais e contra a presença dos capitais estrangeiros;
(iv) preferência dos investidores estrangeiros por outras atividades de suporte à industrialização, entre as quais o transporte rodoviário e a rede viária urbana;
(v) baixa tendencial das taxas de rentabilidade da eletricidade e sua substituição pelo petróleo, que se organizou de forma oligopolística no período e passou a ser a principal fonte de energia para o setor de transporte.

Por outro lado, na já predominante cultura automotiva, o bonde – geralmente cheio, irregular e caótico – distanciava-se da imagem de modernidade a que esteve associado no início do século e passou a ser visto como sinônimo de "atraso", "obstáculo ao progresso" e "responsável pelos engarrafamentos" que começavam a aparecer nas áreas centrais das cidades. Na verdade, com sua retirada de circulação, buscava-se a liberação de espaço viário para o tráfego de automóveis. As autoridades municipais se comprometiam com uma política de transporte voltada para o veículo particular e para a concentração dos investimentos em grandes avenidas.

Em um contexto de rápida urbanização, famílias de baixa renda se deslocavam dos cortiços centrais para os bairros periféricos, que constituíram um

mercado urbano fortemente desintegrado (ao contrário da homogeneidade das áreas centrais à época dos bondes). Essas novas regiões passaram a ser atendidas pelos operadores de veículos de pequeno porte, cujas características de flexibilidade, rapidez e atendimento porta-a-porta adaptavam-se melhor a uma urbanização difusa e aleatória (Santos et al., 1995). À "espontaneidade" do processo de formação dos assentamentos urbanos populares correspondeu o *laissez faire* nos transportes periféricos, dado que os governos municipais estavam mais interessados no urbanismo viário das áreas centrais – como o Plano de Avenidas. Essas regiões de intenso crescimento populacional foram "permissionadas" aos lotações e às nascentes viações de propriedade familiar.

Na política nacional-desenvolvimentista que se abriu com o período presidencial de Getúlio Vargas (1951-1954), pôs-se em prática uma estratégia de atrair novos capitais estrangeiros – americanos e alemães – através da abertura dos mercados brasileiros, sob condição de transferência tecnológica e instalação de uma base produtiva nacional com concessões feitas a General Motors, Chevrolet, Ford, Volkswagen e o "fusca brasileiro", Mercedes Benz). Na particularidade da produção do serviço de transporte de passageiros, impôs-se e consolidou-se o padrão de veículos adaptados ao transporte coletivo, numa estratégia em parte direcionada ao mercado popular e estendida além das fronteiras nacionais. A passagem da gasolina ao diesel, exigida pelo novo tipo de motores produzidos para os ônibus, montados sobre chassis de caminhões, foi acompanhada por maior profissionalização e concentração da atividade. Mudanças apareceram também na cultura dos transportadores, que estabeleceram relações privilegiadas com essas indústrias. Nas especificidades do processo de urbanização, baseado na construção de amplas avenidas, impor-se-ia um transporte de massa sobre pneus, já não sobre os trilhos do bonde e ainda não sobre os do metrô.

Mas a existência de uma oferta de transportes atomizada, baseada em veículos de pequeno porte e sem controle, apresentava fortes limites para os administradores da cidade, principalmente nas áreas centrais. Daí por que a presença regulamentadora do poder público nas cidades permitiria pôr em prática instrumentos incitativos à concentração da oferta. Com a arma da "permissão de operar", os entes municipais esforçaram-se por reorganizar a oferta, acelerando a redução do número de operadores, impulsionando mudanças de tamanho e adaptação dos veículos, através da eliminação da forma "lotação", e induzindo a transformação das antigas "viações" em modernas empresas de ônibus. Novos regulamentos foram adotados pelos prefeitos das capitais em um contexto caracterizado pelas primeiras eleições diretas, que ocorreram em 1955. Já naquela época, os transportes constituíam importante elemento nas plataformas eleitorais e a população recebia bem as ações dos prefeitos no sentido de reorganizar a oferta atomizada de transportes rodoviários urbanos. Nascia o ônibus brasileiro.

Todavia, a dimensão dos transportes coletivos urbanos continuou ausente das preocupações do governo federal. A construção da rede viária

interurbana não conduziu, além da entrada do automóvel na cidade, à formulação de uma política nacional de transporte coletivo urbano. Nas décadas de 50 e 60, regulamentar o serviço público, os lotações e as viações constituía uma preocupação exclusiva das municipalidades.

1.3. Industrialização e apogeu do rodoviarismo

A virada da base econômica do Brasil começou já nos anos 40, quando emergia o setor industrial que iria ocupar o primeiro lugar na matriz produtiva. Foi justamente nesses anos que começou a mudar a lógica dos transportes urbanos, com o fortalecimento dos pequenos operadores privados. Na época, frente ao alto índice de crescimento industrial, pensou-se já no desenvolvimento automobilístico como alternativa. Para empreender a construção da rede viária indispensável, criou-se em 1940 uma taxa sobre o consumo de combustíveis e em 1945 outra sobre o uso das rodovias – respectivamente, IULCLG e TRU[16]. Em torno desses tributos, iria desenvolver-se a política nacional de transporte nas décadas seguintes (variando o montante, a instância de arrecadação e o uso desses recursos financeiros). Mas foi a partir da segunda metade dos anos 50 que se desenvolveu fortemente a política de industrialização do país, tendo a indústria automobilística como carro-chefe. A partir de então, vigorou um esquema de industrialização pesada que faria emergir uma política de transportes – sempre urbana, salvo raras exceções –, na mais completa solidariedade e adequação às peculiaridades do processo brasileiro de industrialização, definido por Agune & Braga como "padrão automobilístico-rodoviário" pois:

> *Os transportes, enquanto política governamental, estão pensados como infra-estrutura para o crescimento industrial e, no desdobramento, o próprio tipo de modalidade eleita é associado ao papel líder que a indústria automobilística veio a exercer no crescimento industrial brasileiro. /.. / O quadro evolutivo do setor de transportes é parte, por certo, do padrão de crescimento que vingou neste País desde fins dos anos 50 e começos da década dos 70. É também constituído o feitio da política de transportes, por determinações que advêm das formas de organização política e dos pactos estruturantes daquele padrão de crescimento / . / Por padrão automobilístico-rodoviário denominamos a dominância automobilística na produção de equipamentos – automóveis, caminhões e ônibus – acoplada à modalidade rodoviária para cargas e passageiros a nível nacional e que se impõe como solução derivada para o transporte urbano e suburbano* (Agune & Braga, 1979: 14).

O Plano de Metas do presidente Juscelino Kubitschek (1955-1958), com a idéia de fazer o país crescer "cinqüenta anos em cinco", representava bem o momento modernista da época. Entre as metas contidas no plano[17], aquelas ligadas à montagem da infra-estrutura básica de transportes e energia teriam prioridade absoluta, sendo indispensáveis à criação do parque industrial bra-

sileiro (Lessa, 1981). Obra maior desse governo nacionalista modernizante e "meta síntese" de Kubitschek, a construção em cinco anos da nova capital, Brasília (Holston, 1993)[18], simboliza bem a nova orientação. Cidade oferecida ao automóvel, o projeto utópico era totalmente coerente com o "urbanismo rodoviário" dos planejadores modernistas (vide Capítulo XII), destinado a se propagar nas demais cidades do país e, portanto, coerente com o *boom* verificado na indústria automobilística. Base financeira dessa política, que também iria engendrar uma duradoura deriva inflacionista, marcando a política monetária nas décadas seguintes, as fontes e destinos dos fundos tributários de extração de recursos rodoviários permitiram completar o plano rodoviário como grande sustentáculo para o setor automobilístico.

> *Entre 1946 e 1973, o IULCLG foi a principal fonte tributária do setor de transportes e o instrumento fundamental para a consolidação do padrão "automobilístico-rodoviário", uma vez que a maior parte de sua arrecadação está legalmente vinculada* [sublinhado no original] *ao FRN para o financiamento do setor rodoviário /.../ O setor rodoviário foi o maior beneficiado /.../ Em todos os anos do período 1956-73, os recursos legalmente vinculados ao setor rodoviário foram sempre superiores a dois terços da arrecadação total do IULCLG chegando, em alguns subperíodos, a patamares próximos a 90% e, em outros, até mesmo a 100%.* (Fagnani, 1985, 38[19]).

Nesse contexto, o transporte de passageiros mostrava já a hegemonia absoluta do transporte rodoviário (embora, na Figura 3, apareça medido em número de passageiros ao ano e não em distâncias percorridas)[20].

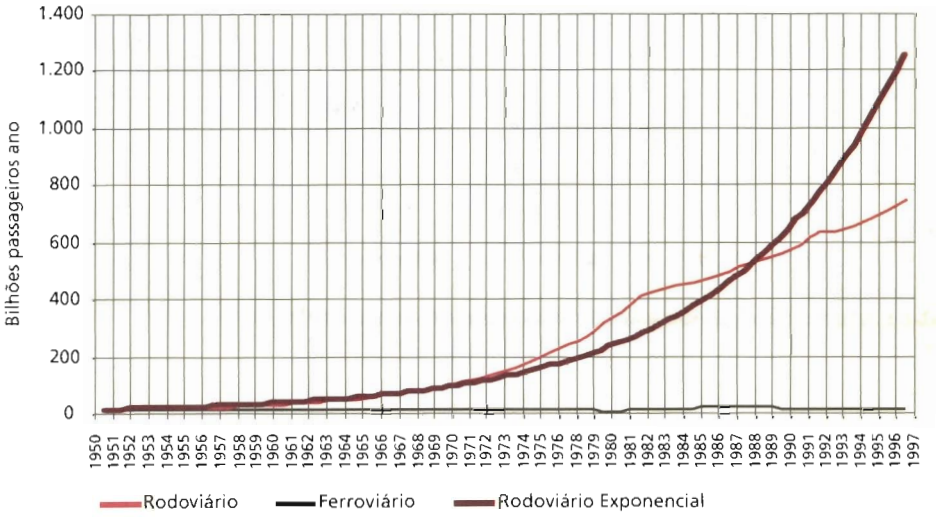
O implacável decréscimo relativo do modal ferroviário (com a restrição de omitirem-se as distâncias, o que diminui a importância real do modal aéreo) é ilustrado na Figura 4. Observa-se que, de 30% das viagens em 1950, o trem diminui sua participação para menos de 5% a partir de 1972 e apresenta uma curva exponencial nula nos últimos 45 anos, em contrapartida à escala de crescimento exponencial do transporte rodoviário. De 1960 a 1980, este último cresceu fortemente, sem que as crises econômicas pelas quais o país passou tivessem um impacto visível em seu ritmo.

Intensos fluxos migratórios, urbanização nos estados mais produtivos e expansão das metrópoles ajudaram a configurar a hegemonia do modal rodoviário na quantidade registrada de deslocamentos de passageiros, como se vê na Figura 4. Mesmo tendo crescido em forma absoluta, o transporte aéreo perdeu importância relativa na divisão modal, na qual o setor marítimo é insignificante: desde 1970, estradas e avenidas se tornaram o suporte essencial da mobilidade brasileira, transportando mais de 90% dos viajantes. Isso possibilitou também a sábia movimentação de algumas viações, que, especializadas nas ligações interestaduais, expandiram rapidamente o seu parque. Exemplo: a Itapemirim, localizada no centro do eixo nordeste/sudeste. Com mais de 1.500 ônibus, ela se tornaria em 1993 a maior viação do Brasil, além de incorporar ao

seu grupo a Nossa Senhora da Penha, no sul, de se articular com a Águia Branca no mercado nordestino e de formar um *pool* com sua principal concorrente, a Cometa, na ligação entre Rio e São Paulo[21]. Assim, seis empresas de mais de 500 veículos e umas quinze ultrapassando os 200 possuem hoje mais da metade do parque rodoviário interurbano nacional.

Figura 3

Crescimento dos deslocamentos rodoviários de passageiros no Brasil, 1950-1995



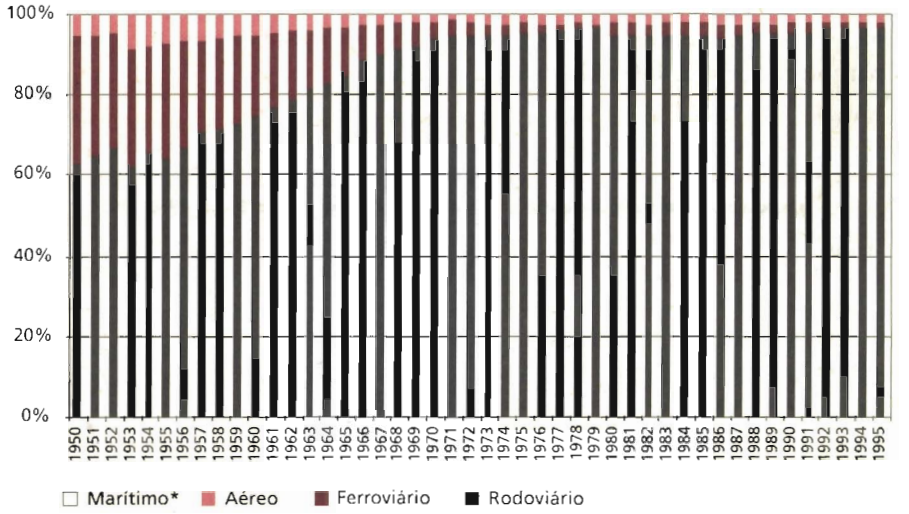
Fonte: TURMA; Dados: GEIPOT, Anuários Estatísticos dos Transportes (DNER)

A Figura 5 evidencia o processo de concentração no setor do transporte de passageiros de longa distância, composto de 200 viações, e em que figuram também as pequenas empresas que atuam nos mercados interioranos, eventualmente ainda ligadas a atividades de transporte de carga ou de caráter comercial (em comparação com o processo de concentração das viações urbanas, tema do Capítulo IV – vide em particular Figura 1 –, os extremos, com possantes megaempresas e pequenas viações tradicionais, se opõem ao setor interurbano).

Além dos investimentos concentrados na infra-estrutura viária nacional, a opção rodoviária da política de transporte trouxe sérias conseqüências para as cidades, submetidas à lógica de construção da rede viária urbana a fim de permitir a circulação de automóveis e, secundariamente, de ônibus. Coincide com uma crescente "marginalização" da população, evidenciada por numerosos estudos sociológicos, econômicos e antropológicos na literatura específica[22], chegando à proposta teórica de Lúcio Kowarick, que fala em "espoliação urbana".

Figura 4

Rodoviarismo na repartição modal dos transportes de passageiros no Brasil, 1950-1995

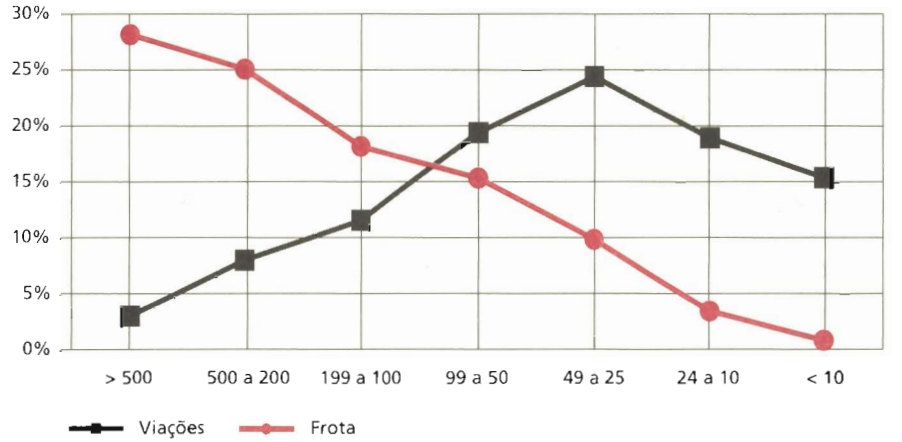


* Marítimo ≃ 0

Fonte: TURMA; Dados: GEIPOT, Anuários Estatísticos dos Transportes (DNER)

Figura 5

Polarização das viações inter-regionais de transporte coletivo no Brasil em 1993



Fonte: TURMA; Dados: GEIPOT, Anuário Estatístico dos Transportes 1997 (DNER)

Embora não se possa reduzir a explicação às simples variáveis do setor de transporte, todos esses aspectos estão ligados, conforme acertada síntese proposta por quem analisa as políticas de transporte coletivo na América Latina ao abordar a experiência brasileira:

> *Nos anos 1950, o crescimento do setor industrial faz-se mais lento e as expectativas de aumento das rendas domiciliares comprovam-se apenas em parte; com efeito, a desigualdade observada na distribuição da renda permite supor que os benefícios da industrialização alcançarão apenas uma parcela da população. Os projetos de transporte mantêm estreita relação com este fenômeno. A industrialização pesada que começa no final dos anos 40, da qual faz parte a indústria do transporte, é responsável pela redução do ritmo de crescimento do emprego urbano e pela queda da redistribuição da renda esperada pela teoria dominante na época. Apesar de evidenciado nos anos 50 que as vantagens da industrialização não se generalizariam para o conjunto da população, reforçou-se essa política. / ../ O que foi definido como 'política de transporte' na época é um claro caso de submissão dos transportes aos condicionantes impostos pela economia nacional.* (Figueroa, 1991: 137 sq.).

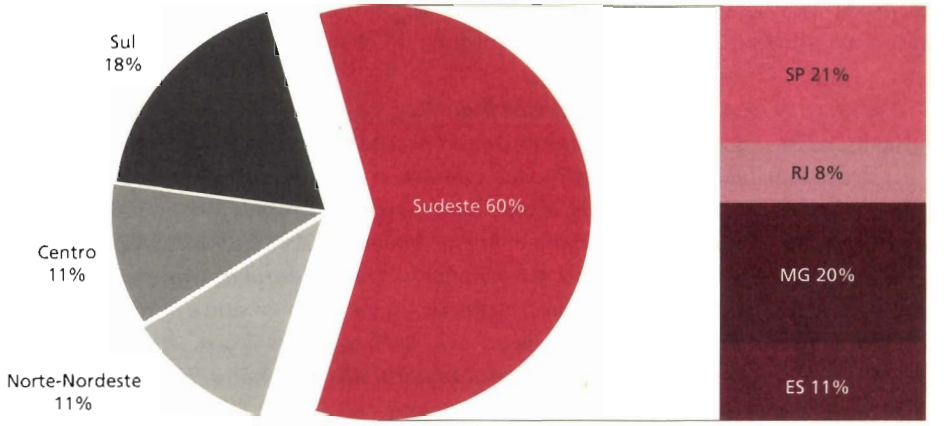
1.4. Milagre da viação

A Secretaria de Viação, incapaz de manter e desenvolver os eixos de comunicação desenhados pelas ferrovias – ou oferecidos pelos recursos hídricos e marítimos –, mal conseguiu assegurar um desenvolvimento homogêneo da malha rodoviária do país, vendo-se na Figura 2 que os estados da região sudeste construíram redes viárias pavimentadas muito mais densas que as do norte do país. E a atuação da nova Secretaria de Transportes, bem como os processos sócio-econômicos de polarização, acentuaram esse desequilíbrio ao deixar que se concentrassem as frotas de veículos rodoviários nos estados mais ricos. Tais são os méritos e defeitos do milagroso desenvolvimento da Viação de Transporte Coletivo que acompanhou o rodoviarismo dominante das quatro últimas décadas, em particular durante o "milagre brasileiro" dos anos 60-70.

As decorrências dessa opção seriam consolidadas nas décadas ulteriores. Conforme a Figura 6, verifica-se que 60% dos 20.000 ônibus existentes em 1993 pertenciam a empresas localizadas na região sudeste, com as do sul respondendo por outros 18%. Todavia, 40% eram baseados nos estados de São Paulo e Minas Gerais, nos quais intensa atividade econômica inter-relaciona densas redes urbanas. Nos estados mais poderosos, o sucesso econômico está claramente ligado ao milagre das viações e ao transporte rodoviário de mercadorias. Enquanto isso, apenas 11% dos ônibus interurbanos pertencem a empresas localizadas nos estados das regiões norte e nordeste do país, fracamente irrigados por ofertas regulares de transporte coletivo no interior e dependendo das grandes viações nacionais para se relacionar com os pólos econômicos mais dinâmicos.

Figura 6

Concentração geográfica das viações inter-regionais de ônibus no Brasil em 1993



Fonte: TURMA; Dados: GEIPOT, Anuário Estatístico dos Transportes 1997 (DNER)

Em termos de transporte urbano, semelhante apogeu do ônibus seria consagrado pela generalizada expansão da forma viação, repetida em muito maior escala nas metrópoles e capitais. Uma frota sete vezes maior expandir-se-ia em grande número de cidades, em decorrência da natureza distinta da atividade de transporte de passageiros, aliás raramente articulada entre os operadores inter-regionais e locais. Porém, verificar-se-á o mesmo grau de concentração na região sudeste (observado nos mapas e Figuras do item 6.3. do Capítulo IV), corroborando assim uma relação direta entre progresso econômico e dos transportes.

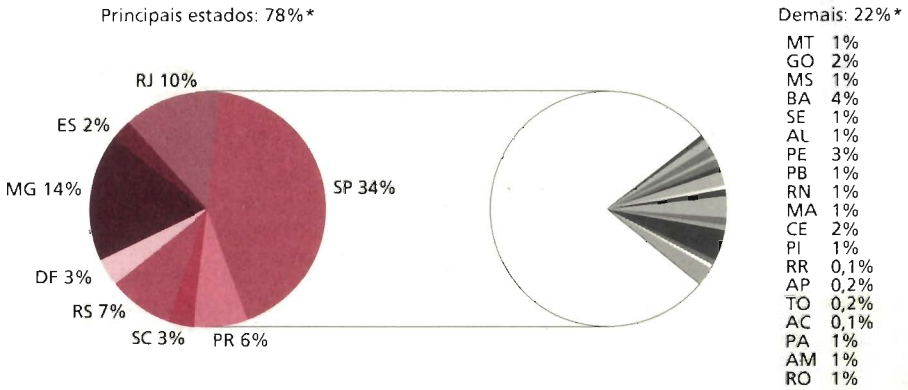
Se reflexo ou causa, discute-se amplamente sobre a relação entre ambos os tipos de desequilíbrios, que, certamente interligados, expressam os maiores desafios do Brasil. No entanto, a presença de uma possante frota rodoviária de veículos de transporte coletivo é fator de progresso econômico e social das regiões mais dinâmicas do país. Não resta dúvida de que o significativo desenvolvimento registrado por essas regiões nas últimas décadas tenha sido congruente com a melhoria das condições de comunicação, interna e externa. As viações participaram desse milagre, cujos frutos são parcialmente distribuídos no restante do país.

Reciprocamente, as empresas de ônibus se foram constituindo com ímpeto nas regiões de maior peso no PIB, aproveitando-se dos desequilíbrios e das carências subjacentes, tão logo se tornou claro que fora tomada a decisão de abandonar a opção ferroviária e de assentar parte do desenvolvimento industrial sobre a matriz rodoviária e automobilística. Assim, o milagre da viação brasileira, com frotas gigantescas, empresas grandes e moderno gerenciamento, originou-se nos mercados concentrados nessas regiões e participou de seu crescimento. A Figura 7 ilustra a desequilibrada repartição da frota de veículos

rodoviários de transporte coletivo de todos os tipos, segundo os estados onde foram emplacados – portanto, independentemente de seu local de uso[23].

Figura 7

Desigual repartição dos veículos de transporte coletivo registrados nos estados em 1996



* Arredondado

Fonte: TURMA; Dados: GEIPOT, Anuário Estatístico dos Transportes 1997 (DNER)

Mantém-se também aqui a repartição já vista: 60% da frota apresenta placas dos quatro estados do sudeste – com preponderância de São Paulo, ao qual corresponde mais de um terço do total nacional, e significativa importância de Minas Gerais, de onde são oriundos numerosos transportadores do país. No sul, destacam-se Rio Grande do Sul e Paraná, onde o transporte coletivo adquire significativa relevância; depois, o Distrito Federal, com 3% da frota, emerge também como importante região de transporte coletivo (junto com Goiás, 2%). Entre 19 outros estados, que juntos representam apenas 22% da frota, destacam-se Bahia e Pernambuco, cada qual com 3% da frota nacional.

Porém, o processo foi nacional, e a viação não é apanágio exclusivo dos setores mais desenvolvidos do país e nem da simples atuação do setor privado. Desde os anos 1950, na passagem da tecnologia ferroviária operada em regime de monopólio por empresas privadas estrangeiras para a oferta calcada na tecnologia rodoviária, com veículos de pequeno porte operados por proprietários individuais, expressam-se dois movimentos interligados que dizem respeito à atuação concorrente e combinada dos poderes públicos e do setor privado.

De um lado, um progressivo e contínuo crescimento do setor privado operando veículos rodoviários (mesmo quando os bondes eram hegemônicos), indo dos lotações aos ônibus que tinham começado a circular no início do século. Estes transportadores desenvolveram uma cultura particular. Sem ter adotado práticas organizacionais copiadas de cooperativas ou sindicatos,

tais como as que se estabeleceram em outros países da América Latina, eles se estruturaram em torno da unidade familiar, que até hoje constitui a base sobre a qual se desenvolve e consolida a típica viação brasileira.

As características específicas da auto-viação têm suas raízes fincadas no próprio modo de desenvolvimento econômico do país. A instalação de uma indústria automobilística, especificidade brasileira do assim chamado (pela Comissão Econômica para América Latina das Nações Unidas – CEPAL) "modelo de industrialização por substituição de importações", já não era mais compatível com uma oferta atomizada e com a presença de veículos de variados tamanhos e marcas. Propiciou-se, assim, o milagre da viação. E a secretaria, que cuidava dessas empresas, se foi especializando nos transportes.

1.5. Hegemonia automobilística e dos fabricantes de ônibus

Substituindo a importação (principalmente dos Estados Unidos), a produção autóctone de veículos pelas indústrias que se instalaram no Brasil pareceu necessária no início dos anos 50. Segundo Martins (1976), vários fatores contribuíram para isso:

(i) o ponto de estrangulamento representado pelo desequilíbrio entre a expansão da produção industrial e as deficiências das infra-estruturas de transportes;
(ii) o peso das importações de veículos em relação às divisas disponíveis;
(iii) as expectativas da classe média urbana em ascensão, para a qual a posse de um automóvel seria sinônimo de *status* social.

Na época, coexistiam uma empresa pública (Fábrica Nacional de Motores – FNM) e três grandes empresas americanas (Ford, General Motors e International Harvest), que desde os anos 20 haviam instalado usinas locais de montagem de veículos com peças importadas. Em 1952, sob impulso de Lúcio Meira, subchefe da casa militar do presidente Getúlio Vargas, criou-se uma subcomissão para incentivar a fabricação de jipes, tratores, caminhões e automóveis. Junto com a autonomia, já se fazia presente o objetivo adicional de segurança nacional, que viria a ser o maior argumento dos militares no poder.

Em seguida, pôs-se em prática um programa de implantação progressiva da indústria automobilística, incluindo medidas como a interdição de importar veículos prontos (1953) e a criação da Comissão Executiva da Indústria de Material Automotivo (por decreto assinado pelo presidente Getúlio Vargas em 1954). O processo tomou impulso com a chegada de Juscelino Kubitschek à presidência da República, que instalou de imediato um grupo de trabalho para estudar a montagem da indústria automobilística. Como resultado, criou-se em 1956 o Grupo Executivo da Indústria Automobilística – GEIA, com três tarefas básicas (Martins, 1976):

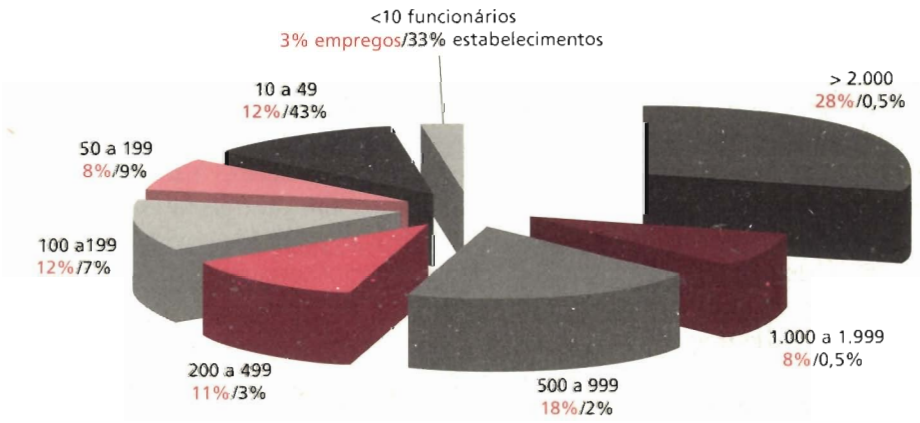
(i) a elaboração de planos nacionais para produção de diferentes tipos de veículos;
(ii) a formação de mão-de-obra especializada;
(iii) a aprovação de projetos e a coordenação de sua execução.

Dois objetivos principais foram fixados: o aumento da produção, que deveria chegar a 347.700 veículos em 1960, e a obtenção de índices bastante elevados de nacionalização, entendida como o percentual (em relação ao peso do veículo) de peças fabricadas no país, mesmo por empresas estrangeiras. Conforme mostra Lessa (1981), ambos foram plenamente atingidos. Entre 1957 e 1962, os índices de nacionalização previstos e realizados foram, respectivamente: para automóveis, 95% e 89,3%; para caminhões, 90% e 93% (sendo que os ônibus atingiram 86,4%); para jipes, 95% e 90,9%; para utilitários, 90% e 94,3%.

A Figura 8 mostra essa estrutura já no ano de 1970 (lamentavelmente, o levantamento de censos industriais não se repetiu depois), quando 9 fábricas absorvem 28% da mão-de-obra, e as categorias de empresas de mais de 1.000 funcionários representam um terço do setor. Outra porção de empresas, tendo entre 500 e 1.000 trabalhadores e representando 18% do emprego, devem agrupar os maiores produtores de autopeças. Quanto ao restante, com até 500 funcionários, são médios e pequenos estabelecimentos de fabricação de componentes, que ainda absorviam 46% do emprego do setor em 1970. Fora das firmas estrangeiras de veículos e pneumáticos, o setor está fortemente marcado por lógicas familiares e processos pouco modernizados de produção.

Figura 8

Estrutura industrial e distribuição de empregos e estabelecimentos de material de transporte



Fonte: TURMA; Dados: Censo Industrial, 1970

Um traço marcante da política industrial da época foi a criação de um ambiente favorável à entrada do capital estrangeiro no país, embora sob condições de integração nacional, de impulso à produção nacional de insumos e de compromissos de expansão fora das fronteiras brasileiras. Para isso, em muito contribuiu a legislação adotada[24], que concedia isenções à entrada de equipamentos pesados no país. Mais uma vez na história, deixava-se a política de transporte concentrada nas mãos do capital estrangeiro que se quis associar às metas do desenvolvimento escolhido: às quatro primeiras montadoras, instaladas em São Paulo, juntou-se depois a Fiat, com planta em Minas Gerais.

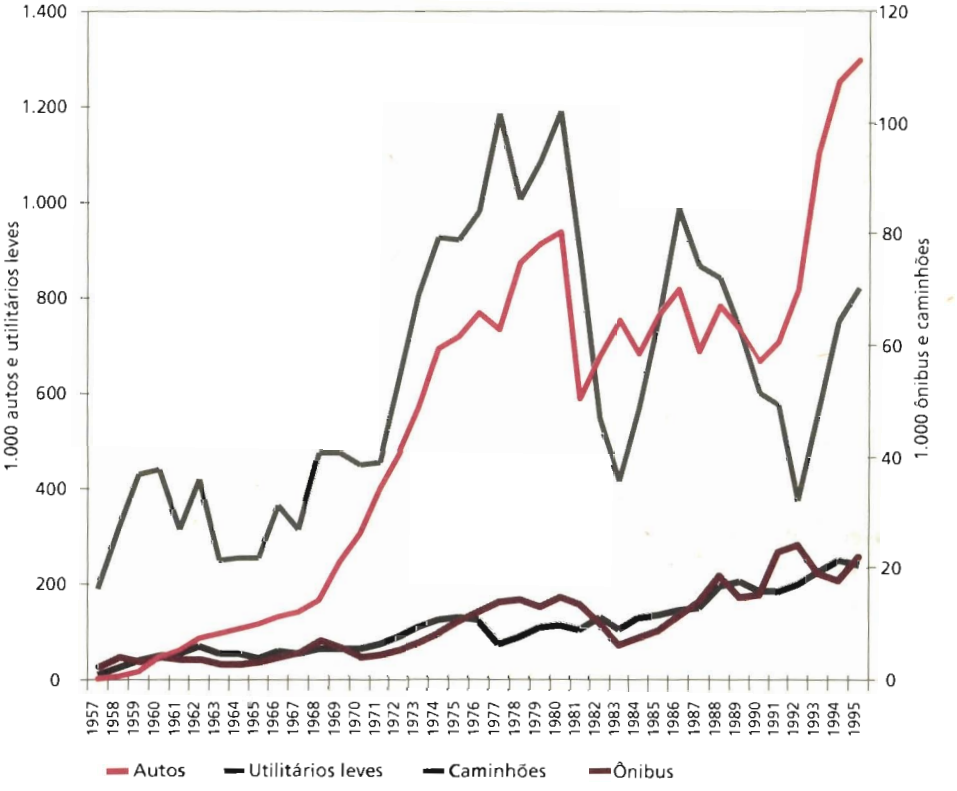
A Figura 9 bem demonstra a rápida expansão do setor automobilístico brasileiro nas três últimas décadas. Nas duas curvas superiores, a produção de automóveis e utilitários leves cresce lentamente até 1968, para logo em seguida conhecer forte crescimento, sustentado até o final dos governos militares. A queda registrada em 1981 e as oscilações de ambas as curvas durante o período seguinte, chamado de "década perdida", ocorrem sob efeito da crise econômica e da restrição do consumo dos setores médios. Mas, nos anos 90, verifica-se a retomada da produção de automóveis a um ritmo semelhante ao dos 70. Chega-se, assim, a uma produção recorde de mais de 1,6 milhão de veículos em 1996, entre os quais 1,3 milhão são carros particulares produzidos pelas filiais brasileiras dos quatro grandes construtores instalados sob o amparo da política resenhada. A maioria deles dotados de motor a gasolina, visto já não se produzirem mais do que 7.732 utilizando o álcool, com o qual se tentou suprir a demanda energética do Brasil quando da crise do petróleo. Entre os 116.073 veículos movidos a diesel, a maior parte atua em caráter comercial, sendo notório que, hoje, quase todos os ônibus e caminhões usam essa tecnologia em todo o Brasil.

A Tabela 1 evidencia a maneira como esse mercado ainda era repartido entre nove fabricantes em 1996 e mostra evoluções interessantes. Em primeiro lugar, a inicial hegemonia dos Estados Unidos tem sido quebrada pela entrada de modelos europeus, em particular alemães, aos quais um italiano se associou para atender às demandas de massa. Em segundo lugar, salienta-se que, exceto pela Volkswagen, as demais empresas se especializam em alguns ramos da produção, quer automóveis, ônibus ou caminhões. Em terceiro lugar, com exceção da produção de veículos de passeio repartida em três partes iguais entre fabricantes que trouxeram capitais alemãs, italianos e americanos, as demais categorias de veículos são dominadas por um ou dois fabricantes.

A especialização no mercado brasileiro, a partir da produção de um número reduzido de modelos, geralmente de modesto grau de sofisticação, trouxe também uma baixa competitividade e uma concentração geográfica das fábricas perto de grandes bacias de mão-de-obra especializada (sobretudo São Paulo). Relações verticais estabeleceram-se com uma grande gama de produtores de insumos e autopeças, reforma de motores ou carrocerias: 1.328 estabelecimentos em 1973, empregando 220 mil trabalhadores (segundo o sindicato

Figura 9

Crescimento cíclico da produção de veículos no Brasil, 1957-1995



Fonte: TURMA; Dados: ANFAVEA

Tabela 1

Produção automobilística brasileira por fabricante e tipo de veículo em 1996

	Veículos Passeio	Comerciais Leves	Ônibus	Caminhões Leves e Médios	Pesados, Semi e Super	Total
Volkswagen	34,98%	34,88%	7,57%	40,35%	10,66%	**556.828**
Fiat	31,81%	23,23%				**473.706**
General Motors	25,55%	26,15%		2,22%		**400.387**
Ford	7,66%	14,51%	2,67%	23,78%	19,04%	**147.736**
Mercedes-Benz			70,99%	31,15%	40,17%	**28.823**
SAAB - Scania			10,02%		17,74%	**6.901**
Volvo			8,74%		12,39%	**5.096**
Toyota		1,23%		2,50%		**3.203**
Agrale		0,01%		3,50%		**455**
Geral	**1.299.193**	**260.209**	**15.713**	**17.991**	**30.031**	**1.623.135**

Fonte: TURMA; Dados: ANFAVEA (não inclui CKD)

de fabricantes Sindipeças ou 130 mil segundo a *Pesquisa Industrial* – cifras citadas em Darbéra e Prud'homme, op. cit.: 68). Essas caraterísticas não foram favoráveis ao aumento da produtividade da indústria nem à livre concorrência em mercados de consumo relativamente cativos. De fato, o setor conhece altos índices de concentração na grande indústria de produção e encarroçamento de veículos, enquanto existe uma multiplicidade de pequenos estabelecimentos dedicados à fabricação de insumos e atividades terciarizadas.

No que diz respeito aos veículos de transporte coletivo ou de carga, relações verticais tenderam a se instaurar entre os fabricantes e os escalões a montante e a jusante da atividade (metal-mecânica, pneus, concessionárias, agências financeiras e clientelas). Enfim, concentrada na fabricação, a produção precisou sê-lo também na comercialização, com incentivos estatais, o que pode explicar a estrutura do transporte coletivo no país.

Em meados da década de 90, que trouxe a estabilização monetária do Plano Real e a abertura da economia, com liberalização das importações de veículos, essas caraterísticas mudariam. Buscando aumento de produtividade, preços finais mais baixos e visando tanto uma exploração agressiva dos diversos segmentos do mercado local quanto das demandas externas (coincidente com a constituição do Mercosul), construtores estrangeiros candidatar-se-iam a implantar no Brasil fábricas de outro estilo.

Liberalização das importações, melhoria da produtividade, diversificação dos produtos, barateamento dos preços e facilidades financeiras vêm contribuindo para a motorização individual, para a proliferação de formas não regulamentadas de transporte público e, claro, para os engarrafamentos que atingem as cidades brasileiras. Apesar de mantida a separação entre produção de automóveis e o restante do setor, as mudanças na primeira agem sobre os outros segmentos, e a qualidade dos veículos de transporte coletivo vê-se beneficiada pelo que acontece no mercado dos automóveis, microônibus, etc.

Em outra escala, nas curvas inferiores da Figura 9, verifica-se um crescimento mais contínuo da produção de caminhões e ônibus. A segunda cresce quase regularmente até 1980, sendo proporcionalmente menor a queda nessa década, o que mostra menor dependência dessa atividade relativamente ao consumo final. Observa-se, todavia, uma leve queda de 1980 a 1983, motivada, entre outras razões, pelos primeiros sintomas da crise econômica e pela própria crise dos sistemas de transportes (extinção dos mecanismos de financiamento e de subsídio, protestos populares). Não obstante, ao longo de todo o período, que cobre quase quarenta anos, a produção de veículos para abastecer o modal ônibus está em coerência com a emergência e consolidação da viação urbana, com capitais privados nacionais articulados a investimentos estrangeiros numa possante base brasileira de produção de veículos de transporte coletivo.

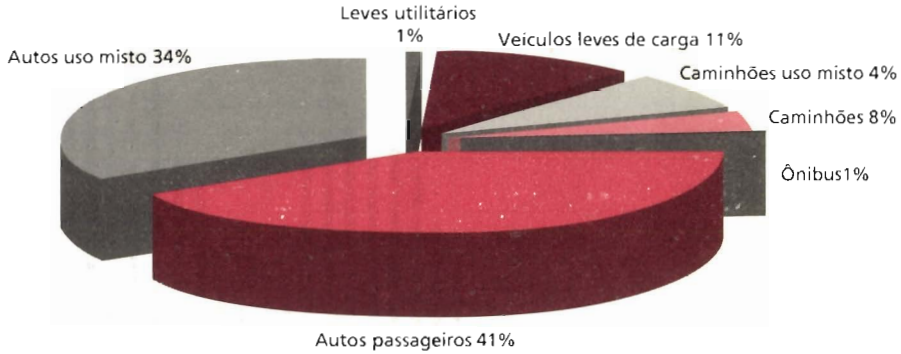
Embora de tendências comuns, as diferenças entre as quatro curvas da Figura 10 mostram maior relação das que correspondem à produção de veículos comerciais com uma política de apoio ao modal rodoviário, enquanto a pro-

dução de veículos leves parece mais depender, e de modo mais acidentado, das oscilações da demanda. Não resta dúvida, porém, de que o objetivo primeiro visado pelas políticas rodoviaristas girava em torno do automóvel, vindo o ônibus como elemento secundário e decorrente dessa opção nacional.

> *Na verdade, é a política de industrialização nacional que passa pela produção de material de transporte. Os transportes não são aqui considerados como suporte da mobilidade, mas sobretudo como suporte da reprodução da atividade industrial e das condicionantes do desenvolvimento dominantes na época; vale dizer, como um produto que se valoriza. Nesse sentido, a preocupação das autoridades não se dirige essencialmente ao transporte na função de corresponder aos deslocamentos da população, que são de pouco peso frente aos objetivos macro-econômicos da política nacional. Uma política de transportes-deslocamentos (oposta àquela de transporte-valorização) teria de ser bem diferente.* (Figueroa, 1991: 139).

Figura 10

Importância dos veículos individuais e coletivos na produção brasileira de meios rodoviários de transporte, 1957-1995



Fonte: TURMA; Dados: ANFAVEA

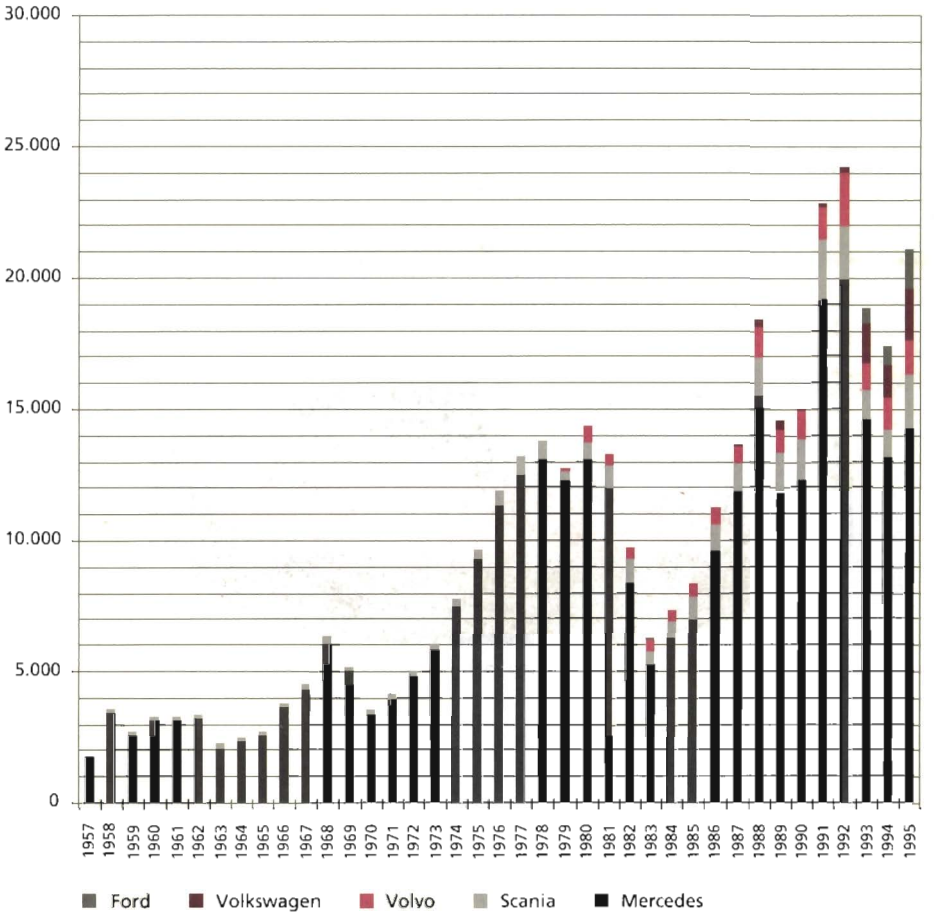
Assim, como se vê na Figura 10 (complementar à Tabela 1), a produção total de veículos de 1957 a 1995 deu importância absolutamente majoritária aos automóveis (41% "de passageiros" e 34% "de uso misto") e totalmente minoritária relativamente ao ônibus (1% da produção nacional no período – embora o panorama resultasse diferente se, em vez de considerar a soma das unidades, a contagem fosse feita à base de valores).

Aliás, durante todo o período, a produção de ônibus conheceu forte crescimento, conforme ilustra a Figura 11, que mostra a evolução nacional apenas marcada pelos momentos críticos que atravessou a economia nacio-

nal, com recessão da produção e restrição do consumo ao ponto de fazer cair a demanda por ônibus. Os momentos de auge apresentam-se nos finais das décadas de 1970 e começos de 1990 – com um recorde de 24.186 ônibus produzidos no ano 1992 –, que se explicam por mudanças nas políticas nacionais e pelo impulso dado à renovação das frotas, em boa parte devido à política aplicada pela prefeitura de São Paulo (ver Capítulo II).

Figura 11

Crescimento e diferenciação da produção de chassis de ônibus no Brasil, 1957-1996



Fonte: TURMA; Dados: ANFAVEA

Observa-se também a grande homogeneidade da frota de ônibus: quase toda de uma mesma e única marca até a década de 90, quando aparece alguma

diversificação. Nesse sentido, a importância da produção brasileira de ônibus é sublinhada pelo fato de que um construtor especializou-se nesse modal – junto com a produção de caminhões – tanto para o mercado nacional quanto como base para exportação ao resto da região e fora do continente. De fato, nos últimos trinta anos, a produção brasileira de ônibus esteve concentrada na Mercedes-Benz (Figura 12), com 84% do total, aparecendo uma tímida concorrência da Scania e da Volvo, com 7% e 4% respectivamente, mas fabricando veículos de especificações diferentes e para mercados dificilmente expansíveis. O construtor apoderou-se desse mercado em boa parte estabelecendo relações privilegiadas com as empresas de ônibus, cujo crescimento apoiou diretamente. As maiores viações vieram assim a duplicar suas atividades, associando à operação de serviços de transporte a atuação como concessionárias da marca, como agências de compra e revenda de ônibus e, às vezes, constituindo-se como grupos de empresas presentes em várias cidades ou atividades de transporte.

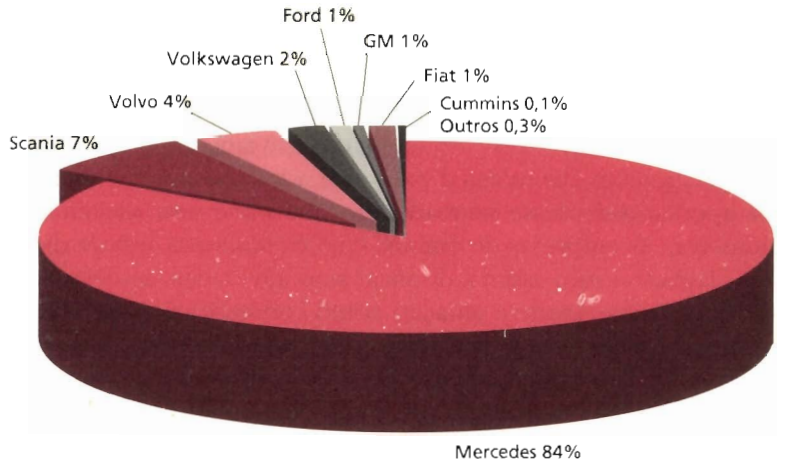
Deve-se ressaltar que certa articulação entre fabricantes e operadores serviu para impor às entidades públicas políticas de ampliação e renovação de frotas, usando-se também o argumento de atender à demanda emergente de transporte.

Mas uma caraterística dessa indústria de ônibus radica no fato de que ela se concentrou na produção de chassis e motores, dedicando-se em proporção muito menor à produção de veículos completos (os monoblocos): o ônibus Padron brasileiro, encomendado pelo transportador diretamente à fábrica, era levado por ele a uma das empresas que se encarregavam de encarroçá-lo. Na Figura 13, aparece um oligopólio dominado pela mais antiga empresa do sub-setor – a Caio, que, mantendo um forte caráter familiar, detém ainda hoje 42% do mercado dos encarroçadores, cuja tendência é de se diversificar, dada a presença da Marcopolo (24%) e de três outros construtores em luta para consolidar um espaço próprio.

A produção brasileira de ônibus, subproduto da indústria automobilística que caracteriza o desenvolvimento capitalista do pós-guerra e diferencia a matriz produtiva do país, aparece então como parte de um dispositivo global de maior alcance. Junto com a expansão da rede viária e com a constituição de um fundo financeiro de base tributária, ela faz parte do circuito integrado que define a nova política brasileira de transporte, baseada nos modais rodoviários e com pretensões à auto-suficiência. Após ter alimentado locomotivas com o café desvalorizado nos piores momentos da crise mundial, o país construiu estradas e avenidas, automóveis, caminhões e ônibus, mediante impostos sobre combustíveis e fabricação autóctone sob licença de toda a gama de material de transporte, insumos e derivados; estes rodoveículos espalharam a grande velocidade e pelo país inteiro um "cheiro de óleo diesel". Bem sucedida, a nova montagem criou um circuito de produção, consumo e financiamento que se auto-reproduziu (Coing et al., 1989) durante décadas, contribuindo tanto para uma organização dos transportes quanto para o progresso econômico.

Figura 12

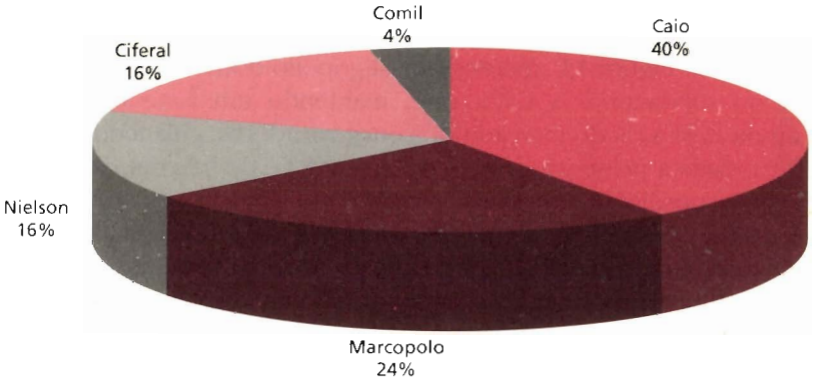
Preponderância dos chassis Mercedes-Benz no mercado de ônibus produzidos no Brasil entre 1957 e 1996



Fonte: TURMA; Dados: ANFAVEA

Figura 13

Oligopólio dos fabricantes de carrocerias de ônibus urbanos no Brasil em 1996



Fonte: TURMA; Dados: FABUS

Como parte desse arcabouço, a "política da viação" pareceu corresponder perfeitamente aos requisitos de modernização estatal, à ideologia de integração nacional e aos interesses industriais envolvidos. Esses traços explicam e determinam a emergência da auto-viação que se montou nessas décadas para percorrer as novas estradas e avenidas das regiões e aglomerações emergentes e, casualmente, facilitar os deslocamentos de passageiros sobrantes das relegadas ferrovias públicas, numa mobilidade imprescindível para as

novas dinâmicas empregatícias e consumistas. Assim, a viação, crescendo em forma capitalista e em cumplicidade com o modernismo automobilístico-rodoviário, protegeu o Brasil contra as recorrentes crises de ciclo curto que costumam agitar os sistemas latino-americanos de transporte coletivo (vide Figueroa, op. cit.: 332 sq.), na base do corporativismo e do capital desvalorizado (Figueroa e Henry, 1987; Jaramillo, 1987). Porém, o circuito da auto-reprodução rodoviária encontrou problemas quando apareceu a crise energética e, sobretudo, com as novas demandas de massa associadas ao desenfreado povoamento das metrópoles. Apêndice de uma política ditada por outros determinantes, a viação e sua secretaria iriam entrar, então, num esquema diferente, com o regime militar e a proclamação da Nova República.

2. A viação de ônibus na emergência social dos transportes urbanos

O "milagre brasileiro" baseou-se em grande parte no complexo industrial automotivo, enquanto, paralelamente, a estrutura viária e a oferta de transporte coletivo irrigavam os fluxos de urbanização e de aglomeração populacional. Ambos os processos, interligados, não seriam isentos de limites e contradições, em meio às quais se desenvolveriam as viações urbanas. Em seguida, os choques energéticos, a "década perdida" e as várias estratégias de saída de crise impactaram os setores industriais e de transporte, motivando ora intervenções ora retiradas dos poderes públicos e sociais nos sistemas urbanos.

De simples condicionante de um vigoroso regime de acumulação capitalista, o transporte voltou a ser uma etapa da *via crucis*, talvez a mais dolorosa, das grandes metrópoles e a exacerbar as tensões sociais, que requereriam uma intervenção pública mais pronunciada. Mobilização estatal e social marcaram, assim, as três últimas décadas, transformando o transporte em "problema social", tal como foi caraterizado por vários autores (Pacheco, Affonso, Belda, Bussinger, Moisés, Nunes, Daniel, etc.).

Sem resenhar toda essa mutação histórica, deve-se avaliar o quanto este problema, ao provocar a intervenção de atores sociais, institucionais e políticos, redefiniu o cenário de atuação da viação e a instou a evoluir para se adaptar às exigências de ambos os processos e às novas montagens institucionais – pois a empresa de transporte também se constituiu como ator nas relações triádicas da correlação de forças entre setor público, empresa privada e classes populares (segundo esquema proposto por Henry, 1987).

2.1 Veleidosa intervenção central nos transportes urbanos

Entre 1968 e 1973, quando a economia crescia a taxas de 10% ao ano e a indústria figurava como seu setor mais dinâmico, os governos militares

(1964-1983) reformularam as políticas monetária, bancária, fiscal e salarial, sem, no entanto, definir uma clara intervenção direta nas bases para o desenvolvimento, como os transportes. As transformações dessa época levaram a um processo de concentração do capital em todos os setores, do qual os bancos, as empreiteiras e as firmas privadas de consultoria constituem bons exemplos. Menos destacado, um processo de capitalização semelhante aconteceu no setor de transportes, embora em menor escala e com maior dependência de intervenções diretas do Estado para estruturar os mercados.

Efetivamente, quanto aos ônibus urbanos, a concentração se dá através de dois movimentos, articulados entre si, mas que respondem às necessidades de adequação da empresa ao mercado em que atua (Santos et al., 1995). O primeiro, que se pode denominar orgânico, tem natureza endógena ao conjunto de empresas em um mercado urbano dado. Trata-se de um processo intimamente vinculado aos diferenciais de capacidade técnico-empresarial (pelo menos da capacidade potencial) – por causa da heterogeneidade do setor, em que coexistem pequenos artesãos e grandes empresários, vinculado a vantagens comparativas referentes às áreas de operação, como maior demanda, maior rotatividade, melhores pavimentos, ou dos procedimentos de aquisição de veículos ou peças de reposição –, pois certa escala é necessária para ganhar posições no acesso a esses insumos (conforme explicado no Capítulo VIII).

Um segundo movimento, induzido pela ação dos poderes públicos, desdobra-se desde os primeiros regulamentos postos em prática a partir dos anos 50 e toma impulso ao final da década de 70. Trata-se de um processo cujo objetivo é organizar a oferta de transportes na cidade, de modo a que esta possa melhor cumprir sua vocação econômica e social – entre as condições gerais da reprodução capitalista[25].

De fato, à época, em paralelo com o autoritarismo vigente, deu-se a centralização das decisões e dos recursos financeiros no âmbito da União, sacramentado pela reforma fiscal da Constituição de 1968. Naturalmente, desenvolveu-se um modelo de administração financeira centralizado, de que derivaram políticas urbanas já com a criação, em 1965, do Banco Nacional de Habitação – BNH (analisado por Maricato, Sachs-Jeantet e outros). Inicialmente, ainda se manteve o foco rodoviário nacional, com objetivos territoriais caros aos militares: o Plano Nacional de Viação – PNV. Visando responder aos desafios postos pelas dinâmicas das aglomerações que se consolidavam, a União incorporou, por vez primeira, alguns dispositivos relativos aos transportes urbanos nas políticas nacionais de habitação e assuntos sociais. Pois ambos os movimentos, endógeno e induzido, na direção da concentração de oferta, também constituem respostas às necessidades da acumulação e de permanente reestruturação dos mercados de transporte, tendo em vista as dinâmicas econômicas e urbanísticas das cidades.

Assim, na segunda metade dos anos 70, o modelo centralizado de planejamento na esfera federal foi posto em prática nos transportes urbanos,

agora institucionalmente destacado como setor autônomo de intervenção, com a criação de instrumentos financeiros e organizacionais próprios. Fagnani releva em termos críticos como a "nova" política de transportes outorgou, de forma temporária, uma "limitada base financeira ao transporte urbano":

> *É importante assinalar que, até 1976, o setor de transportes coletivos urbanos não foi incluído no âmbito da Política Nacional dos Transportes sequer a nível do discurso [nem] por recursos tributários do orçamento federal.* [Só] *no Governo Geisel tenta-se aplicar uma nova estratégia de desenvolvimento, consubstanciada no II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND (1975-1979)* [cujo] *núcleo central é representado por uma política industrial de base e por profundas transformações na matriz energética, visando adequá-la aos condicionantes impostos pelo primeiro choque do petróleo. Em "clara subordinação" ao II PND,* [deu-se certa] *ênfase ao transporte coletivo urbano, incluído, pela primeira vez, na Política Nacional dos Transportes. Com 18,1% dos recursos do IULCLG, a maior parte de um Adicional de 12% sobre o mesmo e de outro Adicional da Taxa Rodoviária Única – TRU*[26]*, o setor de transporte coletivo passou a contar com receitas tributárias que representavam pouco mais de 20% do total legalmente destinado ao setor de transportes. A despeito desse ganho de importância e da ruptura parcial da solidariedade existente entre a política tributária do Governo e o padrão "automobilístico-rodoviário!", não se verificou uma "reversão" em favor das transformações requeridas pelo ajustamento da política de transportes ao novo padrão de industrialização no sentido de corrigir a distribuição modal anômala do sistema de transportes* (Fagnani, ibidem: 39 sq).

No estabelecimento do Sistema Nacional de Transpores Urbanos – SNTU[27], surgiram a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos – EBTU, com a missão de coordenar os modais ferroviário e rodoviário urbanos de passageiros, como ente diferenciado do GEIPOT (que, sem se retirar completamente do urbano, passou a cuidar mais das demais modalidades de transporte), e o Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos – FDTU (Brasileiro, 1994).

Nesse processo, a EBTU e o GEIPOT tiveram papel de destaque na realização de planos e estudos de transportes[28], no aporte de orçamentos para implantação dos metrôs do Rio de Janeiro e de São Paulo, assim como para os trens urbanos de Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre (Antunes, 1992), na construção de corredores de transporte coletivo, no desenvolvimento do projeto Padron de modernização do ônibus urbano, no estímulo à formação de recursos humanos e no envio de técnicos para estágios e visitas a organismos de transportes do exterior. O Banco Mundial também teve papel importante, pois suas orientações, expressas nos programas BIRD I, II, III e IV, eram convergentes com aquelas preconizadas pelo governo federal (Brasileiro, ibidem; Oliveira, 1987).

Também data dessa época a decretação de nove Regiões Metropolitanas, destinadas a receber intervenções planejadas e de conjunto para as

principais capitais do país e municípios de entorno que, sob pressão das migrações internas, vinham se desenvolvendo em espaços conurbados e representavam tanto reservas de mão-de-obra quanto focos de inquietação social. Pensou-se em constituir para cada Região uma Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos – EMTU, que deveria exercer a coordenação dos sistemas de transportes sobre trilhos e pneus em nível do conjunto das cidades e procurar estruturar a organização das empresas privadas, induzindo-as a se concentrar nesses mercados. Por resistências políticas locais e devido à dificuldade de juntar sob tutela pública os diferentes operadores e respectivas administrações, o modelo iria se frustrar no confronto entre um esquema verticalmente imposto e a difícil tarefa de coordenação na base, em particular entre os níveis estadual e municipal de articulação.

Vale lembrar que o nível metropolitano, nos transportes como em outras áreas, nunca conseguiu um estatuto claro entre os clássicos três níveis de poder político no Brasil. Nem mesmo acedeu a recursos próprios, ficando débil frente à tutela federal, que os possuiu temporariamente no caso específico dos transportes coletivos. Apenas fez sucesso a experiência de Pernambuco (EMTU/Recife, analisada no Capítulo III), em contraste com os limites verificados em Belo Horizonte (METROBEL, mencionada no Capítulo V), com a desventurada tentativa em São Paulo e com a quase inexistência de EMTU efetiva nas demais aglomerações. Para as outras capitais, previa-se a criação da Superintendência de Transportes Urbanos – STU, que teve acesso limitado aos recursos canalizados pela EBTU, mais voltada para as Regiões Metropolitanas e os sistemas de massa. Por sua vez, na prática, os órgãos municipais, sem condições financeiras nem recursos humanos e com poder político fortemente diminuído no período militar (note-se que os prefeitos das principais capitais não eram eleitos, mas nomeados), passavam a tutela dos transportes coletivos à União. Daí a série de projetos de corte tecnocrático aceitos pelos governos locais – mais por interesse nos recursos envolvidos, apesar de dissociados das realidades concretas. Embora expressassem propósitos generosos e fossem otimisticamente futuristas, vários desses projetos não tiveram maior impacto ou foram abandonados, deixando sempre frustrações e conflitos entre os diferentes níveis de poder estatal. Outros municípios, porém, conseguiram tanto manter sua soberania quanto atrair recursos: foi o famoso caso de Curitiba, que, em particular sob direção da equipe reunida pelo arquiteto Jaime Lerner em suas várias administrações, se destacou pelo sucesso do modelo (vide capítulo XI).

Durante o regime militar, a União interveio nos transportes por razões secundárias e visando adequar a oferta, ainda baseada em viações de porte pequeno e médio, ao processo de metropolização em curso. Na segunda parte do período, o governo central teve de fazer face aos movimentos reivindicatórios que pressionavam por mais e melhores transportes – curiosamente, sua intervenção polarizou o confronto, expresso em quebra-quebras de cará-

ter espontâneo, e o politizou a ponto de transformar esse campo num dos elementos que iriam contribuir para a redemocratização do país.

Mantendo-se à margem da movimentação sócio-política, o setor privado foi beneficiado pela intervenção estatal e pela ampliação da demanda de ônibus. As empresas fabricantes de chassis e carrocerias buscavam um mercado nacional para seus veículos, cuja produção continuou aumentando (vide Figura 11) graças às necessidades operacionais do setor de transportes coletivos: afinal, as auto-viações precisavam sair definitivamente da operação artesanal e reestruturar-se. Querendo segurança para poderem investir na atividade, elas contaram com a ajuda pública, que garantiu subsídios para compra de veículos (abertura de linha de financiamento do FINAME, dependência especializada no BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).

Quanto às viações, os resultados dessa política foram positivos incentivos à reorganização do setor privado, à acumulação de ônibus e à criação de sistemas locais de transportes mais eficientes (Brasileiro et al., 1998):

(i) verificou-se uma racionalização dos itinerários, das paradas e terminais e implantou-se uma política de subsídios para a renovação da frota;
(ii) incentivou-se a concentração empresarial através do reagrupamento dos proprietários individuais em empresas de transportes;
(iii) desenvolveu-se a formação de profissionais em atuação nos organismos públicos federais e locais, possibilitando intercâmbio técnico com o exterior através de estágios, cursos e visitas técnicas;
(iv) consolidou-se a capacitação dos técnicos em planejamento e operação de sistemas de transportes, ressaltando-se no processo a dimensão acadêmica, pois as universidades constituíram fortes programas de transportes.

Importa destacar ainda que, em nível local, a elaboração pelo GEIPOT e EBTU das Instruções Práticas para o Cálculo das Tarifas de Ônibus Urbanos (1982) em muito contribuiu para o surgimento de uma capacitação técnico-profissional acompanhando, pela primeira vez, os custos dos insumos necessários ao cálculo das tarifas de ônibus urbanos[29].

No entanto, salienta-se que estas intervenções estatais não foram nem planificadas nem espontâneas: ao contrário, provieram de uma difusa mas constante pressão exercida pela sociedade civil. Nessa época verifica-se, por exemplo, a criação da Associação Nacional de Transportes Públicos – ANTP, entidade não governamental que agrupa preferencialmente os órgãos gestores locais encarregados da coordenação dos transportes. A ANTP atua até hoje em prol dos transportes coletivos, mostrando-se ainda capaz de articular e propor diretrizes para as políticas de transportes urbanos no país, com extrapolação para a América Latina.

No seu conjunto, estas ações federais permitiram, por um lado, a reorganização da oferta de transportes, impulsionando o processo de concentra-

ção e modernização das empresas privadas de ônibus (vide Capítulos IV e VI). De outro lado, favoreceram a estruturação de organismos públicos capacitados para o exercício da coordenação dos transportes nas cidades, em especial nas capitais dos estados.

Deste breve desenho da política federal para os transportes urbanos no Brasil, importa destacar dois elementos que guardam forte convergência entre si. Primeiro: a incorporação da dimensão urbana na política nacional de transportes do governo federal, da segunda metade da década de 1970 até meados dos anos 80, não foi incompatível com o crescimento do setor privado que operava as viações urbanas. Ao contrário, as intervenções públicas constituíram-se em suporte e condição indispensável para a passagem do modelo de pequena empresa artesanal e atomizada, para a grande empresa moderna e concentrada, que viria a se consolidar da segunda metade dessa década em diante.

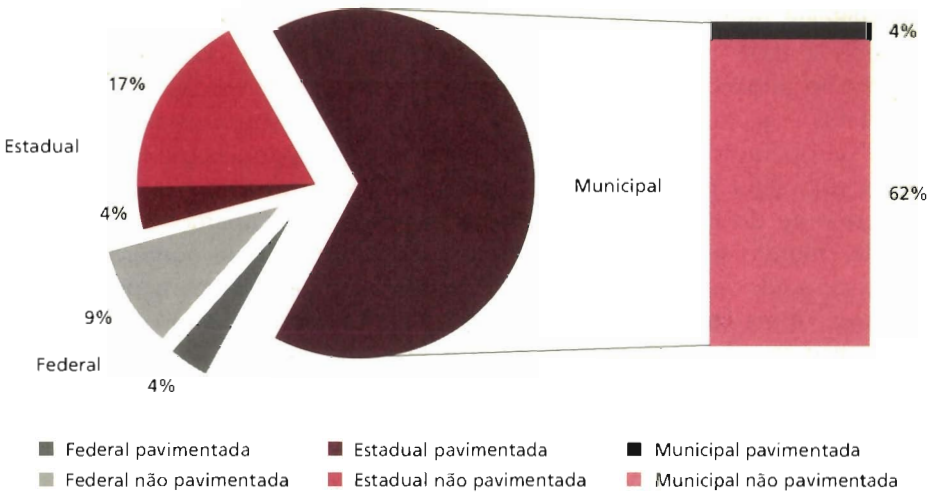
Em segundo lugar, mesmo inserindo os transportes coletivos na política nacional de transportes (destacando claramente o Brasil dos demais países do continente), ao privilegiar o transporte sobre pneus operado por um setor privado de ônibus organizado em forma empresarial e favorecendo a circulação do automóvel nas cidades, a União manteve consolidada em nível urbano a lógica rodoviarista posta em prática no transporte de cargas e passageiros, em consonância com o desenvolvimento da indústria automobilística nacional.

A ênfase dada aqui à única política de transporte urbano jamais desenvolvida no Brasil não substitui seu lugar derivado de outros objetivos nem seu caráter efêmero, posto que, já no governo Figueiredo, a recessão e o retorno a uma política econômica ortodoxa selou o "esgotamento do padrão de financiamento do transporte urbano".

> *A partir de 1979, com o agravamento da crise mundial decorrente do segundo choque do petróleo, a questão energética passa a ter importância ainda maior na estratégia política e econômica do governo. Uma nova tentativa de inflexão na matriz dos transportes procura ajustá-la aos objetivos estratégicos da política econômica: nesse sentido, acentua-se mais a subordinação da política de transportes à questão energética /. / Ganham maior espaço, no âmbito da política governamental, o transporte coletivo de passageiros, em detrimento do individual.* [Porém], *ocorre, em primeiro lugar, o completo esvaziamento das receitas vinculadas à política federal de transportes* [desviadas para programas como Proálcool[30], outras metas do Plano de Desenvolvimento ou colocadas à disposição do Tesouro Nacional], *implicando a perda da capacidade de financiamento autônomo do setor. Em segundo lugar, sem recursos fiscais vinculados e com dotações orçamentárias limitadas e insuficientes, não resta às empresas federais do setor de transportes outra alternativa a não ser contrair empréstimos, sobretudo externos, prática aliás incentivada pelas autoridades governamentais. Em decorrência, acentua-se enormemente a pressão dos recursos disponíveis, comprometendo ainda mais a capacidade de investimento*[31]. (Fagnani, ibidem: 43).

Figura 14

Distribuição quilométrica e situação da rodovia brasileira em 1995: importância da rede municipal e das vias sem pavimentar



Fonte: TURMA, Dados: GEIPOT, Anuário Estatístico 1995

2.2. *Companhias públicas e "resquícios"*

As duas dimensões interligadas de consolidação da viação urbana e de imposição da lógica rodoviarista estão presentes na aparição e ocaso da empresa pública de ônibus no Brasil. A maioria delas surgiu[32] no final dos anos 40 e por toda a década de 50, quando as municipalidades tiveram que assumir os transportes pelo fato de os capitais estrangeiros ou mistos estarem fugindo das companhias de transporte coletivo. Além do exemplo dado aos outros pelo município de São Paulo, que manteve a CMTC durante cinco décadas, esse legado não foi o único possível: várias cidades optaram simplesmente por abandonar as redes (Curitiba), enquanto outras montaram companhias municipais sem ter conhecido nem capitais estrangeiros nem bondes (Brasília). Qualquer que seja sua origem, na época do modernismo e do Estado Previdência, a Companhia Municipal de Ônibus (ou de Trolebus, como no bem-sucedido caso de Araraquara) pretendia marcar a pauta do "Serviço Público" – sempre na lógica rodoviária dominante, com escassos recursos e sem grande capacidade de resistir à emergência paralela de pequenos capitais privados investindo-se nos mercados criados pelo intenso processo de urbanização. Certamente, foi bandeira e glória da "Secretaria Municipal de Viação" quando certos governos locais tentaram, assim, assentar sua base popular, particularmente nos períodos eleitorais.

A dupla dimensão ideológica e política da companhia pública, ligada a sua grande dependência de múltiplas variáveis externas – como orçamentos

municipais, indústria privada de veículos e peças (face à incapacidade do Estado de montar uma indústria totalmente nacional), dificuldades de importação, expansão espacial das cidades, etc. – limitou o alcance dessas numerosas experiências, inspiradas no modelo francês da *régie de transports en commun* (quando a RATP mantém o estatuto de uma autarquia com concessão de monopólio público). Em cinco décadas, bem ou mal sucedidas, passando por repentinas conjunturas de auge e crise, geralmente incapazes de cobrir seus custos de operação com recursos autônomos, as companhias públicas rodoviárias (a cujo setor não pertencem, obviamente, as ferroviárias), não resistiram ao desmonte do Estado Previdência. Das que não desapareceram na última década, quando se impôs o modelo neoliberal, um grande número está hoje em processo de extinção (e não de privatização, como erroneamente se costuma dizer, numa literatura[33] que reproduz o que acontece com outros setores econômicos produtivos) – sendo a Carris Porto-Alegrense a exceção que confirma a regra (vide Capítulo IX). No entanto, dificilmente se poderia reduzir a experiência da empresa pública a "resquícios" (visão à qual se opõem, por exemplo, Morales et al., 1993[34]), pois sua trajetória marcou fortemente o destino dos sistemas de transportes coletivos e das viações privadas no país.

O surgimento de empresas municipais (e estaduais) de ônibus urbanos relaciona-se com o processo de extinção dos bondes (Tabela 2), quando as municipalidades se viram na obrigação de oferecer, elas próprias e de imediato, os serviços de transportes a uma população em forte crescimento. Tanto é verdade que começam sua atividade operando os trolebus, ou ônibus elétricos, aproveitando as infra-estruturas, a cultura e a tecnologia ferroviárias das companhias estrangeiras de transportes urbanos. Herdando os espólios dos sucatados bondes elétricos, a empresa pública já nasceu com problemas estruturais, que perduraram ao longo de sua trajetória e contribuíram para criar, perante a opinião pública, uma imagem de empresa deficiente. O que, reconheça-se, nem sempre se confirmou na realidade, pois algumas delas chegaram a posições destacadas no *ranking* anual das empresas de transporte[35].

Os problemas da empresa pública, podendo desembocar em má prestação dos serviços à população, explicam-se pelo fato de ela não ter surgido dentro de uma política clara de prioridade ao transporte coletivo. Ao contrário, desde o início, a empresa pública exerceu papel coadjuvante nas políticas locais de transportes, sempre pautadas pela lógica rodoviarista e pela prioridade ao automóvel. Assim, ela serviu sobretudo como suporte para o crescimento do setor privado, na medida em que foi geralmente destinada a operar as áreas e linhas deficitárias (o que também não constitui regra absoluta). Mas os desvios registrados na atuação geral da gestão pública atingiram-na duramente – sempre submetida à descontinuidade e às políticas clientelistas de cada prefeito ou servindo como "cabide de emprego" –, dificultando ou impossibilitando a adoção de um gerenciamento profissional e empresarial perene que lhe permitisse atuar nos mesmos moldes das empresas privadas.

Tabela 2

Do bonde ao ônibus, do capital estrangeiro à municipalização e extinção: origem e destino das principais companhias públicas do Brasil

	Cidade	Estado	Inicial			Estatização ou criação		
			Ano	Capital	Tecnologia	Ano	Tecnologia	Fim
1	Rio de Janeiro	RJ	1892	Estrangeiro	Bonde	1965	Ônibus	Atual
2	Salvador	BA	1897	Estrangeiro	Bonde	1955	Ônibus	1961
3	Manaus	AM	1899	Estrangeiro	Bonde	1959	Não	1957
4	São Paulo	SP	1900	Estrangeiro	Bonde	1947	Ônib./Trol.	1996
5	Belo Horizonte	MG	1902	Estrangeiro	Bonde	1959	Trolebus	1965
6	Niterói	RJ	1906	Estrangeiro	Bonde	1959	Ônibus	1964
7	Juiz de Fora	MG	1906	Privado	Bonde	Não	Não	1969
8	Belém	PA	1907	Estrangeiro	Bonde	1947	Ônibus	
9	Porto Alegre	RS	1908	Estrangeiro	Bonde	1954	Trolebus	Atual
10	Santos	SP	1909	Estrangeiro	Bonde	1952	Ônibus	1996
11	São Gonçalo	RJ	1910	Privado	Bonde		Ônibus	
12	Vitória	ES	1911	Público		1957	Não	1957
13	Caxambu	MG	1911	Privado	Bonde		Não	> 1920
14	Lavras	MG	1911	Privado	Bonde	1940	Não	1967
15	Natal	RN	1911	Privado	Bonde	1953	Ônibus	1960
16	Rio Grande	RS	1911	Estrangeiro	Bonde	Não		1938
17	Vila Velha	SP	1912	Privado	Bonde	1957		1963
18	Mendes	SP	1912	Privado				
19	Petrópolis	RJ	1912	Privado	Bonde	Não	Não	1939
20	Campinas	SP	1912	Estrangeiro	Bonde	1954	Ônibus	1993
21	Curitiba	PR	1913	Estrangeiro	Bonde	Não	Não	1952
22	Fortaleza	CE	1913	Estrangeiro	Bonde	1947	Não	Atual
23	Nova Lima – Raposo	MG	1913	Estrangeiro	Bonde		Não	> 1970
24	Guaratinguetá	SP	1913	Privado	Bonde			
25	Sacramento	MG	1913	Público	Bonde		Não	1937
26	Recife	PE	1914	Estrangeiro	Bonde	1960	Ônib./Trol.	Atual
27	Guaratinguetá	SP	1914	Estrangeiro	Bonde			> 1950
28	João Pessoa	PB	1914	Estrangeiro	Bonde		Ônibus	> 1950
29	São Carlos	SP	1914	Privado	Bonde			1962
30	Maceió	AL	1914	Privado	Bonde	1953	Ônibus	1993
31	Pelotas	RS	1915	Estrangeiro	Bonde	1954		> 1950
32	Piraju	SP	1915	Estrangeiro	Bonde	1937		1937
33	Sorocaba	SP	1915	Estrangeiro	Bonde	Não	Não	1959
34	Campos	RJ	1916	Privado	Bonde	1924	Não	1928
35	Piracicaba	SP	1916	Estrangeiro	Bonde	Não	Não	1969
36	Campo Grande (RJ)	RJ	1917	Privado	Bonde	Não	Não	1930
37	Votorantim	SP	1922	Privado	Bonde			
38	Cachoeiro do Itapemirim	ES	1924	Privado	Bonde	1933	Não	1938
39	Campos de Jordão	SP	1924	Estrangeiro	Bonde		Ônib./Trol.	Atual
40	São Luiz	MA	1924	Estrangeiro	Bonde			1966
41	Além Paraíba	MG	1925	Privado	Bonde	1939		>1930
42	Guarujá	SP	1925	Privado	Bonde			1956
43	Aracaju	SE	1926	Privado	Bonde			1955

Cidade	Estado	Inicial			Estatização ou criação		
		Ano	Capital	Tecnologia	Ano	Tecnologia	Fim
44 Bom Sucesso	MG	1930	Privado	Bonde			?
45 Brasília	DF			Ônibus	1965	Ônibus	Atual
46 Santo André	SP			Ônibus	1991	Ônibus	1997
47 São Bernardo	SP			Ônibus	1991	Ônibus	Atual
48 Diadema	SP			Ônibus	1991	Ônibus	Atual
49 Araraquara	SP			Trólebus		Trolebus	Atual
50 Ribeirão Preto	SP			Ônibus		Ônibus	
51 Franca	SP			Ônibus		Ônibus	Atual
52 Goiânia	GO			Ônibus		Ônibus	Atual

Fonte: TURMA; Dados: Stiel

Por outro lado, suas dificuldades têm também a ver com o fato de que, em muitas cidades e por muito tempo, a companhia pública foi ao mesmo tempo operadora e órgão gestor – sempre seguindo o exemplo de São Paulo, imbuído de pretensões modernistas e da lógica automobilística. Em Recife, durante mais de vinte anos (até a criação da EMTU, como se vê no Capítulo III), a empresa pública atuou precariamente como poder concedente e órgão gestor, sem possuir os recursos materiais, humanos e financeiros mínimos para bem regulamentar e fiscalizar uma oferta privada em contínua ascensão. A ponto de a necessidade de separar coordenação e regulamentação dos serviços da operação ter virado um consenso na experiência brasileira. Mas por muito tempo, o exercício da dupla função foi prejudicial também para o desempenho eficiente da tutela pública (caso típico do monopólio frustrado em Brasília, analisado no Capítulo XII).

O papel secundário atribuído à empresa pública pelas políticas locais de transportes perdurou durante décadas. Até que, no final dos anos 70, no bojo das ações federais em defesa dos transportes urbanos, tentou-se dar à companhia municipal o papel de aferidora, responsável pelo conhecimento dos custos das empresas privadas. Na época, caracterizada pela busca da "verdade tarifária", acreditava-se que os valores contábeis verificados na operadora pública poderiam servir de referência para estimar os custos das empresas privadas – e, portanto, para definir tarifas ajustadas ao poder aquisitivo da demanda, majoritariamente popular. Esse objetivo foi raramente alcançado, tanto por causa dos problemas estruturais já apontados quanto porque os custos operacionais do setor público são bastante diferentes daqueles presumidos para o privado. A singularidade da empresa pública sempre foi notória no que diz respeito à remuneração dos funcionários, muito superior à do pessoal das companhias particulares; mas o mesmo vale para o material rodante, item em que as administrações municipais mal tiveram acesso aos preços de compra negociados com os empresários privados. Apesar de tais limites, a companhia pública cumpriu muitas vezes um importante papel como instrumento de pressão, do qual

lançou mão a prefeitura quando confrontada com a má prestação dos serviços pelo setor privado de ônibus (inclusive nos momentos de intervenção temporária em São Paulo e de encampação de viações no Rio de Janeiro).

Nos anos 80, sob pressão da demanda crescente e dos conselhos populares para aumento de oferta e maior fiscalização dos transportes coletivos, foram realizadas algumas experiências novas de criação de empresas públicas (o principal exemplo foi o de Santo André, em 1989, acompanhado de outros também da região do ABC paulista[36]). Se essas iniciativas públicas tiveram certo êxito, foi porque a criação da empresa municipal estava inserida em um projeto maior de prioridade ao transporte coletivo. Tanto isso é verdade que em Santo André, quando a gestão seguinte mudou o eixo da política de transporte, a empresa passou a incorporar e apresentar problemas semelhantes aos registrados em outras cidades, perdendo seu atrativo. Desse modo, ao vencer as eleições seguintes e reassumir a prefeitura, Celso Daniel, que a havia criado, viu-se na obrigação de extinguir sua função de operadora de transporte. Sob esta óptica de maior fiscalização, várias empresas privadas foram encampadas no Rio de Janeiro pelo governador Leonel Brizola.

Na presente década, o país assiste a um processo generalizado de extinção de empresas públicas (e não de privatização, como no caso de ferrovias, estradas e metrôs) – salvo no caso de Porto Alegre, analisado no Capítulo IX –, em um contexto de redefinição do papel do Estado, que se desobriga progressivamente da organização e do financiamento dos transportes públicos. Contudo, o mau desempenho da companhia municipal frente à operação privada não parece ser devido ao fato de ser pública, decorrendo, antes, da própria função para a qual foi criada – isto é, servir como suporte ao setor privado em crescimento. No momento em que este se consolida, ela perde essa função e, em meio a uma cultura onde predomina a lógica liberal, sua extinção torna-se uma decorrência do próprio processo de evolução dos transportes no Brasil.

A despeito disso, a experiência de intervenção direta do poder público na operação do transporte coletivo rodoviário urbano apresentou três méritos que vale destacar – no que diz respeito ao progresso tecnológico, ao fortalecimento da tutela e à regulamentação monopolística do serviço público. Quanto ao primeiro, é preciso reconhecer que experimentações importantes – não imediatamente geradoras de produtividade financeira ou comportando sérios riscos de operação, como trolebus, ônibus a gás, articulados, portas bilaterais, corredores exclusivos – foram realizadas pelo setor público. Embora não exclusivamente, conforme demonstrado pelo exemplo de Curitiba, onde o setor privado foi fortemente incitado a inovações, como o biarticulado e as estações-tubos (vide Capítulo XI). Aliás, a experiência histórica, resenhada na Tabela 2, mostra também certa involução tecnológica com a mudança de propriedade e razão social quando o setor público abandonou o bonde. Se a tutela pública saiu fortalecida da intervenção direta na oferta é pergunta difícil de

responder genericamente. Os casos do Rio de Janeiro (Capítulo IX) e de Campinas (Capítulo X) parecem indicar o contrário, enquanto a ausência de companhia pública em cidades como Curitiba e Belo Horizonte não impediu o exercício forte do poder de tutela. Brasília e outra cidades, por sua vez, registram um exacerbado poder trabalhista nas companhias públicas, consolidando a força sindical no setor e até derivando em contradição relativamente aos interesses populares de barateamento das tarifas.

Isso leva ao terceiro mérito da empresa pública, que foi uma ferramenta para a defesa do serviço público de transporte, útil para montar empresas como as de metrôs, de reconhecida produtividade interna. A promoção do transporte como "dever do Estado" em resposta ao lema que o qualificava de "direito do cidadão" pôde facilitar tanto o acompanhamento das reivindicações populares (particularmente nos quebra-quebras do regime militar) quanto a afirmação do monopólio, ideologicamente associado a certa visão igualitarista. Porém, conduziu também a que esse objetivo monopolista fosse compartilhado pelo setor privado, com maior razão à medida que este se ia concentrando. Daí uma bateria de medidas regulamentares que serviram ao setor privado bem mais do que ao público. Pode-se até ver efeitos perversos desse enfoque monopolista no apoio dado à formação de oligopólios, por natureza adversos à livre concorrência no mercado.

Se qualquer um desses méritos é ambivalente, assim como é válido considerar o vice-versa – que nenhum defeito é irreversível nesse regime de propriedade –, não resta dúvida de que o monopólio foi possante ferramenta para as tutelas municipais se afirmarem sobre o transporte, com apoio da mobilização popular. Isso veio assentando o poder municipal na sua disputa com as autoridades estaduais ou federais, verticais e tecnocráticas, no sentido de conquistar autonomia (claramente estatuída na Constituição de 1988) e organizá-la pragmaticamente na "municipalização" do transporte, que bem poderia mudar as regras do jogo rodoviarista brasileiro se colocasse a preocupação com a mobilidade acima dos objetivos de valorização do capital. Efetivamente, o sistema de transporte revela-se um importante jogo de atores (Figueroa & Henry, 1987).

2.3. A viação perante a mobilização social

Outro ator que costuma se manifestar no cenário dos transportes latino-americanos são os populares, quando não mais suportam ser reduzidos ao simples papel de usuários cativos de sistemas de transporte que os deslocam em condições que vão piorando, quer sob ângulo da distância, do tempo, da pontualidade, da acessibilidade, da segurança, do conforto ou da tarifa. Desde sempre, o Brasil registrou modos de intervenção dos usuários – na época dos bondes, dos trens ou dos lotações. Mas, desde os anos 70, a forma veloz, precária e excludente da urbanização de massa, gerando grandes con-

glomerados populacionais em espaços periféricos de difícil acesso e trânsito sob a égide da industrialização da economia, da modernização da sociedade e do autoritarismo tecnocrático e populista, conduziram a repetidas ações de massas revoltadas contra suas condições de deslocamento quotidiano.

Provocadas pela superlotação dos trens suburbanos das Regiões Metropolitanas, com seus "pingentes" e acidentes deixando mortos e feridos, as inicialmente isoladas reações de indisciplina ou emoção coletiva transformaram-se em "ondas de quebra-quebras". Começando no Rio de Janeiro em 1974 e em São Paulo em 1976, "tanto quanto os partidos políticos e a opinião pública, os usuários dos velhos trens e dos serviços públicos e privados de ônibus surpreenderiam as autoridades públicas com repentinas explosões de furor, que incluíram depredações, destruições e queima das unidades de transporte contra as quais se dirigia a insatisfação imediata das turbas urbanas." (Moisés & Martinez-Alier, 1978), a ponto de as manifestações passarem da alçada burocrática para o âmbito da famigerada segurança nacional.

Os autores que analisaram essas mobilizações nos moldes da teoria dos movimentos sociais urbanos vigente na época produziram algumas explicações sociológico-políticas que merecem ser lembradas:

> *Algumas hipóteses podem ser levantadas quanto ao significado dessas repentinas explosões de furor popular contra os freqüentes atrasos dos trens suburbanos, os numerosos acidentes mortais que ameaçam seus usuários e a elevação dos preços das passagens que levaram, nesses três anos, parcelas significativas das massas urbanas das regiões do grande Rio (Baixada Fluminense), da grande São Paulo e das "cidades-satélites" de Brasília a se manifestar pelo uso de violência. / / A primeira refere-se aos exemplos clássicos de "explosões espontâneas" de massas populares submetidas a condições demasiadamente adversas para a manutenção de um nível, quando menos, "aceitável", segundo os padrões socialmente sancionados, para a sua reprodução /. ./ Outra hipótese importante diz respeito às condições políticas em que tais irrupções ocorrem. /.../ A nossa hipótese reivindica uma dinâmica própria para as "explosões selvagens" das massas urbanas que, na aparência, irromperiam espontaneamente – a partir de condições externas a ela, como o agravamento de suas condições de existência –, mas que, em realidade, redefine essa espontaneidade no próprio curso do seu desenvolvimento. /.../ Uma aplicação distorcida de recursos* [do Ministério de Transportes] *aponta para uma contradição a mais Enquanto um dos setores-chave da grande indústria, o setor automobilístico, alimenta as suas necessidades de mão-de-obra nas áreas suburbanas, este abastecimento é ameaçado por uma política de transportes que orienta o desenvolvimento urbano em função do mercado para os seus produtos, em detrimento das necessidades do conjunto da população.* [Entre 1960 e 1974], *o transporte individual, próprio dos grupos abastados, multiplicou-se por nove, enquanto que o transporte coletivo se estancou Obviamente, os lucros decorrentes do volume de vendas deve superar em muito o aumento de custos de produção resultante da perda de horas de trabalho causada*

pela precariedade dos serviços de transporte coletivo, penalizando-se os próprios usuários por tempo perdido e até demissão/. ./, o que exarceba os ânimos dos operários e os leva à revolta /. ./ Finalmente, a própria qualidade dos transportes suburbanos os torna antieconômicos para a empresa [operadora]. */.../ Como explicar que, repentinamente, um problema tão velho como é o dos trens de subúrbio se transforme, pelo menos por um curto período de tempo, em uma questão nacional? Seria possível pensar em uma especificidade própria para a problemática dos transportes coletivos no quadro dos grandes centros brasileiros? Trata-se de uma questão isolada que, levadas as precariedades dos serviços a um limite extremo, teria provocado uma reação momentânea das massas suburbanas?* (Martinez-Alier & Moisés, 1978).

Todavia, estas ações acompanharam as formas de mobilização social que marcaram os últimos anos do regime militar, quando Sociedades de Amigos de Bairros, liberadas de traços populistas, passaram para o lado das pugnazes Comunidades Eclesiais de Base; quando se manifestaram os Comitês contra a Carestia da Vida e os "sem teto" se mobilizaram por habitação; quando se levantaram reivindicações por creches populares e centros de saúde e se generalizaram as lutas dos sindicatos operários e outros grupos sociais contra a degradação da situação econômica. Embora se diga que mobilizações populares em torno de problemas de transporte tendem a expressar-se esporadicamente nos cenários locais e/ou nacionais, conforme interpretação proposta por Nunes (1984), estas surpreenderam as análises reducionistas. Pois o fato é que a onda de protestos violentos espalhou-se, chegando até Salvador (quando um drástico aumento tarifário levou à queima da metade da frota de ônibus em 1982). Manifestações populares de índoles diversas continuariam sacudindo os transportes coletivos pelo menos até 1983, ano da constituição orgânica, embora dispersa e descontínua, do Movimento Reivindicativo de Transportes Coletivos:

Para defender seus interesses, os MRTC fazem abaixo-assinados, pesquisas, fiscalizam o funcionamento dos transportes, vão às portas das prefeituras e empresas públicas, utilizam os órgãos de imprensa, vão às câmaras municipais e à assembléia legislativa e se solidarizam com as lutas dos trabalhadores do transporte. Mas, no seu confronto com o governo, munindo-se das experiências das lutas políticas dos trabalhadores, os MRTC vão exigindo também a participação direta nas decisões e questionando a legitimidade das estruturas de poder do Estado. Os MRTC questionam também o serviço e os aumentos tarifários expressando-se de forma violenta e espontânea, quebrando trens e ônibus, raptando ônibus, pulando catraca, não pagando passagem, impedindo a circulação dos ônibus /. / A atomização dos MRTC [em 1982] *pela cidade fica expressa nas reivindicações que se concentraram sobre as melhorias locais e imediatas das condições de transporte nos bairros populares: mais ônibus na linha, ônibus até o centro; mudança de itinerário; concorrência entre empresas de ônibus; linhas até áreas de emprego /. / A resposta concreta do governo aos MRTC, a nível federal, foi transferir, para as prefeituras, a atribuição do*

Conselho Interministerial de Preços de aprovação das tarifas dos ônibus municipais e defender uma política de os aumentos das passagens não ultrapassarem o Índice de Preços ao Consumidor – INPC –, buscando, assim, junto à população, não aparecer como agente central na questão da definição da tarifa. (Affonso, 1987, I: 12, 89).

Saliente-se que o crescimento descontrolado das cidades, das autovias e das frotas ligadas ao rodoviarismo dominante a partir de 1970 gerou mobilização social também com respeito às questões do trânsito e da segurança (Vasconcellos, 1987). Assim, na trilha dos movimentos habitacionais, numerosas comunidades populares, comovidas pelo crescente número de vitimas nas artérias abertas para melhorar a fluidez da circulação, intervieram em defesa dos vizinhos, das crianças e dos pedestres e em resposta à invasão da cidade pelo automóvel, repetindo ações como abertura de valetas nas novas vias de grande velocidade atravessando seus bairros, construção espontânea de quebra-molas (o que reduz significativamente a velocidade comercial dos ônibus), irrupção coletiva em "avenidas assassinas", etc. Importa observar ainda que até setores das classes altas e médias, beneficiados pelo modelo rodoviarista, mas desiludidos pelo impacto desse modal em seus setores residenciais, começaram a mobilizar-se também – embora com maior civilidade e buscando formas de negociação com os poderes de tutela sobre a circulação. A verdade, portanto, é que o movimento policlassista acabou suprindo diretamente mais uma deficiência da Secretaria de Viação, apesar dos esforços dos departamentos técnicos para enfrentar os efeitos negativos da violenta entrada do automóvel em cidades mal preparadas para esse modernismo.

Outras mobilizações contra projetos tecnocráticos, contra integração modal imposta ou de apoio as lutas sindicais dos rodoviários continuaram a acontecer, até que diversas forças de oposição tentaram dar-lhes um perfil político. Foi o caso da Articulação Nacional das Lutas de Transportes – ANLUT, que representou o esforço máximo de centralização dos movimentos de usuários e comunidades cidadãs. Na década de 80, o objetivo político de confronto com poderes estatais pouco democráticos prevalecia sobre a busca de soluções adequadas e inovadores. Tanto é assim que, apesar de a vindicta popular estar simbólica e emotivamente dirigida contra companhias ou administrações do Estado na maioria das vezes, a alternativa que aparecia nas plataformas de luta era em prol de maior estatização do transporte.

Essa rápida evocação dos intensos movimentos sociais nos último anos do regime autoritário no país leva o estudioso a perguntar-se em retrospecto sobre as relações entre autoridades públicas e sociedade civil como atores dos sistemas de transporte urbano numa abrangência mais ampla – incluindo Curitiba e Salvador, casos analisados por Brasileiro (1994) e Orrico (1992), respectivamente – embora o foco interpretativo seja geralmente dirigido sobre Rio de Janeiro e São Paulo, cujos exemplos servem à construção de observações gerais sobre a matéria. A saber, que as ações diretas e espontâneas:

(i) recaíam mais sobre as condições do serviço oferecido (não apenas quanto ao seu custo para a população) do que sobre as formas da sua produção, independentemente do modal ou do operador e sem questionar o principio da concessão, a organização interna das empresas ou a divisão modal da oferta;
(ii) dirigiam-se mais – e com claro conteúdo simbólico – contra os órgãos de planejamento, fiscalização e controle do transporte do que contra seus produtores diretos;
(iii) revelavam existir certa conivência entre usuários e funcionários das empresas vindicadas, evidenciando relações pelo menos intuitivas entre reivindicações populares e sindicais, cujos interesses eram artificialmente ligados, dada a divergência entre objetivos de aumento salarial e de contenção da tarifa;
(iv) ganhavam maior visibilidade quando atingiam as ferrovias suburbanas – modal em que se apresenta o mais alto nível de inadequação à grande demanda – do que quando afetavam as empresas de ônibus, sem nunca voltar-se contra as companhias de metrôs.

Isso remete à congruência entre o trem suburbano, meio de transporte dos mais pobres, e a exacerbação das condições de vida nos assentamentos multitudinários e sem infra-estrutura que crescem nas periferias das novas metrópoles. Vale dizer que a questão desses movimentos ia além da sua expressão direta, tanto no que diz respeito a sua inscrição conjuntural quanto no que tange ao conteúdo dos problemas habitacionais envolvidos. Finalmente, à diferença de outros movimentos sociais, estes podem alcançar resultados imediatos – embora não tenha sido sempre o caso –, sem esgotar-se neles o amplo espectro de reivindicações setoriais.

Essas e outras anotações remetem a uma grande gama de dimensões que reverberaram duradouramente na manifestação desse ator, para além de sua expressão na conjuntura referida. Pois não há dúvida de que, se as mobilizações não se repetiram com tal densidade ou intensidade nas décadas seguintes – sem que, no entanto, deixassem de acontecer, chegando até a quebra-quebras, como no Rio de Janeiro em 1990 e em São Paulo em 1996 –, elas incidiram nas políticas de transporte aplicadas já não pelo governo federal, mas pelos municípios. Modernização dos trens, aumento da oferta, segurança nos transportes e na rua, contenção tarifária, fiscalização social e descentralização das decisões, sem que fossem definitivamente alcançados, figuram entre os principais objetivos das ulteriores intervenções dos governos locais, mais sensíveis à reivindicação social. Assim sendo, pode-se dizer que foi esse o ator que virou definitivamente a página da Secretaria de Viação, pouco inclinada à dimensão social dos transportes urbanos.

Neste contexto, criou-se em 1984 a Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU, que passaria a exercer a tutela sobre os trens em operação nas

cidades. Vale lembrar que, na proposta original, era justamente sobre o sistema férreo que deveria se basear toda a montagem da rede integrada de transporte, coordenada nas aglomerações pelas EMTU e no plano nacional pela EBTU. Ora, a presença de um terceiro organismo não apenas contribuiu para o enfraquecimento da primeira como também constituiu uma das razões para a débil integração modal, que perdura até os dias atuais. Claro está que o setor privado de ônibus sempre reagiu à idéia da integração, desconfiando que acarretaria perda de demanda; enquanto, para os usuários, ela representa a penalização dos transbordos, sem os desejáveis ganhos em termos de tempo de viagem e redução das tarifas.

Quanto e como a mobilização social impactou as viações privadas de ônibus são questões a serem esclarecidas. Pode-se dizer que de forma abertamente negativa quando, nos setores mais empobrecidos, foram destruídos 40 ônibus em Brasília em 1982; a metade da frota municipal de Salvador no ano seguinte; um lote importante no Rio de Janeiro em 1990. No entanto, mesmo nesses casos, o ator interpelado era sempre mais o Estado (responsável pelas altas de tarifas) do que o empresariado. No entanto, se o questionamento das condições em que o setor público presta diretamente um serviço de transporte não desfavoreceu os interesses privados, a destruição, o roubo dos seus veículos e o insistente clamor por estatização da atividade levaram os empresários a certo temor, ou maior cautela, em sua política de investimento – reserva esta que, somada a outros fatores ligados à situação econômica nacional, contribui para explicar parcialmente ao menos a queda que se observa nesses anos na curva histórica de fabricação nacional de ônibus da Figura 9. Poder-se-ia então argumentar que a própria mobilização social, ao revelar a crise do transporte urbano, aprofundou-a, provocando a retirada dos recursos privados e públicos necessários para enfrentá-la? Nesse aspecto, avistou-se a ruptura do entendimento entre governo federal e empresariado de transporte, o que iria levar a modificações substantivas na regra do jogo entre atores dos sistemas locais – e aí, sim, incidindo diretamente sobre o modo de intervenção das viações e sua organização.

Uma ilustração dessa mudança é dada pela nova modalidade de organização social em torno dos transportes nos anos seguintes, em particular em regiões de residência operária, como nos municípios do ABC paulista. Premonitória redefinição da organização popular se deu em particular em Santo André, que virou uma espécie de laboratório de experimentação e inovação no que diz respeito às relações entre sociedade civil, governo local e capital do transporte. Pois nela coincidiam tradição organizativa aportada pelos sindicatos trabalhistas, consciência popular nos complexos assentamentos habitacionais, forças progressistas oriundas da classe média e um importante setor de acumulação capitalista no transporte – elementos todos definidores da nova alquimia da administração dos transportes coletivos nas últimas décadas, quando as rédeas da tutela passariam para as mãos das prefeituras. Um dos mentores

dessa nova concepção organizativa – depois eleito por duas vezes prefeito de Santo André, em parte como prolongamento de sua militância no transporte – tirava, já em 1985, alguns ensinamentos dessa experiência em curso:

> *Formou-se assim* [em resposta ao exagerado aumento de novembro 1982] *a Comissão de Usuários de Transporte Coletivo e a tarifa, graças à movimentação, baixou, mesmo após recurso judicial dos empresários de ônibus, que afinal não prevaleceu. Desde o início, alguns membros perceberam que seria importante, para o crescimento do movimento, atingir o ponto fraco do processo de definição das tarifas, seu caráter fechado, sem a transmissão de informações e sem a participação da comunidade. Daí que, além da distribuição de boletins informativos à população e das concentrações na prefeitura, resolveu-se formar, dentro da Comissão de Usuários, uma Comissão Técnica. Seu objetivo era, e continua sendo, o de conseguir trabalhar todas as informações, técnicas e legais, do processo de fixação de tarifas e do sistema de ônibus em geral. /.../ O fato é que, no meio de muitos números, os usuários descobriram algumas coisas importantes.*
>
> *(i) as planilhas, quando existiam, na época eram elaboradas pelos próprios empresários, e não pela prefeitura;*
> *(ii) não havia comprovação alguma de que os dados apresentados fossem verdadeiros,*
> *(iii) o processo de cálculo era feito ao contrário: na prática, fixava-se primeiro a tarifa, pela negociação fechada e depois, só para constar, estimavam-se os custos e deduzia-se um IPK falseado, sem relação com a realidade*
>
> */.../ Foi ficando claro que a elaboração e a democratização das informações reais, pelo movimento, tornavam possível um processo em direção ao controle e à fiscalização da gestão do sistema de transporte coletivo por parte do próprio povo, organizado de modo independente da própria prefeitura. Através dessa orientação geral, o movimento foi tendo sua continuidade. Assume-se, por conseguinte, que o elemento específico presente na atividade da Associação dos Usuários de Santo André consiste na constante busca de uma articulação concreta entre a mobilização da população e a produção e democratização de informações que externam o ponto de vista dos diretamente envolvidos. / . / Coerentemente com a visão desenvolvida até aqui, cabe tentar deslocar o eixo da polêmica, centrado na oposição entre sistema privado x sistema estatizado de transportes coletivos. Isto porque, se a garantia de um sistema que interesse aos usuários supõe sua participação, a questão central vem a ser a de se criar condições para um processo de fiscalização e controle popular que aponte, no limite, para formas de gestão popular sobre o sistema de transportes. Ora, esse processo é viável, num primeiro momento, sejam os serviços de transportes estatizados ou não. Isso não significa que, para os usuários, gestão estatal ou privada sejam indiferentes. Mas significa assumir que a estatização do sistema que não seja subordinada a formas de participação popular direta e organizada não confere garantia de que prevaleçam os interesses da maioria dos usuários. Boa parte das*

experiências de estatização têm sido criticadas por desperdícios, clientelismo, enfim, ineficiências apontadas / / Nesse contexto, uma eventual estatização dos transportes poderia cumprir muito mais o papel de meio do que um fim em si, ou o centro das preocupações (Daniel, 1987).

Sem permanecer única, essa experiência das municipalidades do ABC (incluindo Diadema, cujo secretário de Transportes também iria logo se eleger prefeito) pontuava tanto os novos temas que seriam importantes numa redefinição das relações entre operadores e tutela/usuários quanto uma metodologia de confronto de interesses com vistas à busca de soluções comuns. Assim como em outras cidades, onde processos semelhantes aconteceram com diversas orientações, pareceu evidente a necessidade de enfrentar esses problemas em nível local e desde a base, como único caminho capaz de evitar tanto imposições verticais quanto reações violentas, evidenciando-se a presença de um ator pouco considerado até então: as viações privadas.

2.4. As secretarias municipais diante das viações

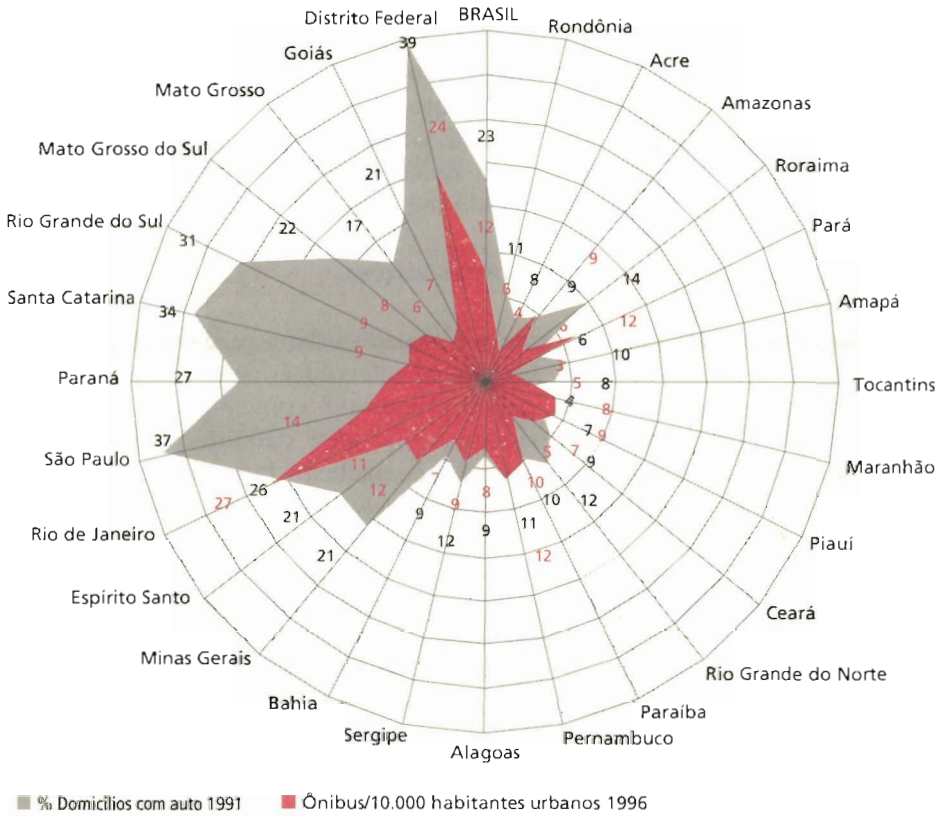
Degradação das condições da mobilidade urbana e mobilização social por um lado e, por outro, esgotamento da intervenção estatal nas instâncias federais e nas companhias municipais definiram um contexto de crise nos primeiros anos da década de 80 – e não apenas no setor, dado que o quadro geral era o dos problemas decorrentes da crise energética. "Pressionadas pela crise financeira da União – agravada com os dispositivos aprovados na Constituição de 1988 –, as coalizões políticas que se sucederam no poder central têm interpretado de forma radical e 'pragmática o princípio da competência municipal no transporte público." (Fagnani, 1995). Uma leitura mais atenta dos processos de base, sem desmentir semelhante crítica econômico-política, pode levar a uma interpretação mais positiva. Levantados pelos atores diretos, os problemas do transporte adquiriram certa importância no restabelecimento democrático – após a campanha das "Diretas já!" e o drama da ascensão e morte do presidente Tancredo Neves em 1985 –, com o governo de José Sarney (1985-1990). E as novas autoridades municipais tiveram que cuidar deles, quisessem ou não enfrentar suas manifestações sociais, organizativas, financeiras e políticas. Crise e democracia vieram a ser, então, os parâmetros de um confronto entre poderes locais e viações privadas: fenômeno inédito que deveria permitir a emergência, a partir da base, de uma política de transporte urbano, apesar de a realidade se apresentar dispersa e variada de uma cidade ou região a outra.

A concentração dos veículos rodoviários confirma-se na Figura 15, que mostra o Brasil das 11:40. Quer seja no indicador de domicílios dotados de automóvel (recenseados em 1991), quer no rateio de ônibus por habitante (OnibuLis, 1997), os ponteiros do relógio formado pela figura passam por cima dos numerosos estados do norte e do nordeste sem que pareça ter acon-

tecido nada, enquanto o tempo se acelera quando eles chegam aos estressados estados do centro e do sul... Restam 20 minutos para se chegar a uma média nacional de 20% de lares equipados com auto e de 12 ônibus urbanos por 10 mil habitantes.

Figura 15

Concentração geográfica das frotas de ônibus e automóveis por estados do Brasil



Fonte: TURMA; Dados: OnibuLis & IBGE (exploração Credal)

Em termos de receitas financeiras, herdou-se uma situação negativa, na qual o regime militar havia "esgotado o padrão de financiamento da política federal", via tributos ou endividamento externo, e deixado os governos locais sem as alíquotas de impostos de que precisavam, mediante "uso de mecanismos 'disfarçados' para burlar garantias e direitos legalmente adquiridos por estados e municípios" (Fagnani, 1985: 44). Em plena crise, restava às autoridades locais tentar afirmar seu poder frente ao governo central no que diz respei-

to a orçamentos, sem muita perspectiva de sucesso e com certa brusquidão frente aos operadores privados. Controlando com órgãos gestores ainda fracos, fiscalizando através de companhias públicas de duvidosa eficácia, retomando com vigor a bandeira da participação, os novos edis tiveram que atuar no meio de um profundo impasse financeiro. Tais determinantes – e a intenção de levantar o serviço público – levaram ora à intervenção nas empresas, ora à revisão das permissões, à aferição de planilhas de custos e às tentativas de reorganização das redes e dos sistemas urbanos de transporte coletivo. Que não conseguiram nem conter as tarifas, nem aumentar substancialmente a oferta.

De fato, a reação dos empresários foi manter as frotas "no estado", sem fazer investimentos para baixar os níveis de superlotação. Desconsiderando fórmulas que haviam sido impostas pelas instâncias federais, os municípios e as viações foram abandonando integração, corredores e planejamento metropolitano. Neste momento, que foi o pior da crise do transporte urbano, apareceram, não obstante, os elementos de convergência que permitiriam sair dela com o setor transformado. Voltou-se a pensar na intrínseca relação entre serviço público e monopólio e a dar atenção à continuidade entre o caráter público e privado do mesmo, à reorganização espacial da oferta com base nas microdemandas, aos termos de uma necessária regulamentação e aos mecanismos que possibilitariam aumentar a produtividade mediante a modernização empresarial. Dois elementos foram essenciais na procura de uma saída para a crise: o vale transporte e a municipalização.

Para enfrentar o déficit financeiro de um setor que não podia nem se autofinanciar, nem aumentar as tarifas, nem receber maiores subsídios, o governo federal criou e impôs o vale transporte (VT) em 1986. Tratava-se de fazer os empregadores de mão-de-obra, beneficiários indiretos dos sistemas de transporte, suprir parte substancial dos custos do deslocamento pendular de seus funcionários. Assim, as empresas industriais e terciárias passaram a sufragar parte de seus gastos individuais e coletivos. Pelo mecanismo, o assalariado recebe do patrão, sob forma de VT, 94% da sua despesa mensal em transporte (base de 26 dias), custeando ele mesmo o percentual restante dos deslocamentos entre domicílio e local de trabalho.

Saliente-se, por um lado, que esse adicional não é integrado ao salário, nem significa aumento da remuneração do trabalho, pois é pago sob forma de um bilhete especial – que, no auge da espiral inflacionária, chegou a circular quase como moeda. Observe-se também que, à diferença do *versement transport* francês, o VT brasileiro não é revertido ao órgão gestor (impossibilitando seu uso para investimentos em infra-estruturas de transporte), nem ao operador, ao contrário dos clássicos subsídios a este agente (embora esteja indiretamente destinado aos custos operacionais da oferta existente).

Dadas essas características, pode-se perguntar se o VT representava uma medida de caráter social (beneficiando metade da população ativa e deixando de fora as pequenas empresas e os camelôs): de fato, ele não suscitou grande

interesse nos primeiros anos e (por resistência de empregadores, operadores e órgãos gestores mais do que dos assalariados) nem ultrapassou 35% dos beneficiários virtuais. Ou, pergunta alternativa, se ele não seria um mecanismo para dar novo impulso à oferta, reduzir a queda da demanda e incentivar uma retomada dos investimentos privados, visto que alcançou, nos últimos tempos, percentuais acima de 65%, a partir da queda absoluta da demanda por transporte coletivo. O que ficou claro foi a desconfiança do legislador federal frente aos poderes municipais: nem sequer ficou especificado que a eles corresponderia a emissão do VT e o controle dos fluxos financeiros entre empresas e operadores. Afirmando o princípio da receita pública (a exemplo de Curitiba), várias municipalidades usaram o VT para afiançar o seu poder fiscalizador, enquanto outras (como o Rio de Janeiro) deixaram o produto financeiro, durante duas semanas por mês, nas mãos dos operadores, agrupados em sindicatos patronais. Além dos benefícios indiretos que a comercialização dessa quase moeda criou, em momentos de inflação em ritmo de 40% por mês, estava em jogo o domínio de uma possante ferramenta de reestruturação do setor.

Pois, aliado à caixa de compensação entre diferentes operadores, o fundo gerado pelo VT – junto com outros apoios ao financiamento de investimentos em veículos ou garagens – permitiu ora a permanência ociosa ou corporativa dos operadores mais atrasados, ora a modernização dos mais poderosos e produtivos, conforme costuma acontecer com subvenções cruzadas. Toda crise é uma oportunidade de reestruturação. Além de seus objetivos enunciados, o vale transporte proporcionou, então, uma oportunidade para que se começasse a discutir as bases de uma política local de transporte urbano, às vezes com pugnacidade, mas sempre com argumentos técnicos e vontade de racionalização e modernização. Essa dinâmica de negociação tutela/viações permanece até hoje, quando se discute a eliminação da forma superada ou perversa do VT, via implantação de catracas eletrônicas – mais um nó de disputa ou campo de parceria.

O segundo fator de saída da crise proveio da intensa mobilização que se deu com a promulgação da nova Carta Magna do país, restabelecendo sua natureza federativa, quando forças progressistas, assimilando retorno à democracia e participação popular, deram forte impulso à descentralização e à redistribuição de competências. Poderes locais e setores sociais, questionando a anterior intervenção do regime autocrático nas políticas públicas, pressionaram para que fosse explicitamente inscrita a autonomia municipal em suas atribuições relativas ao transporte urbano. Assim, restabeleceu-se na Constituição de 1988, com muito mais divisão de responsabilidades que em anteriores – aliás pouco respeitadas na época das Secretarias de Viação –, a soberania de cada cidade sobre a organização dos deslocamentos dos seus cidadãos[37].

No entanto, nem dessa vez foi reconhecida a instância metropolitana, supramunicipal, de organização de algumas políticas setoriais. No transporte, dificultou tanto a concertação entre municípios conurbados quanto a harmoni-

zação entre regulamentos do transporte municipal e estadual do intermunicipal. Nesse nível, a nova Constituição parece regressiva com relação às Regiões Metropolitanas que, antes, podiam receber apoios diretos do Estado centralista. Assim, em Belo Horizonte, que tinha um organismo de coordenação metropolitana na década anterior, a Metrobel, e, na hora de municipalizar o transporte, o substituiu pela BHTrans, de alcance retrito à prefeitura, num movimento inverso ao feito pelo sindicato dos empresários, o SETRANSP, e ao do desenho das redes, que se foram desenvolvendo até o nível metropolitano, conforme a cidade e a mobilidade foram crescendo. Nessa brecha, desatou-se outra estratégia de recuperação econômica por parte dos empresários, duplicando suas bases de oferta, deslocando capital rodante e investimentos de um setor para outro e apoiando-se nos resultados operacionais de um para justificar demandas de aumentos tarifários em outro. As reivindicações de soberania dos municípios entre si, e de todos frente aos estados, cancelou a possibilidade de eles se posicionarem frente a tal recomposição da oferta, assim como de empreenderem ações coordenadas de planejamento estratégico.

O maior mérito dessa nova legislação federal foi abrir a porta à legitimação de processos que vinham acontecendo desde a época dos movimentos sociais, como a assim chamada "municipalização do transporte", que, genericamente, pretendia atribuir a tarefa de organizar e coordenar os transportes à prefeitura e nela concentrar os recursos normativos, humanos, técnicos e financeiros necessários. Consistiu em um processo estendido de emergência do ator institucional local, no qual muitas experiências se revelaram ricas em idéias e soluções. Assim, por ocasião das eleições municipais de 1989, a municipalização do transporte virou bandeira política, com conteúdos diferentes segundo as cidades e as forças políticas em disputa. As plataformas variaram: de tarifas sociais para estudantes, idosos e setores desfavorecidos (que em Salvador chegaram a representar mais da metade da clientela) a complexos mecanismos de relacionamento entre operação dos transportes e outros serviços urbanos (como a "compra do lixo" em Curitiba); da exigência de orçamento participativo (lançada em Porto Alegre) à procura de solução para problemas habitacionais (caso de Diadema) – e até casos em que a municipalização foi entendida como estatização (experiência de Santos, onde se decretou o monopólio exclusivo).

O mais importante foi que – a partir de experiências anteriores de remuneração das viações por serviço produzido, e já não segundo a demanda; controle municipal da receita e formas de contratação diferentes da clássica e inoperante planilha custo/tarifa – se deu uma substantiva e duradoura modificação dos termos de relacionamento entre operadores e prefeitura. Além das transitórias tentativas de montar empresas públicas, deslocou-se o centro dessa relação da tarifa e da simples fiscalização para a organização de um serviço que compartilha os diferentes componentes de uma oferta, quer pública quer privada.

A partir de então, pôde-se começar a diferenciar as tarefas de administração de um sistema, ou de sua rede, e as de gerenciamento de uma empre-

sa, incitando sua modernização e o crescimento de sua eficiência. É claro que esses avanços rumo a uma política de transporte municipal passaram pelo estabelecimento de negociações ou pelo confronto entre os atores – ora em mesas de discussão, ora na rua ou na garagem. Transcendendo tais acontecimentos, essa dimensão da municipalização permitiu, enfim, uma retomada do investimento no setor, trazendo evidentes benefícios em termos de quantidade, regularidade e qualidade de oferta, que eram esperados há uma década. Sob esses aspectos, as experiências dos municípios da região do ABC e de São Paulo tiveram o maior impacto, valorizado pelos próprios empresários.

Apesar de serem mecanismos de saída de crise e de reestruturação do setor, o ambivalente vale transporte e a polissêmica municipalização não definiram uma clara e única política de transporte. A consistência da Secretaria Municipal espalhou-se em várias experimentações bem ou mal sucedidas nos três últimos exercícios municipais (alternados, até hoje, pelo curto prazo de quatro anos e pela não reelegibilidade). Não foram apenas forças políticas adversárias que puderam rapidamente se suceder nos poderes executivos e nas bancadas de vereadores. Aconteceu também certa instabilidade por causa de mudanças de rumo das pessoas eleitas, remoção de secretários e as respectivas equipes técnicas. No entanto, as viações, bem mais perenes, se foram consolidando e desempenharam sua necessária faculdade de adaptação aos regimes municipais de turno.

Houve perdas nessa trajetória, devido ao desaparecimento de uma diretriz nacional e de instituições ou instrumentos federais de coordenação dos transportes que possibilitariam justamente a extrapolação dos aportes locais para o plano nacional, em um país imenso e com grandes desequilíbrios econômicos e sociais. Pois é de lembrar também que os anos 80 se caracterizaram pelo desengajamento da União da organização e do financiamento dos transportes coletivos urbanos. As diversas reformas administrativas experimentadas na segunda metade dessa década, que viu o transporte urbano ser transferido do Ministério dos Transportes para o novo e logo extinto Ministério do Desenvolvimento Urbano, Habitação e Urbanismo, e a limitada presença do governo federal no setor[38] nos primeiros anos da década de 90 são claros testemunhos deste processo de desengajamento. Além do recesso do FDTU, cita-se sempre, não sem saudade, a extinção da EBTU que, prevista pelo governo Sarney, constituiu uma das primeiras medidas do governo de Fernando Collor (1990-93)[39]. Esse decreto fazia parte da "radical política de desmonte formulada e efetivamente posta em prática para o setor. /.../ A partir de 1990, o governo federal adota uma estratégia de progressivo afastamento em relação ao setor, tentando suprimir as questões ligadas ao transporte coletivo urbano de sua agenda decisória" (Cadaval, 1992), exemplificada por: drásticos cortes orçamentários em todos os projetos de investimento em curso (que afetaram até programas compromissados e financiados pelo Banco Mundial); substituição do ministério por uma Secretaria Nacional de Transportes; supressão de qualquer

divisão administrativa comprometida com intervenções no transporte urbano. "Esse posicionamento do governo federal no início dos anos 90 representa uma nova e radical inflexão quanto à percepção do papel do Estado e da divisão de competências entre níveis de governo na gestão do transporte público. Após quase duas décadas de excessiva centralização, o governo federal deixou de maneira abrupta de ter qualquer responsabilidade sobre o problema. Mais uma vez, de forma abrupta, /.../ passou-se para o extremo oposto, no qual só ao município cabe a responsabilidade gigantesca de enfrentar a complexa problemática do setor", segundo importante crítica de Fagnani (1995), que conclui: "Ambos os extremos parecem equivocados. É preciso buscar um meio termo."

A essa tarefa sempre se dedicou a ANTP, cujo papel passou a ser de destaque na conjuntura do desmanche da política nacional, à qual conseguiu se contrapor não apenas com suas concorridas reuniões bianuais de administradores, técnicos e empresários do setor, mas também com assídua participação em instâncias internacionais, ativa presença nacional descentralizada[40] e constante promoção de pesquisas e estudos técnicos. A ela juntou-se depois a área acadêmica, com a Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes – ANPET, cujos congressos reúnem anualmente a comunidade científica brasileira especializada no setor. Apesar de ter contribuído para a tentativa de voltar a definir uma instância federal de diretrizes de transporte urbano, não teve eco a demanda de recomposição de um dispositivo nacional: seria preciso ter um poder institucional e recursos financeiros muito superiores aos que decorrem do estatuto de ONG, organização não governamental, para poder se contrapor ao "desengajamento" ou "desmanche".

Do primeiro requisito – poder institucional –, dispõe outra entidade, nascida da base e que abriu para si um espaço de representatividade e expressão nacional e regional: o Fórum dos Secretários de Transporte, que junta titulares das pastas estaduais e municipais pelo menos quatro vezes ao ano para discutir:

(i) questões técnicas, como as planilhas de custos ou os veículos de transporte escolar;
(ii) matérias de confronto comum a determinantes externos, como preços reais de compra e venda de ônibus;
(iii) questões políticas, desde as gratuidades até o novo Código de Trânsito.

Produto de um movimento nascido há dez anos[41], as reuniões dos Fóruns Nacional e Regionais de Secretários de Transportes conseguiram a instalação de uma Comissão Nacional de Transporte, sentando à mesma mesa os técnicos do transporte urbano, os seus provedores e as administrações envolvidas. Efêmera, a comissão existiu enquanto durou o governo transitório de Itamar Franco (1993-1994).

Saliente-se, porém, que essa instância é estrategicamente promissora da recomposição de uma direção nacional do transporte urbano, embora se

preocupe também, e muito, em preservar a autonomia dos executivos e legislativos locais. Apesar da base técnica ainda fraca, o Fórum Nacional, apoiado pela ANTP, dotou-se democraticamente de regras rudimentares de direção rotativa, sendo considerado não apenas como a instância reivindicatória que agrupa o conjunto das plataformas de interesse municipais, mas também como uma ferramenta de formação e continuidade das instâncias locais de poder, apta a suprir as deficiências de uma experiência ou de um confronto quando restrito às limitações localistas. Assim, ele divulga em nível nacional as múltiplas realidades locais, sendo um lugar de aprendizado mútuo, e aspira a representar as prefeituras e os usuários nas negociações com sindicatos patronais, fabricantes de veículos e autopeças e pastas ministeriais com envolvimento na problemática. Agrupando os órgãos gestores, volta, enfim, a ser uma instância de negociação à altura da dimensão nacional de estruturação econômica e organização política das viações e dos seus provedores, assim como dos marcos nacionais das políticas econômica e sociais.

Se, por um lado, as experiências recentes apontam para limites que precisam ser superados – decorrentes da própria falta de continuidade das políticas locais e da pequena interação entre cidades –, de outro, ao estar vinculado diretamente aos prefeitos e governadores, o Fórum tem um potencial para exercer o poder e decidir sobre políticas de transporte. A constituição de um corpo técnico atuando de forma perene e prestando assessoria profissional aos órgãos gestores, tanto no plano local quanto na esfera nacional, é sua tarefa prioritária hoje.

2.5. Da viação em si à viação por si

Além das numerosas mudanças acontecidas no transcurso do século no que diz respeito à tecnologia do transporte coletivo urbano, às condições do trânsito e inserção nas cidades, às distâncias percorridas e tamanho da demanda atendida, uma tem maior importância e tende a explicar as demais. É a que concerne à forma organizativa e propriedade patrimonial das viações. Aí, sim, se pode falar de metamorfose, pelo tipo e tamanho do capital investido, que deu ao setor uma incomparável força como elemento de progresso e intervenção econômica. Quaisquer que sejam a forma jurídica e o relacionamento com as tutelas, a transformação dos antigos operadores simples em organizações empresariais complexas deve-se ao impulso desses capitais, que se desenvolveram junto com o novo tipo de entidade de transporte coletivo. Constituindo-se em ente em si, a viação voltou a ser ente para si, querendo assim responder aos interesses gerais da cidade.

A viação desenvolveu sua forma corporativa e ganhou uma colocação dominante na orientação dos sistemas de transporte urbano e no atendimento de amplas demandas sociais. O relegado artesão clandestino que evoluía nas margens deixadas pelos bondes, hoje empresário de viação e dominando as

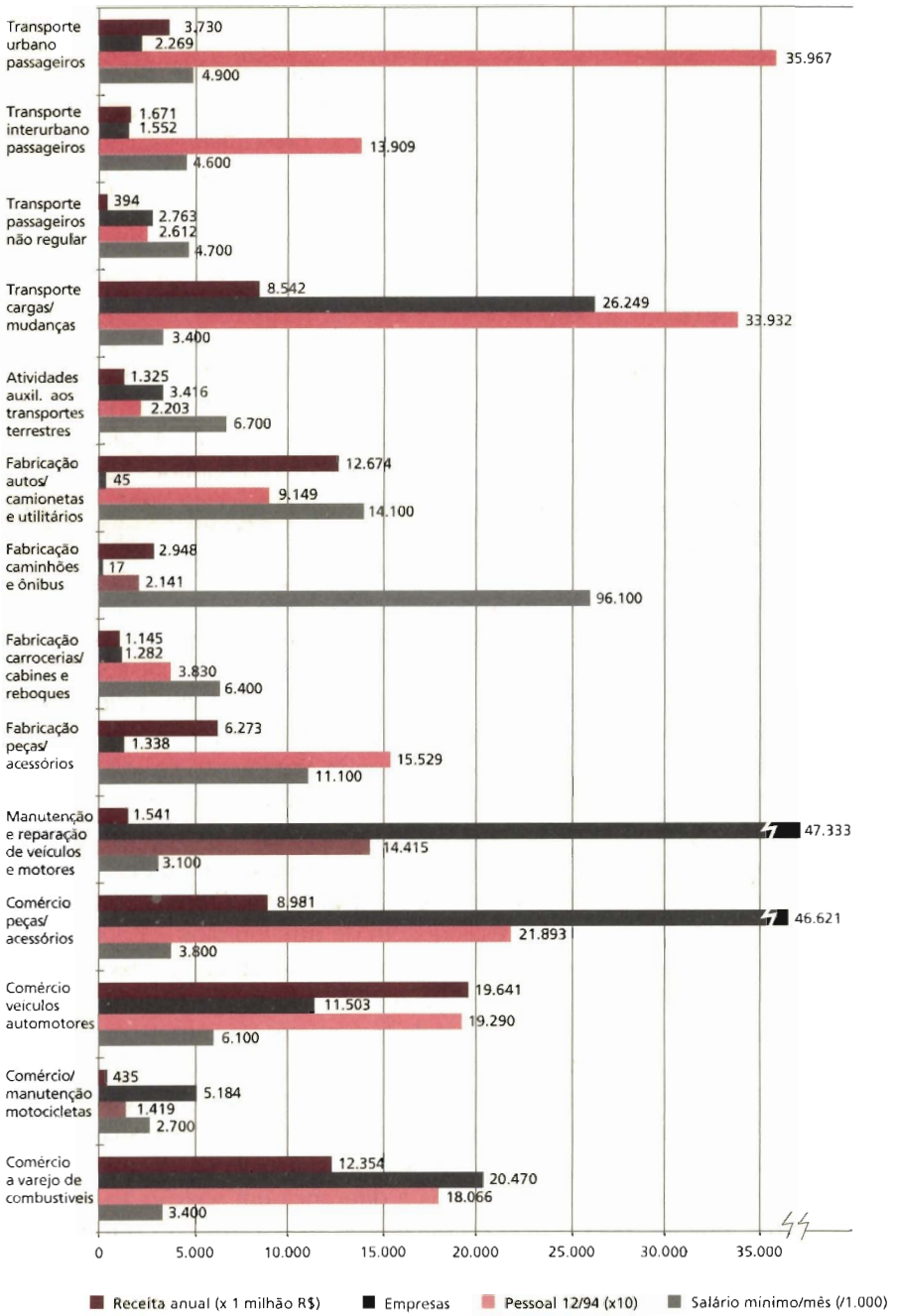
ruas com vultosa frota de ônibus, voltou a ser o principal ator do cenário. Seu rosto leva as marcas das várias etapas da travessia, na qual pequenos artesãos se uniram, sócios se juntaram e se posicionaram frente aos trabalhadores que contrataram, empresas se constituíram nos mercados e dividiram passageiros e locais onde apanhá-los, sindicatos regularam as relações entre diferentes segmentos dos mercados, e grupos foram formados para diversificar as atividades. Verdadeira metamorfose de uma forma social é o crescimento da viação, que troca o lotação do qual provém pela empresa que pretende ser – e que, por causa do rígido comportamento da grande empresa num mercado fortemente regulamentado em nome do interesse coletivo, não vai suportar o ressurgimento dos informais e nem se reconhecer nele na hora de enfrentar sua concorrência.

Essa evolução não foi espontânea nem isolada. É hábito reclamar do ônibus na rua, mas as pessoas esquecem que, além das funções sociais que desempenha, ele é apenas a parte emergente do complexo rodoviário que produz outros modais (de transporte individual ou de carga). Todos juntos, eles constituem uma fonte de riqueza e de emprego no Brasil atual. A partir de estatísticas parciais, agregadas e que consideram apenas as atividades registradas e estáveis, pode-se tentar avaliar o peso desse setor. No limiar de 1995, o cadastro econômico mostrava que a atividade de transportes coletivos, com todos os modais confundidos, respondia por 3,5% da receita bruta do país, produzida em 33.700 empresas e empregando diretamente 1.115.500 pessoas – ou seja 7,1% da população ocupada, cifra equivalente à quinta parte dos assalariados industriais registrados nesse cadastro. Quanto aos empregos e valores indiretos, são bem mais difíceis de contabilizar, devido à grande gama de atividades relacionadas. A partir desses dados, foi possível produzir a Figura 16, com informações decerto incompletas e que mereceriam maior tratamento econômico.

Da figura deduz-se o primeiro marco da importância no setor do transporte urbano de passageiros: com 36 mil assalariados, ele já supera o de cargas em termos de empregos diretos em 2.259 empresas (número semelhante ao obtido no cadastramento direto, conforme se vê no Capítulo IV). O interurbano é mais reduzido, tanto em termos de empresas quanto de funcionários – 1.500 e 14 mil, respectivamente. Ou seja, 9 por empresa, contra 16 no urbano, mais concentrado nesse item. Deve-se ainda somar uma quota indefinida de "transporte não regular", categoria que inclui os serviços de fretamento para transporte de pessoal, na qual são cadastradas 2.600 empresas, dez vezes menos do que no transporte de cargas. Juntando-se as três categorias de transporte de passageiros, os totais são de 52 mil pessoas ocupadas em mais de 6.600 empresas cadastradas, enquanto o setor de carga ocupa 34 mil pessoas em mais de 26 mil empresas (de tamanho médio de 1,3). Isso evidencia a diferença em relação ao transporte de passageiros, que se modernizou e concentrou muito mais do que o de cargas: em 1950, ambos apresentavam posições bastante parecidas. Observa-se também uma remuneração média equivalente a 4,8 salários mínimos no setor de passageiros, contra 3,4 no setor de cargas, aparentemente menos qualificado.

Figura 16

Importância estrutural dos transportes rodoviários no dispositivo brasileiro de 1995



Fonte: TURMA; Dados: IBGE, Censo Cadastro; Censo Populacional: exploração Credal

O transporte rodoviário repousa sobre uma indústria em que predomina o automóvel, mas que oferece salários atrativos para uns 11.300 operários, sendo a remuneração média particularmente alta no ramo de caminhões e ônibus. O encarroçamento não requer mão-de-obra tão especializada (6,4 salários mensais contra uma média de 14,1 nas fábricas de automóveis). No outro extremo, a manutenção é ainda muito fragmentada e extensiva no uso de uma mão-de-obra, pois, com 47 mil empresas, mal chega a 14.500 trabalhadores. Igual dispersão aparece nas atividades de venda e revenda de peças, em número superior até ao das concessionárias, que vendem veículos. Finalmente, o ramo de venda de combustíveis ainda oferece 18 mil empregos, em mais de 20 mil postos de gasolina. Sublinhe-se a heterogeneidade do setor rodoviário em termos de produtividade financeira de cada um de seus componentes, da qual se destaca a produção de automóveis e a receita dela proveniente. Nesse aspecto, o transporte urbano de passageiros não parece ser tão rentável como outros, o que pode ter sido um dos fatores de seu rápido processo de concentração nas últimas décadas. A Tabela 3 mostra esse ordenamento dos ramos do setor em cifras relativas.

Confirma-se que, apesar de 30% da receita corresponder à comercialização de veículos, o transporte urbano obtém a maior porcentagem de fonte de emprego, com 34% do setor. Essas cifras não são projetáveis, mas indicadores mais toscos como são o do pessoal do setor transporte e o das comunicações dão uma idéia da distribuição regional.

Na Tabela 4, mais uma vez se destaca o estado de São Paulo, cujas empresas rodoviárias e de produção e comercialização de veículos, junto com outras de comunicações, absorvem quase 30% da receita dessa divisão do cadastro. Aos três estados do sudeste junta-se o Distrito Federal, sede de grande número de empresas estatais (incluindo a dos correios, contabilizada na divisão da tabela). Assim, a viação e seu substrato industrial vieram seguindo o padrão brasileiro de localização nos estados mais ricos. Estes são alguns elementos da radiografia de um setor que claramente se apoiou na opção rodoviária e coloca hoje o capital privado em posição hegemônica.

Em paralelo ao seu progresso econômico, o setor se foi constituindo como ator, com complexas relações internas. Fora das atividades industriais (lideradas pela ANFAVEA e pela FABUS) e frente à possante seção sindical dos rodoviários (na Central Única de Trabalhadores – CUT, na Confederação Geral dos Trabalhadores – CGT e na Força Sindical, assim como a organismos nacionais mais ligados ao poder público (ANTP, ANPET e, depois, Fórum de Secretários), os empresários do setor privado carregavam ainda, no final da década de 80, os traços de sua trajetória disseminada tanto geográfica quanto setorialmente. Pouco inclinada a uma união profissional que não se baseasse em relações de corte corporativo para objetivos imediatos – tarifas, obtenção de linhas operacionais ou de crédito –, acostumado ao exercício pessoal do ofício e dividido frente ao sucesso de uns e ocaso de outros, o empresário ro-

doviário manteve independência. Não é segredo que pugnas internas por liderança (vide Cola, op. cit.: 215 sq) prevaleciam na composição e direção de entidades setoriais[42]. As federações de categorias da profissão ou de regiões ou cidades, por sua vez, agrupavam numerosas entidades estaduais ou municipais e uma variedade de sindicatos locais.

Tabela 3

Distribuição de receita, pessoal e empresas ligadas ao transporte rodoviário individual e coletivo de passageiros e cargas cadastradas em 1995

	Receita bruta (R$ 1.000)	Pessoal ocupado*	Empresas cadastradas
Comércio a varejo e por atacado de veículos automotores	29,76%	18,24%	8,60%
Fabricação de automóveis, camionetas e utilitários	19,21%	8,65%	0,03%
Comércio a varejo de combustíveis	18,72%	17,09%	15,30%
Comércio a varejo e por atacado de peças e acessórios para veículos	13,61%	20,71%	34,85%
Transporte rodoviário de cargas, em geral	12,04%	30,36%	18,62%
Fabricação de peças e acessórios para veículos automotores	9,51%	14,69%	1,00%
Transporte rodoviário de passageiros, regular, urbano	**5,65%**	**34,02%**	**1,70%**
Fabricação de caminhões e ônibus	4,47%	2,02%	0,01%
Transporte rodoviário de passageiros, regular, não urbano	2,53%	13,16%	1,16%
Atividades auxiliares aos transportes terrestres	2,01%	2,08%	2,55%
Manutenção, reparação de veículos automotores	1,84%	11,72%	33,92%
Fabricação de cabines, carrocerias e reboques	1,74%	3,62%	0,96%
Transporte rodoviário de produtos perigosos	0,81%	1,31%	0,63%
Comércio, manutenção e reparação de motocicletas, peças e acessórios	0,66%	1,34%	3,87%
Transporte rodoviário de passageiros, não regular	0,60%	2,47%	2,07%
Recondicionamento ou recuperação de motores para veículos	0,50%	1,91%	1,46%
Transporte rodoviário de mudanças	0,10%	0,43%	0,37%
Total setor rodoviário no cadastro IBGE Brasil 1994	**11,01%**	**6,50%**	**8,10%**

* (12/94)
Fonte: TURMA; Dados: IBGE, Censo Cadastro

Dominada pelo único setor que precisava de representação nacional, o de cargas, a Confederação Nacional de Transportes Terrestres – CNTT começou a mudar sob o impulso da Rodonal (Associação Nacional das Empresas de Transportes Rodoviários Interestaduais e Internacionais de Passageiros). A depuração dos traços corporativos tradicionais e setoriais começou sob o mandato de Camilo Cola, entre 1987 e 1990 (que declarou: "Minha eleição foi um divisor de águas na história da CNTT. Mobilizou a classe, fomentou o debate.

Tabela 4

Transporte, armazenagem e comunicações (divisão cadastral): estabelecimentos, pessoal, remunerações e receita por estado do Brasil em 1995

Estado sede	Empresas	Pessoal ocupado *	Salários e pensões **	Receita total **
São Paulo	16.855	401 288	2.244 172	10.169.398
Rio de Janeiro	3.755	240 176	1 538 028	6.577.274
Minas Gerais	5.604	126 986	415 657	2.328.115
Distrito Federal	383	116 806	709.004	3.503 195
Rio Grande do Sul	6.672	112.505	635.372	5.025.839
Paraná	4.430	81.033	274.843	1 782.131
Bahia	1 195	39.947	126.748	529 344
Santa Catarina	4.148	39.207	115.200	799 428
Espírito Santo	976	38.669	153.611	735.649
Pernambuco	581	31 701	116 072	545 531
Goiás	1.098	26 521	77 922	473 595
Ceará	629	20.045	65.303	409.319
Pará	564	16 878	78 199	360.812
Mato Grosso do Sul	498	9.673	34.267	216.335
Mato Grosso	666	8.903	23.394	181.342
Maranhão	208	8 476	34.807	169.668
Amazonas	287	8.124	35.787	240 999
Rio Grande do Norte	137	7.648	38.227	163.107
Paraíba	164	6.645	29 961	114 700
Alagoas	169	6.563	16.963	91.828
Sergipe	169	6 513	22.615	116.423
Piauí	201	4 144	10.341	68.848
Rondônia	110	3.431	13.272	64.956
Acre	51	1.732	4.564	22.303
Tocantins	118	1.278	2.289	10 179
Amapá	24	845	4 272	17 964
Roraima	26	329	2.092	7.784
Brasil	**49.718**	**1.366.066**	**6.822.982**	**34.726.066**

* (em 31.12.94)
** (x R$1.000)
Fonte: IBGE, Censo Cadastro.

Pois nunca um empresário de representatividade nacional havia assumido seus destinos. O presidente da República, José Sarney, teria dito que eu era um candidato de respeito, 'com muita tonelagem'"). Aconteceu, então, uma reorganização interna, com junção de 20 sindicatos setoriais e locais, para "a classe" tornar-se um ator reconhecido no mesmo nível e título dos industriais (organizados na Confederação Nacional da Indústria – CNI e na possante Federação da Indústria do Estado de São Paulo – FIESP), dos comerciantes da

Confederação Nacional do Comércio – CNC ou dos agricultores da Confederação Nacional da Agricultura – CNA. E também para fazer frente à carência de uma política nacional de transporte. Apesar de ter lutado durante a constituinte para o restabelecimento do imposto sobre combustíveis, o IULCLG,

> *que tanto impulso dera no passado à construção e manutenção da infra-estrutura rodoviária nacional. Em 1988, as estradas brasileiras já se encontravam em condições muito precárias e se acelerava o processo de dilapidação desse patrimônio a muito custo construído com os recursos de todos os brasileiros. Mesmo assim, prevaleceu a opinião dos que combateram aquele tributo e sua vinculação aos transportes, preferindo-se fundir os impostos únicos no ICCS, tributo de competência dos estados* [e no ICMS, no tocante aos municípios]. *Impedindo, assim, que se restabelecesse aquele círculo virtuoso de progresso para os transportes nacionais, que funcionara no país por mais de duas décadas*" (Cola, ibidem).

O sucessor de Cola, Thiers Fattori Costa, acabou a montagem desse arcabouço, transformando a confederação, já ampliada aos demais modais de transporte, na Confederação Nacional dos Transportes – CNT, que deixava de ser apenas "terrestre", como a CNTT que lhe fora entregue

> *com as finanças equilibradas, o patrimônio multiplicado. Presente, atuante, em todas as frentes. Prestando importantes serviços aos transportes nacionais, na formação e qualificação de pessoal; na melhoria de seus serviços, em especial no que concerne à sua segurança, na defesa permanente dos interesses da entidade. Alentado documento, intitulado "Sugestões para uma política de desenvolvimento dos transportes rodoviários no Brasil" (1989), foi entregue ao presidente eleito: analisava-se a situação dos transportes no Brasil e, considerados os objetivos nacionais globais de crescimento com mais competitividade e melhor distribuição social de seus resultados, se definia uma política nacional de transportes. Formulava-se um novo modelo institucional para a atividade, com crescente participação da iniciativa privada, e se detalhavam os mecanismos e instrumentos, inclusive financeiros, visando a sua execução. Não creio que o documento, ainda hoje de grande atualidade, tenha recebido a devida atenção do governo* (ibidem)

Não é casual que o presidente seguinte (e atual) da CNT, Clésio Andrade, seja oriundo do sindicato de Belo Horizonte e tenha participado da fundação da NTU em 1988, sindicato nacional dos empresários de transporte urbano criado no seio da CNTT, após profunda reestruturação da corporação rodoviária. O curioso é que uma entidade nacional representativa desse setor profissional urbano, amplamente majoritário no ramo, não tenha existido antes. Prescindível na hora de uma política nacional definida nos finais dos anos 70, indesejável nos momentos de forte mobilização social dos anos anteriores, a corporação nacional emergiu na hora de uma necessária presença do

ator empresarial, agora submetido ao maior controle social e político das tutelas locais.

Desde o início, a NTU procurou ganhar adesão de federações regionais e sindicatos locais, montando um dispositivo de formação profissional – importante para a estabilidade e produtividade do setor – via SESI e SENAI e assessorando os organismos empresariais nas discussões acerca dos aumentos tarifários. Hoje com cerca de 600 empresas indiretamente filiadas através de 19 federações regionais, a NTU implementa uma visão mais profissional e técnica dos problemas dos transportes, contratando estudos específicos, aproximando-se da ANTP, do Fórum e da ANPET; ao mesmo tempo, ela assume um lugar próprio no cenário nacional, através de publicações e serviço de imprensa, seminários e eventos públicos, com o propósito de definir diretrizes gerais para o setor. A modernização é lema prioritário do segundo presidente da NTU, Otávio da Cunha, também de origem mineira, que, por exemplo, escreveu no balanço de 1997-98:

> *Novos serviços foram criados em várias cidades – oferecendo maior qualidade aos usuários –, diversas empresas implantaram programas de qualidade interna, os projetos de bilhetagem automática estão saindo do papel e se tornando uma realidade /. / e nunca as empresas deram tanto importância ao aumento da produtividade quanto agora – já que deste esforço depende a sustentabilidade do negócio. / / Todas as mudanças só têm uma razão de ser: atender às expectativas do cliente do transporte urbano na era do usuário* (NTU, 1988)

Constituída a classe em ator, a viação pôde pretender à representação dos interesses em transporte da sociedade. Seu fortalecimento reflete avanços nos níveis de organização e modernização dos sistemas de transporte no plano local. De fato, desde o início dos anos 80, o traço marcante no setor tem sido o processo de modernização empresarial, impulsionado tanto pela tutela pública quanto pelo próprio acúmulo capitalista por ele registrado. A articulação entre ambos não é necessariamente equilibrada, pela natureza dos mercados urbano-metropolitanos de transportes. No entanto, a heterogeneidade se mantém nos diversos tipos de viação presentes nas cidades brasileiras, em elementos como formas de organização, características de infra-estrutura, material rodante e pessoal, ditames da ação pública no interior das empresas, processo de trabalho, mecanismos de regulação de conflitos e contexto urbanístico. Nesses parâmetros discutem-se conceitos em voga, como eficiência, modernidade, produtividade; sem que se esqueçam, entretanto, os clássicos fatores de produção de custos e tarifa de transporte – preocupações aumentadas por novas ameaças, como mudanças nas concessões ou transportadores clandestinos.

Nos últimos cinco anos, coerentemente com sua retirada do setor, o governo federal (Fernando Henrique Cardoso, desde 1995) põe em prática uma política global de privatização da operação das infra-estruturas de transportes.

Para isso, o Ministério dos Transportes lançou o programa de desestatização do setor, compondo um novo quadro jurídico[43]. Vale lembrar que a Constituição de 1988 extinguiu as fontes de recursos vinculadas, sendo que, hoje, a única fonte de financiamento para os transportes é o orçamento geral da União. Assim, no setor ferroviário, o GEIPOT realizou em 1995 o estudo de "estruturação do setor ferroviário"[44], enquanto se reestruturava no Ministério dos Transportes o Departamento de Transportes Ferroviários, com o objetivo de controlar e acompanhar o programa de concessões das operações ferroviárias ao setor privado. Em 1993, lançou-se o Programa de Concessões de Rodovias, que pretende conceder a exploração ao setor privado de cerca de 8.500 quilômetros de estradas federais. Programas similares vêm sendo aplicados nos estados da federação. Mas é nos transportes coletivos urbanos que se deve enfatizar a desobrigação do governo federal expressa através do processo de estadualização dos trens metropolitanos de São Paulo e Belo Horizonte, bem como das recentes privatizações (1998) dos trens de subúrbio e do metrô do Rio de Janeiro. Conforme sua nova colocação ideopolítica e suas capacidades econômicas, o setor de empresários rodoviários, por ocasião das licitações, vai tentar aproveitar essas oportunidades de aumentar sua presença nos transportes.

Conforme o artigo 175 da nova Constituição, o governo põe também em prática todo um arcabouço regulatório baseado nas chamadas leis de licitações e concessões de obras e serviços públicos – em consonância com o contexto mundial e nacional de redefinição das relações entre os setores público e privado e a onda de desburocratização e privatização, que visam à introdução de elementos de competitividade nos mercados de transportes. Só no setor rodoviário interurbano de passageiros, de competência federal, acabando com as "permissões a título precário" perenes e monopolistas, o governo tenta impor o princípio de um mínimo de duas empresas competindo para a mesma linha. Isso provoca remoção e atritos no setor desde 1993.

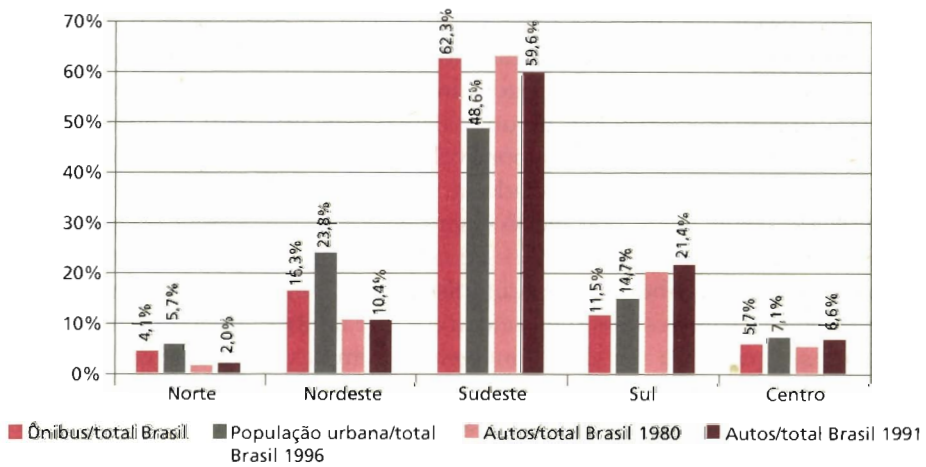
Em seguida, os estados, e sobretudo vários municípios, tentam aplicar os mesmos princípios aos transportes urbanos e metropolitanos. Para não voltar à predatória concorrência dentro do mercado, os modelos propostos consistem em licitar linhas ou setores entre várias empresas por períodos que mantenham a atratividade dos investimentos (geralmente de 5 a 7 anos). Superando os efeitos negativos de ociosidade ou descuido em relação aos usuários, aos quais poderiam ter levado fórmulas como câmara de compensação ou remuneração por quilômetro, essas propostas pretendem também acelerar, via concorrência, a modernização das empresas. No entanto, elas intervêm num contexto de degradação das condições de administração do negócio transporte, com a estabilização monetária, a queda da demanda e a concorrência acrescida de transportadores alternativos. Assim, o setor está passando por um momento delicado no final da presente década, o que levanta a possibilidade de alguns agentes poderem entrar em conflito com certos segmentos (não precisamente os mais modernos e desenvolvidos).

Desentendimentos sacodem então as boas relações entre gestores e operadores, tanto em nível local (caso de Belo Horizonte, onde a licitação provoca um confronto entre o órgão municipal BHTrans e o sindicato empresarial metropolitano, Setransp) quanto nacional: em 1996, quando levado ao Parlamento um projeto de lei visando à prorrogação (por dez anos e sem licitação) das permissões ainda vigentes, houve polêmica em praça pública. Outros conflitos aparecem também com os sindicatos trabalhistas na eventualidade de substituição de cobradores por catracas eletrônicas. Essas e outras manifestações refletem também uma modernização das relações entre operadores e poderes de tutela, substituindo o tradicional locaute na rua pela mesa de negociações. Enfim, podem aparecer agências reguladoras em nível nacional e nas instâncias metropolitana e municipal de organização dos sistemas de transporte.

No entanto, a profissão se encontra ainda espalhada e desigualmente distribuída nas grandes regiões do país, como mostra a Figura 17, na qual aparece também um novo desafio para o setor: o crescimento desmesurado e desequilibrante da frota de veículos de transporte individual.

Figura 17

Distribuição desigual das frotas de veículos automotores nas regiões do Brasil



Fonte: TURMA; Dados: OnibuLis & IBGE (censos: exploração Credal)

Além da viação e do ônibus

Dessa longa trajetória do rodoviarismo imposto à sociedade brasileira para fins econômicos em boa parte alheios ao próprio setor, a viação privada

de ônibus parece sair como ator principal – protagonista que se veio constituindo ao longo do processo histórico e entre sistemas submetidos a fortes tensões. Concentração e modernização, suscitadas pelo beneplácito da tutela estatal e acompanhadas de perto pela indústria automobilística, parecem ser as principais chaves explicativas do milagre que transformou um tradicional artesanato corporativo em possante empresariado, organizado em grupos econômicos e instâncias representativas da classe.

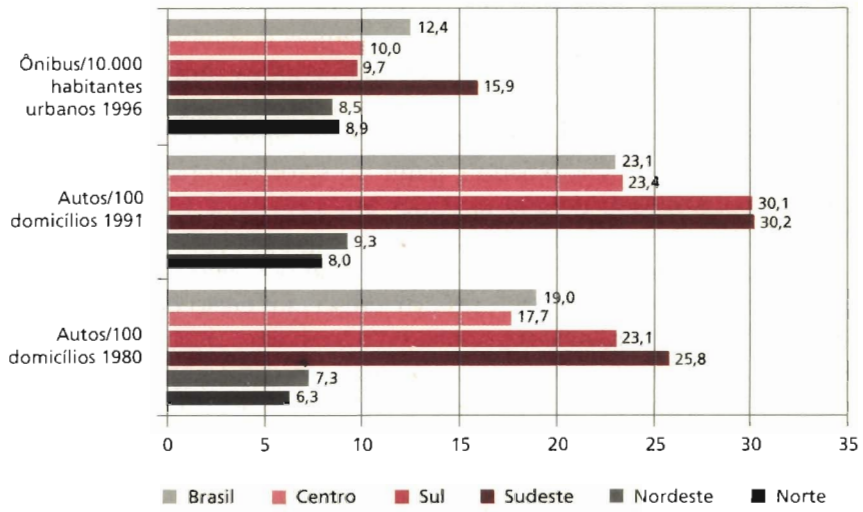
Esse balanço histórico não pode levar a subestimar os aspectos que travaram sua trajetória. Em primeiro lugar, o apogeu da viação brasileira foi também o da imposição do ônibus – já não simples chassis de caminhão, encarroçado e tecnologicamente adaptado às condições imperantes de um processo de urbanização violento e tumultuado –, tanto sob os ângulos de sua capacidade e das exigências básicas da clientela, popular ou de classe média, quanto sob o das empresas produtivas, quando ficaram preocupadas com os deslocamentos da sua mão-de-obra.

Em contrapartida, além de ter crescido em cima das cinzas do bonde, que ajudou a eliminar, o ônibus moveu-se a sós dentro de sistemas de transporte urbano que, abrindo pouco espaço para metrôs, trens modernos ou modalidades intermediárias, ficaram atrás das demandas emergentes e das funções sociais que lhe competiriam. Com grande criatividade pública ou privada, o modal sobre pneus e sem trilhos, embora às vezes trafegando em canaletas exclusivas, veio sendo usado até alcançar recordes mundiais de capacidade e suscitar as geniais estações-tubos, na vanguarda mundial (ANTP, 1997). Tudo isso pôde levar à ilusão de que se tinha inventado uma nova modalidade técnico-organizativa de transporte de massa. Mas de um balanço mais frio, feito na hora dos congestionamentos-monstros e da insuportável poluição atmosférica, emerge o arrependimento por se ter desmantelado a rede de bondes ou por não se ter desenvolvido o suficiente a do metrô – sem falar em outros tipos de transportes elevados, elétricos ou aquáticos. Esses e outros temas vêm interessando já não apenas ilustres engenheiros ou administradores, mas também empresários conhecedores dos limites dos seus veículos e que também estão entrando numa metamorfose, querendo sair da sua imagem de simples "donos de ônibus".

Um segundo obstáculo com o qual se defrontou a viação é o próprio concorrente que deu origem a seu crescimento: o automóvel, que começou a atrapalhar seriamente as condições de circulação urbana (embora não faltem automobilistas para culpar os ônibus pelos engarrafamentos). Agora, está se acabando a soberba de quem dirige lá no alto, seguro de que sempre haverá demanda cativa para encher o "bumba". Contida pela inflação e pelos altos custos de produção do fusca e de outros carros da indústria nacional, a motorização própria atrai quem não pode andar de metrô nem quer (mais) subir no ônibus e alcança quem procura um modo de locomoção mais coerente com o crescimento de sua renda em moeda estável. Tal comportamento, junto com os desequilíbrios que o acompanham, estão em parte ilustrados na Figura 18.

Figura 18

População, motorização individual e coletiva por regiões brasileiras



Fonte: TURMA; Dados: OnibuLis & IBGE (censos: exploração Credal)

Na década de 80, segundo informações do Censo, a posse de veículos cresceu em todas as regiões – e de 19 para 23 domicílios equipados de autos. Mais forte nos estados do sudeste, já com uma cifra de 26 em 1980, essa posição foi alcançada pelos do sul em 1991. Nesse ano, ambas as regiões registravam 30% de lares equipados com automóvel – três vezes mais do que os estados ao norte e nordeste, repisando ainda uma vez os contrastes nacionais na marcha para a modernidade. O contraste permanece, mas é menos drástico no que diz respeito à disponibilidade relativa de ônibus, para a qual, lamentavelmente, não se dispõe de séries estatísticas diacrônicas. Se é possível estimar hoje 12,4 ônibus por 1.000 habitantes em nível nacional, a cifra ainda chega a quase 16 no Sudeste e cai para 8,5 no Nordeste. Como explicar a menor diferença observada nesse modal se, como demonstrado nas figuras anteriormente apresentadas, não se registra um maior número relativo de viações nos estados menos favorecidos? Não seria, então, pela queda de atrativo do modal nas regiões mais desenvolvidas?

As cifras da Figura 18 já são para historiadores, visto que uma das principais medidas tomadas pelo atual governo no que se refere a transporte urbano (matéria que não é de sua competência, aliás, como acabou de recordá-lo a longa batalha dos prefeitos e do Fórum em torno do novo Código de Trânsito) foi a liberalização das importações de veículos – e a consecutiva implantação local de novas fábricas e marcas automobilísticas internacionais. De fato, as vendas de automóveis passaram de 716 mil em 1992 para 1,809

milhão em 1977 (segundo dados da ANFAVEA). Sendo esse crescimento muito mais veloz do que o da população e considerando-se que a marcha a pé está conhecendo recordes dignos de um povo de desportistas, não há dúvida de que parte dos novos automobilistas são ex-clientes de ônibus.

Em terceiro lugar, observou-se que, junto com os carros, foram importadas grandes quantidades de veículos utilitários ou comercias leves, em maioria "bestas" asiáticas. Um indicador do ritmo de injeção desses veículos no transporte "semicoletivo"[45] pode ser tomado a partir do setor nacional de produção de microônibus, que passou de 209 unidades em 1994 para 1.143 em 1997 (ibidem). Graças à mesma abertura de fronteiras, se quer-se buscar explicação pelo lado da oferta (flexíveis e confortáveis veículos de pequeno porte dirigidos por assalariados desempregados pela recessão), cresceram então de forma inesperada modalidades alternativas de transporte bairro-a-bairro, de vizinhança, escolar, periférico ou simplesmente alternativo nas áreas centrais. Ubiqüidade e ambigüidade das formas informais: um (ou vários) fenômeno multifacetado, conjuntural segundo a teoria dos ciclos (Figueroa, 1991) ou estrutural segundo preceitos dualistas (Brasileiro, 1994)? Mais do que aumentar a mobilidade motorizada, o que esse crescimento fez foi, com certeza, retirar parcelas da clientela do ônibus, por razões explicáveis também a partir de comportamentos da demanda de transporte coletivo. Embora não em todas as Regiões Metropolitanas (o que também dá razão a um raciocínio voltado para a regulamentação como fator explicativo do fenômeno), esses transportes semi-coletivos teriam reaparecido com força (NTU & ANTP, 1997), precisamente naquelas cidades ou zonas onde a circulação está cada vez mais difícil. Vieram complicar a vida dos motoristas, dos cobradores e dos contadores das viações e participar das deseconomias urbanas e da insustentabilidade do desenvolvimento. Alguns empresários, embora tendo começado sua vida profissional no transporte urbano usando esse tipo de veículos, não se ufanaram ao ter que combater o agora novo concorrente, que desgraçadamente questiona o progresso profissional. Mesmo sabendo que, após a metamorfose, a borboleta não pode voltar ao estado de larva.

Esses três obstáculos, mais outros ligados à queda da mobilidade urbana, à extensão das distâncias, ao aumento das motocicletas e do fretamento ou ao descontrole dos custos operacionais, poriam hoje a viação numa situação crítica, observada na queda da demanda por viagem de ônibus (Cadaval, 1998). Assim, muito se fala atualmente em crise do transporte brasileiro. Sob vários pontos de vista, nos âmbitos profissionais, acadêmicos, técnicos ou políticos, tal diagnóstico repousa em uma análise da viação. Pode-se até responsabilizá-la por uma série de defeitos que lhe são dificilmente imputáveis. A leitura dos próximos capítulos de *Viação Ilimitada* poderia relativizar esse pessimismo – e até o próprio diagnóstico de crise. Ora, não parece imaginável que, ao cabo de mais de cinqüenta anos de teimosa construção de uma forma inédita de transporte urbano, a viação de ônibus urbanos, por mais imperfeita que seja, volte à situação original da qual partiram, engenhosamente, os seus pioneiros.

Origem dos bondes elétricos em 41 cidades brasileiras

O Brasil foi um dos primeiros países (depois de Estados Unidos, França, Chile e México) a contar com sistemas organizados de transporte público operados por empresas concessionárias de bondes. Antes, várias cidades possuíam transporte coletivo operado por diligências, não necessariamente organizadas como empresas. O primeiro serviço de bondes, ainda puxados por burros, entrou em operação regular em 1859 no Rio de Janeiro. A empresa pertencia a um homeopata escocês e no ano seguinte seria adquirida pelo Barão de Mauá. Outros sistemas similares seriam implantados no país por iniciativa de estrangeiros: franceses em Porto Alegre (1864); americanos em Salvador (1866), Rio de Janeiro (1868) e Belém (1870); ingleses em Recife (1867). Várias outras cidades também possuíram tais sistemas; em muitas delas, implantados por empresas de capital brasileiro. Uma das maiores foi a Cia. Viação Paulista, que obteve o monopólio em São Paulo, além de operar em Santos e São Vicente.

O advento da eletricidade causaria uma profunda transformação no perfil dessas companhias. A implantação da nova tecnologia no transporte público requeria grupos empresariais com mais lastro financeiro, compatível com os investimentos exigidos pelos novos equipamentos de geração e distribuição de energia elétrica. E as antigas companhias, sobretudo as nacionais, foram incapazes de eletrificar seus sistemas. Isso possibilitou a aquisição das concessões por outros grupos – na verdade, mais interessados nos serviços públicos de geração e distribuição de energia elétrica e, freqüentemente, também de iluminação pública, telefonia e gás; a operação de bondes elétricos entrava como negócio secundário para eles.

Implantada no Brasil em 1892, a nova tecnologia difundiu-se a partir de capitais americanos (1899 em Manaus), alemães (1897, Salvador e 1899, Rio de Janeiro), canadenses (São Paulo 1899, Rio de Janeiro 1904 e Sorocaba 1915), ingleses (Belém 1907, Porto Alegre 1908, Santos 1909, Fortaleza 1913, Recife 1914, Pelotas 1915, Nova Lima-Raposo 1913, Manaus 1909 e Niterói 1911) e franceses (Rio Grande 1911, Curitiba 1913 e Piraju 1915). Vale destacar que alguns sistemas eram operados por grupos de capital nacional. O mais importante era o da família Guinle, que explorava serviços públicos em várias cidades, incluindo a geração e distribuição de energia elétrica, e passou a operar bondes em Salvador, Juiz de Fora, Petrópolis, Guaratinguetá, Maceió e Campos do Rio.

Esse quadro sofreria mudança a partir da década de 20, com a entrada em operação no Brasil das Empresas Elétricas Brasileiras, razão social da American & Foreign Power, subsidiária para a América Latina do grupo americano Electric Bond & Share. Criada em 1923 para a aquisição de sistemas de geração e distribuição de energia elétrica – sendo a operação dos sistemas de bondes mero componente de um pacote maior –, a AMFORP adquiriu serviços de infra-estrutura em 1.134 municípios

da América Latina, sendo 333 deles localizados no Brasil: Vitória, Vila Velha, Petrópolis, Porto Alegre, Campinas, Piracicaba, Curitiba, Recife; Belo Horizonte, Salvador, Pelotas, Maceió e terminando por Natal em 1930. Assim, naquele ano, capitais estrangeiros dominavam 85% dos sistemas de bondes elétricos em operação no Brasil, destacando-se as companhias canadenses em São Paulo e Rio de Janeiro, as inglesas em Niterói, Belém, Fortaleza e Manaus; as brasileiras no Rio de Janeiro, João Pessoa, Aracaju, Juiz de Fora, São Carlos e Rio Grande e grupos americanos nas outras cidades. Observa-se ainda que, entre as 41 cidades onde foram recenseados sistemas de bondes construídos na época, 11 pertenciam ao estado de São Paulo, 8 ao de Minas Gerais e 6 ao Rio de Janeiro. Ao todo eram 31 localizadas no sul do país.

A partir de então, por causa de obsolescência dos equipamentos em operação, dificuldades para obter peças de manutenção, aumentos dos custos operacionais pelo agravamento de problemas trabalhistas e concorrência das primeiras linhas de ônibus, as empresas estrangeiras preferem redirecionar seus investimentos para as áreas de geração e distribuição de energia elétrica, desativando seus sistemas de bonde ou entregando-os às municipalidades. A AMFORP começou a se retirar da área com a desativação do sistema de Petrópolis em 1939 e terminou o processo com Recife em 1960 (na verdade, paralisado desde 1954). Em 1952, seria a vez dos canadenses de entregar à prefeitura de Santos o sistema daquela localidade e, em 1959, os ingleses passariam adiante os sistemas até então operados em Manaus e Niterói. Após 1959, o único grande sistema a permanecer sob controle estrangeiro era o operado pela Light no Rio de Janeiro.

Os primeiros sistemas de bondes elétricos a serem extintos no Brasil foram os de Piraju e Sacramento em 1937, Petrópolis e Além-Paraíba em 1939 – todos pertencentes a pequenas empresas operadoras de energia elétrica. Já na década de 20, alguns pequenos sistemas começaram a passar para as municipalidades. Em Campos isso ocorreu em 1924, mas novo repasse ocorreria em 1928 para a empresa distribuidora de energia elétrica. Em Cachoeiro do Itapemirim, o sistema reverteria à prefeitura em 1933, sendo desativado cinco anos depois. Em 1940, o sistema de Lavras foi revertido para a Prefeitura Municipal, que o manteve ativo até 1967, quando se retirou da operação de transporte público. Os primeiros grandes sistemas a passar para o poder público foram os de São Paulo e Fortaleza (1947). Em São Paulo, a prefeitura teve a preocupação de constituir uma companhia pública, que se dedicou em seguida à operação de ônibus e à implantação da nova tecnologia de trolebus. Fortaleza, ao contrário, extinguiria o sistema no mesmo ano, sem tentar a experiência de São Paulo. Apenas em Santos (1951), Salvador (1955) e Belo Horizonte (1959) as prefeituras criaram autarquias municipais para assumir a operação dos sistemas de bondes, bem como para estruturar os transportes, inclusive através da implantação de novos sistemas, como o trolebus. Em Campinas, o sistema reverteu para o município em 1953, mas sua operação foi arrendada no ano seguinte a um grupo privado, que o manteve até 1968. Em Manaus, o sistema passou para a empresa municipal de energia elétrica em1956, que o desativou no anos seguinte. Em Curitiba e Sorocaba, onde os sistemas reverteram à prefeitura respectivamente em 1950 e 1951, os sistemas foram extintos

Tabela 5

Origem des bondes elétricos em 41 cidades brasileiras, inaugurados entre 1892 e 1930

Cidade	Operadora inicial	Capital inicial	Inauguração
Rio de Janeiro - RJ	Ferro-Carril do Jardim Botânico	Brasileiro	1892
	Ferro-Carril Carioca	Canadense	1896
	The Rio de Janeiro Tramway Light and Power Co.	Brasileiro	1904
	Vila Izabel	Alemão	1905
Salvador - BA	Cia. de Carris Eléctricos	Alemão	1897
	Cia. Linha Circular Carris	Brasileiro	1905
Manaus - AM	Manaos Railway Co.	Norte-Americano	1899
São Paulo - SP	The São Paulo Tramway Light and Power Co. Ltd.	Canadense	1900
Belo Horizonte - MG	Cia. Ferro-Carril de Belo Horizonte	Brasileiro	1902
Niterói - RJ	Cia. Cantareira e Viação Fluminense	Alemão	1906
Juiz de Fora - MG	Cia. Mineira de Eletricidade	Brasileiro	1906
Belém - PA	Pará Electric Railway and Lighting Co.	Inglês	1907
Porto Alegre- RS	Cia. Força e Luz Porto Alegrense	Inglês	1908
Santos - SP	The City of Santos Improvements Co. Ltd.	Inglês	1909
São Gonçalo - RJ	Cia. Cantareira e Viação Fluminense		1910
Vitória - ES	Banco do Estado do Espírito Santo		1911
Lavras - MG	E. F. Oeste de Minas	Brasileiro	1911
Natal - RN	Empreza de Melhoramentos de Natal		1911
Rio Grande - RS	Cie. Française du Port de Rio Grande do Sul	Francês	1911
Vila Velha - SP	Cia. Bondes de Vila Velha		1912
Mendes - SP	Cia. Industrial de Papéis e Cartonagem		1912
Petrópolis - RJ	Cia. Brasileira de Energia Elétrica	Brasileiro	1912
Campinas - SP	Cia. Campineira de Tracção, Luz e Força		1912
Curitiba	South Brazilian Railways	Anglo-Francês	1913
Fortaleza	The Ceará Tramway Light and Power Co. Ltd.	Inglês	1913
Nova Lima – Raposo - MG	The Morro Velho Railway Co.	Inglês	1913
Guaratinguetá - SP	Cia. Luz e Força de Guaratinguetá	Brasileiro	1913
Sacramento - MG	Empreza Elétrica Municipal	Brasileiro	1913
Recife - PE	The Pernambuco Tramways and Power Co. Ltd.	Inglês	1914
João Pessoa - PB	Ferro-Carril Paraybana	Alemã	1914
São Carlos - SP	Cia. Paulista de Eletricidade		1914
Maceió - AL	Cia. Alagoana de Trilhos Urbanos	Brasileiro	1914
Pelotas - RS	The Rio Grandense Light and Power Syndicate Ltd.	Inglês	1915
Piraju - SP	The Tramway Electrico Municipal	Francês	1915
Sorocaba - SP	São Paulo Electric	Canadense	1915
Campos - RJ	Cia. Brasileira de Tramways, Luz e Força	Brasileiro	1916
Piracicaba - SP	Southern Brazil Electric Co.	Inglês	1916
Campo Grande - RJ	Cia. de Bondes Elétricos de Campo Grande		1917
Votorantim - SP	E. F. Elétrica de Votorantim	Brasileiro	1922
Cachoeiro do Itapemirim - ES	Cia. de Serviços Reunidos do Itapemirim		1924
São Luiz - MA	Ulein & Company	Norte-Americano	1924
Além Paraíba - MG	Adão Pereira de Araújo	Brasileiro	1925
Guarujá - SP	Cia. Guarujá		1925
Aracaju - SE	Empresa de Tracção Electrica	Brasileiro	1926
Bom Sucesso - MG	E. F. Oeste de Minas	Brasileiro	1930

em 1952 e 1959 sem que fossem criadas estruturas municipais. Por outro lado, cidades como Juiz de Fora, Piracicaba, Campo Grande (RJ) e Rio Grande operaram diretamente seus sistemas de bondes por respectivamente 15, 19, 23 e 27 anos.

Observa-se que, no processo de municipalização dos sistemas, sua transferência foi feita para estruturas municipais inadequadas para reverter o quadro de dificuldades em que eles já se encontravam. Essa característica parece ser válida tanto para os municípios que extinguiram a operação em curto prazo (Fortaleza, Curitiba, Cachoeiro do Itapemirim, Manaus, Sorocaba, Vila Velha), como para os que mantiveram a operação por períodos mais longos (Rio Grande, Piracicaba, Juiz de Fora) Em ambas as situações, observa-se incapacidade ou desinteresse do município, que não estrutura órgãos gestores capacitados para a formulação de políticas de circulação de longo prazo e mesmo para a criação de empresas operadoras públicas de transporte coletivo a partir da aquisição de redes de bondes. A impressão é que a extinção do sistema operado diretamente pela prefeitura era uma forma de se livrar do problema de uma rede sucatada ou em processo de deterioração, e não uma oportunidade de reestruturá-lo.

Exceções a esse quadro foram os casos de São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Santos e Porto Alegre, onde a municipalização do sistema de bondes se deu através da criação de empresa municipal de transporte público (salvo em Porto Alegre, onde se manteve a mesma empresa operadora, anteriormente privada), criadas com o objetivo de propor alternativas à degradação do transporte público, inclusive com a implantação de novos sistemas (ônibus diesel e trolebus). Em Recife, o quadro de deterioração que apresentava o transporte público, agravado pela extinção dos bondes em 1954, levou o município a criar uma empresa pública nos moldes da CMTC de São Paulo, sendo ela a responsável pela operação de ônibus diesel e pela introdução do sistema de trolebus no município. Com a mesma missão de implantar e operar trolebus, outros casos de criação de companhia pública de transporte ocorreram em Araraquara, Fortaleza, Rio Claro e Campinas – onde o programa trolebus acabou cancelado, indo a empresa dedicar-se à operação de ônibus diesel. As Regiões Metropolitanas de São Paulo e Belo Horizonte também implantaram sistemas de trolebus, operados por empresas públicas estaduais – na segunda, o projeto foi cancelado sem que a empresa gestora se tornasse operadora.

Ayrton Camargo e Silva
Secretário Executivo da ANTP

Referências

STIEL, Waldemar (1984).
MORRISON, Allen. *The Tramways of Brasil.*

Capítulo II

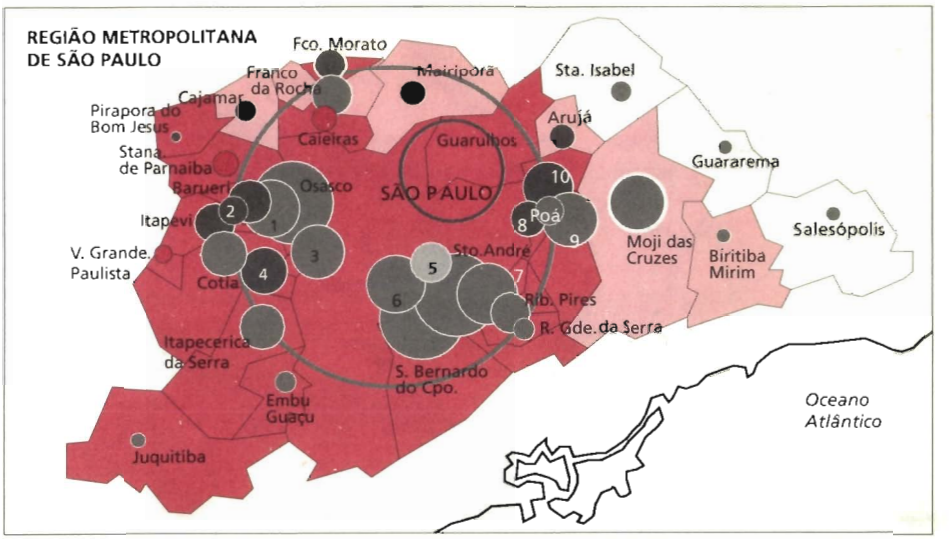
Ônibus na metrópole, articulações entre iniciativa privada e intervenção pública em São Paulo

Etienne Henry & Silvana Zioni



Mapa 1

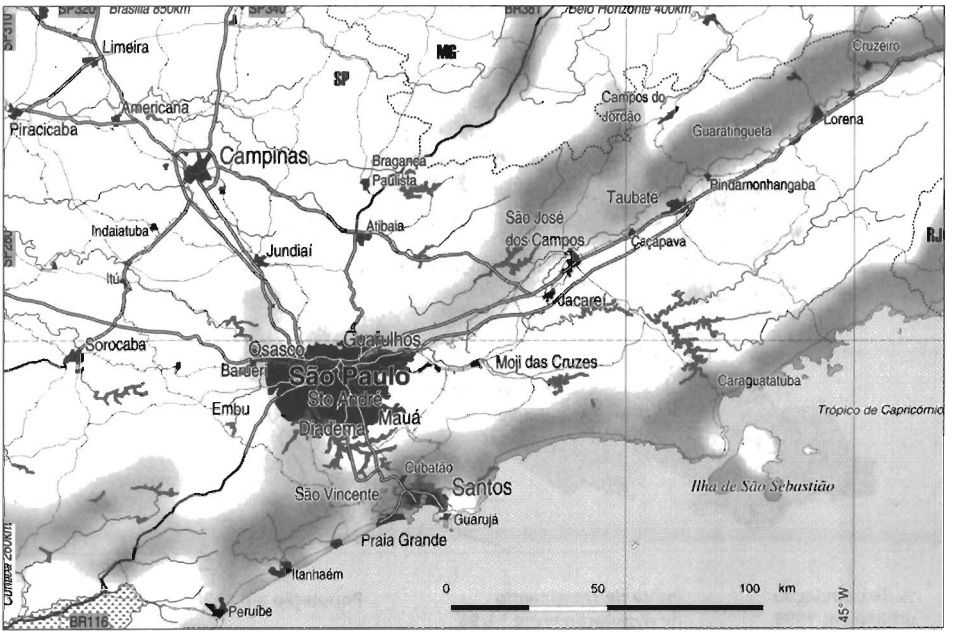
São Paulo megalópole: urbanização em 1991 e adensamento populacional da Região Metropolitana até 1996



Fonte: TURMA; Elaboração: Leca De Biaggi; Dados: CREDAL/Samba 1998, IBGE

Mapa 2

Espaço regional e territórios de confluência da Grande São Paulo



Jundiaí — Área urbanizada	Localidade
Zona inabitada	Ferrovia
Rio e lagoa	Rodovia
Mangues	Estrada principal
Rizicultura	Auto-estrada
Dunas	BR116 — Prefixo de rodovia
	Limite de estado
	RS — Estado

Fonte: TURMA; Elaboração: Jean-Paul Hubert; Dados: Esri DCW, 1993

Transporte na desafiante metrópole

Maior capital da região Sudeste e dominante no panorama brasileiro das viações de ônibus (ver capítulo IV: 6.2.): que outra metrópole latino-americana representa melhor do que São Paulo o desafiante confronto entre hiperurbanização e sociotecnologia do transporte[1] ? Graças à possante iniciativa privada, o Rio de Janeiro enfrentou as contingências físicas: construiu uma das mais extensas redes de bondes no mundo, reduzida agora a uma linha de lembrança à medida que a cidade se submete a uma descontrolada hegemonia privada sobre o sistema de transportes. Paralelamente, a Cidade do México, optando por uma compulsiva intervenção pública, muniu-se em três décadas da quinta rede metroviária do mundo em extensão, mas não conseguiu desenvolvê-la ao ritmo das necessidades decorrentes de uma urbanização desenfreada[2]. Pois o transporte representa um dos maiores desafios de tão gigantescas metrópoles. São Paulo tentou, a duras penas, articular diversas iniciativas, privadas e públicas, para responder às exigências nascidas de um processo de urbanização que transformou a capital paulista (vide seu raio de influência regional no Mapa 2) tanto no centro bancário do Brasil e maior parque industrial da América Latina quanto num pólo de atração populacional que iniciou o século com um quarto de milhão de habitantes e deverá sair dele como região metropolitana com cerca de 20 milhões.

Nesse período, o caráter peculiar paulistano é o da opção preferencialmente rodoviária, marcada não apenas pelos cinqüenta anos de dominação de uma grande companhia municipal de transportes coletivos, mas também pela constituição de um empresariado local que tomou o lugar do capital estrangeiro responsável pela operação dos bondes desde fins do século passado. Esse empresariado soube se acomodar às diversas políticas municipais de transporte e aparece, ainda hoje, como o maior ator do sistema. Sem dúvida, essa opção acompanhou o crescimento econômico e populacional e foi congruente com o estilo empreendedor de desenvolvimento acelerado da cidade; mas exibe também seus estigmas na atualidade: altos níveis de congestionamento de trânsito, poluição atmosférica, insegurança viária e desconforto tanto social quanto individual. Que outra tecnologia teria sido capaz de aliviar aspectos tão negativos do transporte urbano e se contrapor às crescentes deseconomias de escala que caracterizam a "metrópole corporativa fragmentada" (Santos, 1990)? Sabe-se a que ponto São Paulo se encontra engolfada em um sistema viário com capacidade de crescimento esgotada e constitui um sistema urbano em crise – e não é por não ter assumido o desafio do seu crescimento e expansão pelas mais variadas tentativas de organizar seus transportes.

Vale lembrar que a pequena cidade de 1872 deu origem, em menos de um século, a uma São Paulo com população 250 vezes maior, situando-a entre as cinco maiores metrópoles do mundo (Tabela 1). Nesse processo, de 1900 em diante, a cidade cresceu em média 55% ao ano, vivendo diferentes

etapas de urbanização: da capital dos barões do café a partir de 1890, à modernização higienista na década de 20, à urbano-industrialização tanto no pré quanto no pós Segunda Guerra Mundial – quando chegaram os grandes contingentes estrangeiros – e à metropolização desenvolvimentista a partir de 1960. Desde então e já com aproximadamente 5 milhões de habitantes, São Paulo atravessa uma etapa de intensa metropolização, sob impulso das migrações internas, chegando ao conglomerado crítico da atualidade, que supera 16,5 milhões de habitantes.

Tabela 1

Violento processo de metropolização da Grande São Paulo

Ano	População	TGCA*
1872	31.000	
1890	65.000	2,7%
1900	240.000	14,0%
1920	579 033	4,5%
1930	901.645	4,5%
1940	1.326 621	3,9%
1950	2.198.096	7,2%
1960	4.791.245	6,1%
1970	5.924 615	5,4%
1980	12.588.725	4,5%
1991	15.598.000	2,0%
1996	16.330.732	1,5%

* TGCA. Taxa Geométrica de Crescimento Anual
Desde 1960· RMSP; Dados: IBGE censos, EMPLASA (projeções)

A mancha urbana da RMSP acompanhou inicialmente a estruturação dos núcleos fabris que se implementaram ao longo da rede ferroviária – em particular com o desenvolvimento da indústria automobilística. Apesar do histórico papel que desempenhou na estruturação da capital urbano-industrial (especialmente na integração do sudeste à área metropolitana), o trem regional foi perdendo participação no total de deslocamentos quotidianos na segunda metade do século. Sobram problemas de manutenção e integração física e operacional dos quase 300 quilômetros das linhas convertidas em ferrovia suburbana, às quais foram acrescentados outros 50 das três linhas do metrô. Estas ferrovias, hoje integrando-se, aportaram alívios substanciais, embora insuficientes, no último quarto do século.

A partir dos anos 60, os eixos rodoviários – ligando São Paulo à Baixada Santista, às novas auto-estradas em direção ao Rio de Janeiro (Dutra e Trabalhadores/Senna) e às saídas para Campinas e interior do estado, além das

estradas federais rumo a Minas Gerais e aos ricos estados sulistas (vide Mapa 2) – foram poderosos vetores de expansão da mancha, limitada apenas por barreiras geográficas (quebradas e mananciais). Na estruturação do espaço intra-urbano expandido[3], principalmente nas direções leste, oeste e sudeste, também atuaram poderosamente os rios Pinheiros e Tietê (de correnteza revertida pela Light em começos do século), acomodados em principal suporte viário em escala metropolitana. Hoje, esse anel rodoviário conecta as diferentes partes do populoso e dinâmico mosaico de áreas residenciais, industriais e terciáriais, sobrando problemas de trânsito, conflitos entre os preponderantes modos de transporte individual e coletivo, junto às conhecidas seqüelas em segurança e contaminação ambiental (até a necessidade de restringir a circulação do automóvel mediante o 'rodízio' de circulação alternada).

A Região Metropolitana de São Paulo – RMSP está configurada numa área intensamente urbanizada de cerca de 2 mil quilômetros quadrados, abrangendo 39 municípios, entre os quais os localizados em distantes regiões das zonas nordeste e oeste recebem hoje as maiores taxas de adensamento populacional (conforme Mapa 1). Destes, São Paulo é o maior e o pólo central da região, abrigando cerca de 60% da população. Outros 30% estão principalmente concentrados nas regiões industriais do ABC (Santo André, São Bernardo, São Caetano do Sul e municípios vizinhos), Guarulhos e Osasco. O atual processo de desconcentração das atividades econômicas – especialmente a industrial – induziu também o processo de desconcentração demográfica a partir da capital (a taxa de crescimento demográfico da última década foi de 2% ao ano)[4].

Tão acelerado crescimento de um conglomerado humano, que passou por todos os patamares de formas urbanas conhecidas em tão pouco tempo, deixou profundos traços na "cultura extática" (Sevcenko, 1992)[5], na "verticalização" predial (De Souza, 1989), no "crescimento empobrecedor" (Kowarick et al., 1980, 1988 & 1990), na segregação espacial (Sempla, 1990), populacional (diversos estudos por Farias, Pasternak, Singer, etc.) e habitacional (Bonduki, Maricato, Rolnik, Sachs-Jeantet, Villaça e outros), assim como na conflituosidade sócio-política (Nunes, Moisés, Sader). Em que medida tais fenômenos foram influenciados pela forma como se enfrentou a organização dos transportes? Em vez dessa pergunta pouco respondida, formula-se aqui a recíproca: quais facetas desse processo sócio-econômico estão presentes na conformação do transporte urbano?

Não se pode esquecer a que ponto essa urbanização exigiu e travou o desenvolvimento dos meios de deslocamento e de sistemas de transporte que hoje dificilmente se colocarão à altura das necessidades de tamanha metrópole. Desde 1930, os poderes públicos tentaram suscitar e dirigir a iniciativa privada, estimulando o crescimento de empresas de ônibus públicas ou privadas. Em São Paulo, foram experimentadas fórmulas tais como a combinação entre administração delegada e operação direta do transporte, remuneração segundo a

produção do serviço, câmara de compensação como forma de subsídio cruzado, concessão por lotes geográficos, municipalização e desvinculação entre tarifa e produtividade, privatização e entrada de novos atores no mercado, etc.

Nessa trajetória, pioneira no panorama nacional (Henry, 1993), chegou-se a constituir um original oligopólio relativamente fechado de grandes empresas que acreditaram, no contexto de uma urbanização vertiginosa e de uma regulamentação flutuante, poder manter um serviço de transporte coerente com os objetivos de desenvolvimento da principal base industrial e terciária do país. Enfim, o setor paulistano das empresas de ônibus teve que se compor não apenas com uma empresa tutelar e concorrente, mas também com um metrô tão possante quanto pouco extenso, com trens de subúrbio heteróclitos, com formas privativas de prestação do serviço de transporte fretado e com o automóvel que, só ele, absorve hoje mais da metade dos deslocamentos urbanos motorizados.

Na metrópole paulistana, cerca de 70% das 12 milhões de viagens que correspondem ao transporte coletivo são feitas, diariamente, envolvendo mais de 25 mil ônibus. Além dos serviços prestados por particulares e outros exploradores, a frota está distribuída entre cinqüenta operadores privados contratados pela prefeitura de São Paulo e outros tantos nos demais municípios da Região Metropolitana. Até os anos 50, essas empresas caracterizavam-se como pequenas, sendo gerenciadas como organizações de caráter familiar; hoje, são grandes e modernas.

Em que a intervenção do poder público ajudou ou limitou esse processo de concentração e modernização empresarial? Ou, vice-versa, em que medida o dinamismo do capital estrangeiro (de origem inglesa ou canadense), de imigrantes italianos ou portugueses, de outros estados (sobretudo capitais mineiros) ou mesmo local aliviou ou agravou a responsabilidade do Estado, que pôde se manter praticamente apenas no papel de poder concedente? Quais os limites técnicos e, antes de mais nada, econômicos e sociais, que também asseguram essa articulação, no momento em que São Paulo chega ao patamar do colapso generalizado?

Para responder a essas perguntas, é preciso voltar no tempo e interpretar acontecimentos quotidianamente polêmicos, numa visão retrospectiva do processo histórico. Este enfoque transcende o simples interesse pela capital paulista e pode trazer ensinamentos válidos tanto para outras cidades brasileiras como para a compreensão da relação entre metrópole e transporte. Tentaremos seguir esse caminho, centrando a análise no aspecto institucional da interpretação e privilegiando o setor rodoviário, com plena consciência de que um enfoque reducionista mal conseguiria abranger todos os aspectos aos quais é preciso fazer referência.

As três partes deste capítulo referem-se à transição da concessão do bonde para a permissão do ônibus, ao percurso da companhia pública e à conformação do empresariado de ônibus. Evidenciando convicções e atritos de atores reunidos no mesmo cenário, buscaremos lógicas reais, às vezes

contraditórias com o discurso oficial, que determinam a evolução do sistema. Para simplificar, optamos por reduzir os debates a termos sociotécnicos ou à combinatória entre tecnologias e operadores, o que permite a confrontação entre interesses dos atores envolvidos.

1. Saudades do bonde, sucatado pela concessionária Light

A constituição do primeiro monopólio para operação do transporte urbano surgiu com o bonde[6] no começo do século XX. Este primeiro momento pode, portanto, ser definido a partir de 1867, com o início de operação da ferrovia. A organização original de serviços de transporte de caráter urbano em São Paulo remonta até o momento em que a fixação de trilhos e o calçamento das ruas configuraram uma concreta manifestação da urbanização na virada do século[7].

Se as três últimas décadas do século XIX assistiram ao despertar da cidade de São Paulo, foram também testemunhas da primeira intervenção do poder público no setor privado de prestação de serviços de transportes. Aquelas décadas marcaram definitivamente a forma de regulamentação dominante, estendida depois ao setor de transporte urbano em outras partes do Brasil. Já quando diversas empresas de bondes de tração animal entravam em concorrência numa cidade de 65 mil habitantes, a progressiva deterioração dos serviços ajudou na unificação, através da Companhia Viação Paulista (1889) e, em certo sentido, deu condições à constituição de um monopólio.

Dez anos depois, a companhia foi liquidada e transferida para a São Paulo Tramway Light & Power Company Limited, que comprou suas concessões (ganhando também o direito de exploração da Companhia de Luz e Água) e se tornou-se uma complexa empresa de urbanização, fortemente capitalizada e de constituição empresarial bastante diferente das iniciativas locais participantes da primeira concessão.

1.1. Bonde, luz e poder: sabedoria de um duplo monopólio privado

Ainda que o objetivo explícito fosse o de "explorar o serviço de viação por eletricidade" na cidade, os diretores e técnicos da Light eram experientes no modelo anglo-saxão de exploração integrada de recursos de transporte e energia hidrelétrica. A concessão outorgada pela prefeitura de São Paulo em 1887, com privilégio de quarenta anos para estabelecer os serviços de viação por eletricidade, abriu a porta para a exploração de ambas as atividades. Qual seria prioritária, na sua lógica capitalista? Com rapidez, a companhia foi capaz de ampliar os 100 quilômetros de linhas de bondes de tração animal em uma rede de 266 quilômetros, por onde circulavam quase 500 bondes elétricos. Ao

mesmo tempo, a companhia montou o sistema de iluminação pública da cidade e empreendeu o grande projeto de produção de energia elétrica que atendia a um milhão de consumidores.

Os primeiros anos da Light foram marcados pela agressividade empresarial e conseqüentes oposições por parte das concessionárias anteriormente estabelecidas, tendo repercussões até na Câmara Municipal: "O poder municipal obrigou em 1907 a Light a voltar às tarifas de transporte de 1900, que ficaram a esse nível até 1947, em troca da concessão da eletricidade. Esse compromisso afetou negativamente os transportes urbanos da cidade". (Leme, in Figueroa et al., 1993).

O capital inicial aportado pela Light – 6 milhões de dólares da época – era equivalente ao orçamento do Estado de São Paulo... Atingiu 10 milhões em 1907 e, quarenta anos depois, chegava a 400 milhões de dólares. Apesar de significativo[8], esse investimento não permitiu atender às demandas da cidade que já ultrapassara o milhão de habitantes no início da década de 30. As primeiras tensões entre motorização própria e coletiva, por um lado[9], e entre tutela municipal e concessionária dos bondes por outro, aparecem quando "a Light, desinteressada em continuar com a concessão dos bondes elétricos, é obrigada, desde 1937, a continuar prestando os serviços por decreto municipal, /.../ os transportes urbanos passando no período por uma das graves crises que ciclicamente o acometeram" (Somekh, 1997, p. 135)[10].

Ao lado do controle sobre o sistema de transporte, a Light detinha grande poder sobre o mercado imobiliário e sobre a produção da infra-estrutura básica para o desenvolvimento urbano-industrial. Isso dava sustentação à prática de grandes investimentos em terrenos urbanos, combinados à instabilidade ou oscilação da economia cafeeira[11]. A expansão da área urbanizada, que sempre esteve vinculada à implantação dos serviços de bondes – de tração animal ou elétricos – adquiria, portanto, uma dinâmica mais intensa, não sendo mais estreita ou exclusivamente acompanhada pela disponibilidade de capital e pelos interesses da Light & Power.

No setor de transportes, frente a um crescimento substancial da demanda a ser atendida numa área crescente, que exigiu estender a rede, confrontou-se uma dupla necessidade: elevar a rentabilidade e conter a tarifa que o poder concedente não permitia aumentar. Devido à situação social crítica da época, a Light propôs um plano de expansão tanto da rede como de seu controle hegemônico sobre os transportes. Uma primeira explicação para a saída da empresa do setor seria dada pela rejeição da proposta que fez à prefeitura em 1927, que "previa a coordenação de todo o sistema de transporte coletivo, incluindo-se uma rede de metrô a ser construída pela própria Light. /.../ Com a queda do conjunto de seus investimentos, a Light passou a considerar o transporte coletivo uma atividade específica, com rentabilidade própria. Impossibilitada de determinar a tarifa e pressionada pelos proprietários de ônibus (que ameaçaram a quebra do monopólio do transporte), a empresa

viu, na coordenação e racionalização do sistema, a única saída para manter o seu monopólio e rentabilidade no serviço. A rejeição do Plano da Light fez com que a empresa suspendesse qualquer investimento no setor, o que provocou a degradação quase total do serviço"[12].

A duplicidade de monopólio da Light & Power leva também a outro tipo de explicação para o abandono do bonde. Sua participação no cenário energético nacional alterou o peso que os transportes representaram nas atividades da empresa no decorrer do período entre guerras: em 1910, a Light respondeu por 30% de toda a energia disponível no Brasil e, em 1950, por 52% do total nacional. A renda proveniente dos transportes, que era duas vezes maior que a obtida no fornecimento de energia e iluminação em 1910, já em 1924 se igualava à da energia elétrica, decrescendo até deixar de ser explorada, quando, com a criação da CMTC em 1947, a prestação deste serviço foi devolvida à prefeitura.

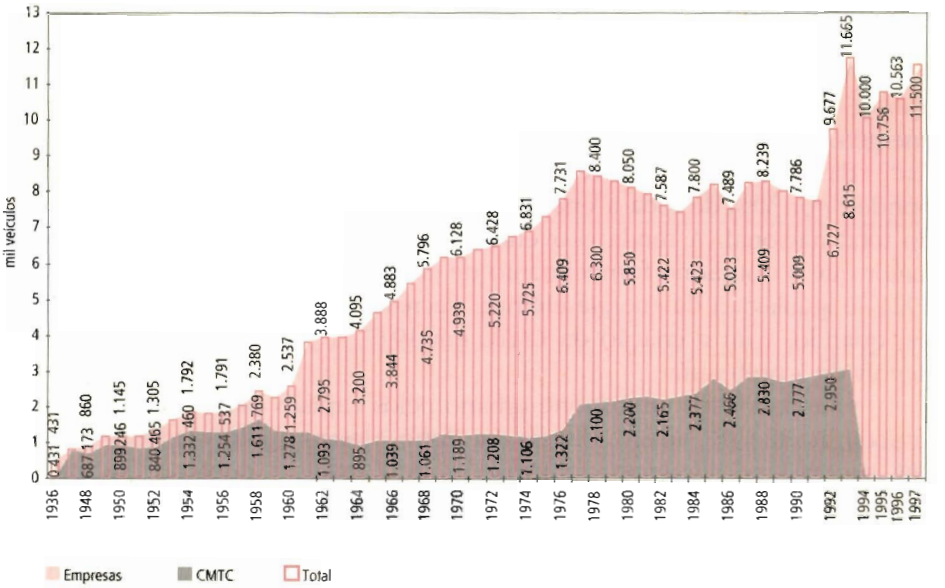
O abandono do transporte urbano pelos capitais estrangeiros acontecerá também no Rio de Janeiro, depois em Porto Alegre e outras cidades[13]; a partir daí, sucedem-se diferentes participações de capitais – públicos ou privados, estrangeiros ou nacionais – na produção de serviços públicos. Cabe observar aí uma primeira mudança na lógica capitalista, na qual o transporte foi quiçá um pretexto para a entrada do capital estrangeiro na economia brasileira, em cujo quadro nem a urbanização nem os serviços faziam parte das atenções do Estado ou dos capitais locais. Dessa observação deriva uma pergunta sobre as possíveis lógicas sucessivas na assunção do transporte urbano por capitais de diversas origens, para os quais tal atividade poderia ser apenas transitória. Ela leva a pensar também na imprescindível substituição do modal sobre trilhos e tração elétrica pelo ônibus viário operado por capitais públicos e, em seguida, privados, conforme vemos na Figura 1, cuja evolução será analisada ao longo deste capítulo.

Os urbanistas também se perguntam a respeito de qual teria sido o impacto da relação entre bonde e empreendimentos imobiliários na forma de expansão e estruturação da cidade, tanto na rede viária como nos loteamentos ditos espontâneos. Certa pressão populacional já começava a se exercer; porém, essa relação fica mais evidente nos períodos seguintes. A cidade passava a contar, cada vez mais, com os serviços autônomos de ônibus em ruas e corredores de maior demanda, permitindo mais flexibilidade no atendimento de loteamentos que começavam a se afastar das linhas dos bondes, criticados como rígidos e fixos.

Explica-se a produção da cidade vertical pelo urbanismo modernista e sua posterior expansão horizontal nestes termos: "O padrão de urbanismo existente até os anos 20, correspondente ao predomínio do bonde como sistema de transporte municipal, é bastante denso. /.../ Com a implantação de linhas de ônibus, a construção da casa própria em lotes periféricos, sem os serviços e equipamentos urbanos, passa a ser a solução predominante para atender à demanda crescente por moradia." (Somekh, 1997: 123).

Figura 1

Retrospectiva da frota patrimonial de ônibus (e trolebus) em São Paulo entre 1936 e 1997



Fonte: TURMA; Dados: COPLAN, CMTC, OnibuLis, OnibuCad, SPTrans, Itacarambi, Morales

1.2. Novas periferias da cidade: ônibus emergente na metrópole

O surgimento do ônibus em São Paulo teve inicialmente um papel de complementaridade e concorrência em relação aos sistemas então estruturados. Mecanismo bastante corriqueiro, uma nova tecnologia ou modo de transporte ocupa parcela do mercado de transporte urbano, que se caracteriza como em constante processo de constituição. Porém, um grande impulso à proliferação do uso do ônibus pode ser atribuído à seca de 1924, quando a Light suspendeu o tráfego de várias linhas de bonde, e também ao bombardeio da cidade durante a Revolução Tenentista[14], que também afetou negativamente a rede de bondes.

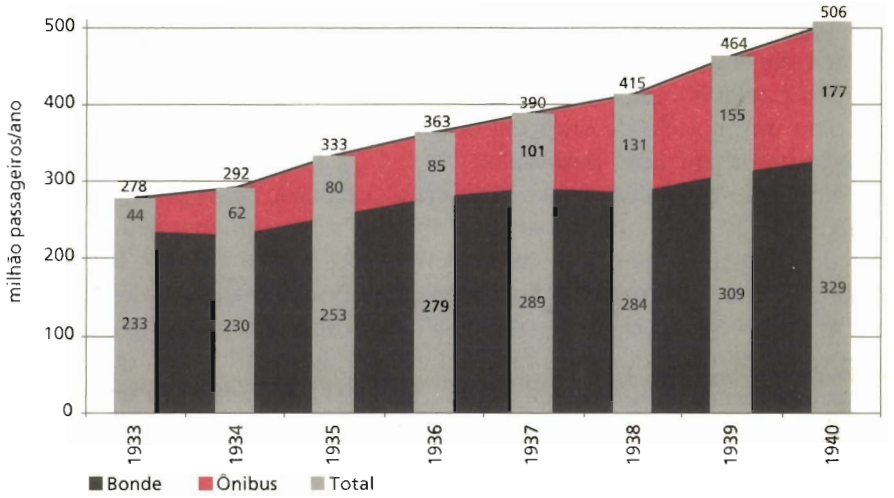
Em 1926, o "Plano de Melhoria" da Light previa a integração e ampliação de sistemas, implicando também a participação dos ônibus. Estes já circulavam em São Paulo desde 1911 e colaboraram para o excessivo espraiamento da área urbana da cidade, que não era abrangida pela estratégia imobiliária da Light (Langenbuch, 1971). Além da seca de 1924, na sua *História da Light*, Souza (1949) indica que o sucesso do ônibus foi favorecido por uma opção pelos derivados do petróleo em detrimento de um maior desenvolvimento da energia elétrica nos transportes[15].

Assim, em 1926, o prefeito Pires do Rio se pronunciava sobre os benefícios e vantagens do auto-ônibus, fundamentando-se em aspectos institucio-

nais e administrativos e dando início à era dos transportes coletivos sobre pneus (cf. Figura 2), com forte interferência do Estado na sua administração[16].

Figura 2

Bonde versus ônibus em São Paulo entre 1933 e 1940



Fonte: TURMA; Dados: COPLAN, CMTC

Em 1930, os cerca de 400 proprietários de lotação passaram a se sujeitar a um regulamento que estabeleceu padrões de serviço, velocidade, pontos de parada, etc. O que se iniciara como serviço complementar e periférico à rede de bondes tornava-se logo alternativa concorrente. Cinco anos mais tarde, o número de linhas de ônibus em operação chegou a ser quase igual ao das linhas de bonde: 62 e 72, respectivamente.

Em 1936, a mesma opção a favor de lotações em vias de concentração levou o prefeito Fábio Prado a alterar disposições de 1902[17], que regulamentavam os serviços de viação e distribuição de energia elétrica, interferindo em última instância no relacionamento entre o poder concedente e a "privilegiada" empresa concessionária dos serviços de bondes. O poder municipal passou a obrigar que tudo, dos projetos de frota às especificações de materiais e até itinerários e horários de operação do serviço, fosse submetido a sua aprovação. E dispunha: que "a Companhia aumente os carros em linha, sempre que o número de passageiros exceder 75%, durante um mês, da lotação dos seus carros em serviço". Fica então evidenciado o interesse da prefeitura na "conveniência do tráfego em geral", como também em possíveis alterações nas relações e de interferência na atividade da empresa.

O surgimento da empresa de ônibus deveu-se também à disponibilidade de combustível e à escassez de energia elétrica: a forte estiagem que limitou a movimentação dos bondes e os baixos preços do petróleo para abastecer os proprietários de uma só linha de auto-ônibus, que, versáteis e flexíveis, selaram o declínio dos bondes em São Paulo.

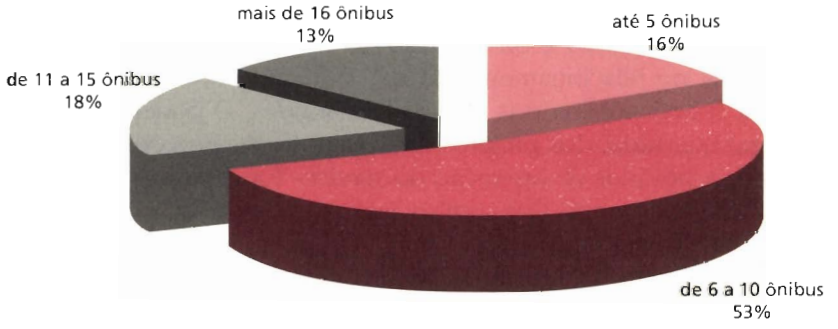
O regulamento do prefeito Fábio Prado foi o argumento e o pioneiro incentivo para a formação da grande empresa transportadora em São Paulo e, talvez, para conformar sua tendência à concentração. Em apenas uma década, por força da exigência vantajosa de reserva técnica, o perfil típico do setor, composto por 400 lotações de proprietários individuais, mudou sua configuração para um modelo de empresa de tamanho médio, com ação decisiva na expansão da urbanização paulistana.

No começo da década de 30, o crescimento da frota privada tinha sido em média de 10% ao ano. A partir de 1936, o setor aumenta seu porte e seu poder de atuação, passando a crescer entre 16% e 27% ao ano. Logo depois, durante a guerra, enfrenta uma fase de estagnação e a frota é somente mantida.

Antes da Segunda Guerra Mundial, conforme mostra a Figura 3, existia um universo de operadores de ônibus bastante atomizado – no qual 70% não conseguiam operar mais de dez ônibus. Simples lotações eram enfaticamente chamados de empresas, a metade superando o estágio da monopropriedade, à medida que as parcelas de mercado onde operavam esses pequenos transportadores estavam estrategicamente situadas nos eixos do futuro crescimento urbano. Uma porção desse mercado correspondeu a linhas recuperadas do sistema bonde. Alguns empresários dessa época, entre os quais se destacarão imigrantes europeus, se mantiveram até hoje, enquanto a maioria não conseguiu crescer, vendo-se obrigada a devolver as concessões para a operação pública ou a ceder as linhas aos empresários mais agressivos que vinham da periferia.

Figura 3

Pequena escala das empresas operadoras em São Paulo, 1939



Fonte: TURMA; Dados: PMSP, 1943

1.3. A intenção modernista e o fundamento público do transporte

No final dos anos 40, quando foi decretada a passagem do sistema de transporte do monopólio privado para o monopólio público, o papel da administração municipal vinha se modificando. Vivia-se um momento de mudança no pensamento urbanístico em São Paulo, que conhecia a transição de um modelo do Estado empresarial para o modelo em que ele se torna provedor e árbitro. No entanto, essas duas visões e modelos conviveram tanto na formulação do urbanismo como na constituição da própria administração municipal.

Em 1947, em vez de renovar a concessão que nem o capital estrangeiro queria mais, a Prefeitura criou a Companhia Municipal de Transportes Coletivos – CMTC e determinou que para ela fossem transferidos o patrimônio relativo a transportes coletivos da Light e os encalhes de outras empresas operadoras de serviços de auto-ônibus[18]. O capital estrangeiro queria o monopólio absoluto sobre o serviço de transporte. Este foi dado à nova companhia municipal, que herdou também a má qualidade dos serviços de transporte urbano da concessionária anterior. Como concessionária exclusiva, a empresa municipal implantou, dois anos depois, o sistema trolebus na cidade e introduziu os primeiros abrigos para passageiros nos pontos de parada. Permaneceram em operação algumas viações privadas; porém, deviam estar atuando somente em linhas de ônibus fora do perímetro urbano

A fundamentação para a criação da companhia pública inspirou-se nas discussões travadas por Anhaia Mello, desde os anos 30, nos âmbitos municipal e profissional. Expressando sua concepção de Estado e ressaltando significado do conceito de interesse público, este professor abordava os aspectos econômicos dos sistemas de serviços de utilidade pública, bem como a questão da regulamentação dos serviços de utilidade pública[19]. Além disso, deve-se ressaltar que tais polêmicas ocorreram à época em que, no estado de São Paulo, estavam sendo revistos os contratos de exploração da energia elétrica concedidos ao monopólio da Light & Power.

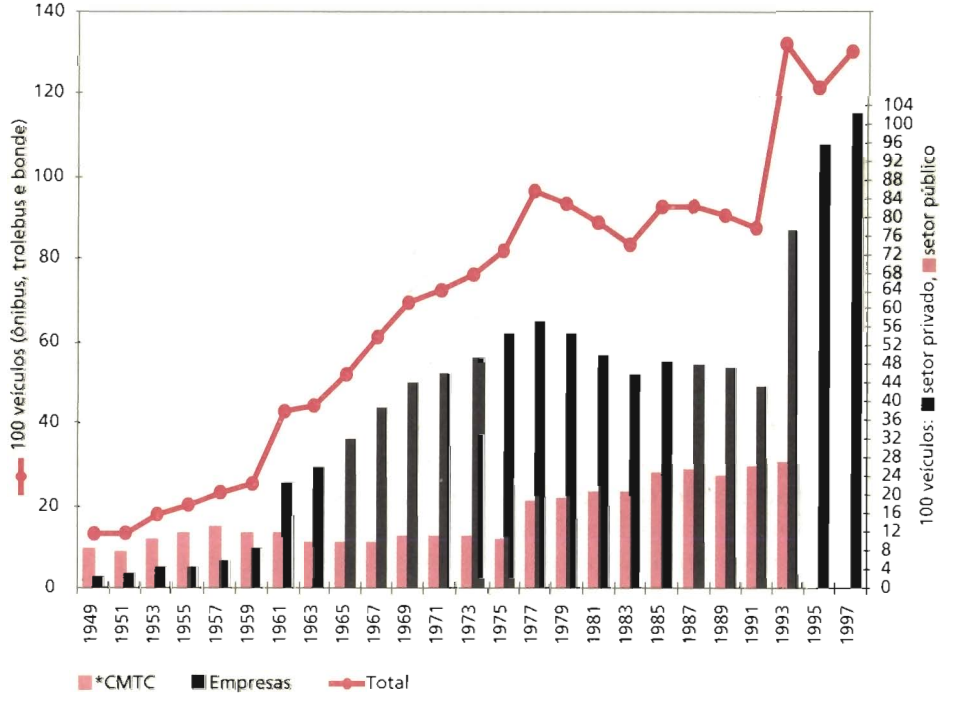
Dez anos depois, a concorrência entre ônibus e bondes estava quase equilibrada. A frota, de cerca de 700 ônibus, captava quase metade do número de passageiros que os 570 bondes transportavam, evidenciando o desinteresse da Light pela sua atividade no transporte no momento em que ocorria a reestruturação nacional do setor energético[20] e, ao mesmo tempo, seu interesse por esse mercado, com menos riscos e concorrência e, portanto, mais atraente do que o de transporte urbano.

A guerra mundial veio comprometer a ampliação da frota de ônibus, uma vez que os chassis eram importados e o consumo de combustíveis passou a sofrer restrições. Esse quadro se alteraria somente nos anos 50, especialmente com o apoio dos planos de ajuda econômica e de desenvolvimento industrial do governo norte-americano (AID). Seja com o predomínio dos

bondes ou não, o poder público manteve o privilégio de monopólio para a Light ao longo das primeiras décadas do século, ao mesmo tempo em que, ainda a título precário, dava permissão de operação a pequenos empresários de ônibus. Com a criação da CMTC, todos esses serviços foram absorvidos. Manifestação de um autoritarismo modernista e de uma desconsideração pelo produtor autônomo de serviço, a empresa municipal passa a concessionária única de transporte coletivo urbano, por bonde ou por ônibus, como aparece no início da curva da Figura 4.

Figura 4

Evolução diferencial das frotas de ônibus regulamentados em São Paulo de 1949 a 1997



* CMTC: inclui ônibus, trolebus e bonde

Fonte: TURMA; Dados: CMTC, SPTrans, Itacarambi, Morales, Trani

Apenas uma brecha estava mantida: as linhas rurais poderiam ser operadas pelos empresários de ônibus, mediante permissão da CMTC. Isso iria possibilitar a imediata entrada no sistema municipal, relativamente frágil, das energias privadas acumuladas no crescimento periférico da cidade (para a qual o pensamento modernista não tinha maior preocupação nem previsão).

2. Desilusão, ou incentivo público às empresas de ônibus

Cinco décadas de existência da companhia municipal (criada em 1947 e desativada em 1994) revelam a dificuldade de manter os objetivos que justificaram explicitamente sua implantação frente a grandes desafios urbanísticos, tecnológicos, financeiros e institucionais. Chegou a abrigar uma frota de 3.500 veículos, empregar 30 mil funcionários, ocupar nove garagens, deter o duplo poder de tutela e operação e contar com uma quinta parte do orçamento municipal: recursos respeitáveis, embora insuficientes. A consideração dessas dificuldades poderia levar a pensar que o resultado da experiência não esteve à altura das esperanças intervencionistas: foram perdidas as ilusões modernistas. Uma outra hipótese, no oposto, diria que o fortalecimento do setor privado nos transportes coletivos em São Paulo se desenvolveu, precisamente, graças à atuação do poder público. As medidas de administração e as políticas setoriais e locais, como por reflexo da política econômica nacional, teriam comprometido assim o sucesso da empresa pública.

Sem reduzir o debate a simples argumentos quantitativos, importa tentar deslindar a questão colocando ambas as hipóteses em confronto com as cifras: estas, para além dos discursos, dizem algo sobre a prática efetiva de dotação de recursos em favor do crescimento de um ou de outro setor. Na Tabela 2, que será detalhada em seguida no relacionamento entre programas e resultados, já se pode observar que a evolução do transporte por ônibus, nas cinco décadas, mal acompanhou o crescimento da demanda oriunda da pressão populacional. O número de ônibus para cada 10 mil habitantes oscilou entre um valor mínimo de 4,3 em 1950 e um máximo de 7,5 em 1970. Mais errático ainda foi o comportamento da taxa de crescimento anual da frota pública, que revela variações de concepção da política em relação ao serviço público. O mesmo se vê no setor privado, que exibiu até valores negativos, refletindo os efeitos da regulamentação como intermediação de sua relação com o mercado.

A CMTC se organizou, no início de 1948, com o encalhe dos bondes da Light e com a absorção de 17 viações particulares e de seus sessenta ônibus. Mas o setor das operadoras privadas continuou a desenvolver-se nas áreas periféricas. Entre 1948 e 1952, a frota privada cresceu cerca de 270%. Enquanto isso, a concessão outorgada à CMTC era bastante desfavorável: além de cobrir todos os custos de operação e investimento, a tarifa devia remunerar o capital privado investido na composição acionária, da ordem de 12% ao ano.

Apenas constituída, a empresa pública teve que decretar um substancial aumento da tarifa, que estivera congelada durante 30 anos! Um quebra-quebra instigado em 1947 pela duplicação da tarifa inutilizou um terço da frota municipal. Foi razão e argumento para justificar um imediato investimento do setor privado, revelando também a incapacidade da companhia para, naquele momento, dispor de recursos locais. Os investimentos públicos

limitaram-se à reposição da frota danificada e à extensão da rede, que passou de 453 a 782 quilômetros entre 1947 e 1956. A partir daí, o setor público começou a ser desativado por falta de veículos e passou a fazer apenas reforma e manutenção do material rodante. Posteriormente, implantou o sistema de trolebus. Paralelamente, percebendo a existência de uma certa reserva de mercado, o setor privado soube aproveitar a ocasião. O incremento de frota ocorrido no período (vide Tabela 4) indica certa diversificação surgida no setor, com a ampliação de mercados para outras cidades e para o transporte rodoviário, sob o clamor da criação da empresa pública monopolista do transporte de passageiros em São Paulo.

Tabela 2

Crescimento populacional e evolução das empresas operadoras de ônibus de 1940 a 1995

Taxas de crescimento populacional e de ônibus % TGCA*					Anos	Ônibus/ 10.000 hab.
Períodos	**Habitantes**	**Total ônibus**	**Empresas**	**CMTC**	**1940**	4,5
1940-50	7,2	6,7	-8,5	100	**1950**	4,3
1950-60	6,1	8,3	17,7	3,6	**1960**	5,3
1960-70	5,4	9,2	14,7	-0,7	**1970**	7,5
1970-80	4,5	2,8	1,7	6,4	**1980**	6,4
1980-91	2,0	-0,4	-1,7	2,4	**1991**	4,9
1991-94	1,5	9,2	27,4	-100	**1994**	6,1

* TGCA: Taxa geométrica de crescimento anual

Fonte: TURMA, Dados: IBGE, EMPLASA, COPLAN, CMTC, SPTrans

A convivência de empresas pública e privada na operação do transporte coletivo urbano por ônibus caracterizou alguns momentos de expansão e franco fortalecimento dos operadores privados no setor:

- ao longo dos anos 50, grande expansão do setor privado, desenvolvendo atividade complementar à CMTC, ainda que informal e desregulamentada;
- de 1960 até 1975, uma fase de reconhecimento e estruturação orgânica, em que a escala de atuação das empresas passa a ser parcialmente fruto da administração pública e da organização imposta pelos regulamentos institucionalizados;
- a partir da segunda metade dos anos 70, um período de reorganização, de formação de grupos e novos mercados, de experiência regulamentadora e novo caráter da administração pública, resultado da redemocratização;
- a redefinição das regras e dos limites dos sistemas de transporte, e o fim da empresa operadora pública, o que vai ocorrer nos anos 90.

2.1. Monopólio público e operação privada: herança ambígua

Apesar de a CMTC ter sido criada sob o conceito do monopólio natural da rede de transporte, a permanente operação de ônibus por empresas privadas desde os anos 20 indica a convivência da empresa municipal com o capital privado e com o reconhecimento de agentes pouco regulamentados no transporte urbano paulista. Essa característica vai permanecer ao longo de toda a existência da companhia municipal.

O monopólio estatal nos transportes públicos caracterizou mais intensamente uma década, entre 1945 e 1957, na qual se sucederam dez prefeitos. Ora entenderam que a participação direta do poder municipal era necessária para defender o interesse público e garantir a prestação de serviços de utilidade pública, entre eles o transporte urbano; ora, também, que a empresa pública poderia ser um instrumento político de apelo populista. As novas condições econômicas, que davam vantagem ao consumo de petróleo e incentivavam a indústria automobilística, ajudaram a transformar o cenário dos transportes urbanos em São Paulo. O monopólio público do transporte coletivo por ônibus, e não apenas a CMTC, durou o tempo suficiente para a superação efetiva do sistema bonde e a estruturação do mercado em função dos interesses das empresas particulares de ônibus. Por trás do trânsito tecnológico, impunha-se uma busca institucional, até a plena recomposição da concessão monopolista.

A passagem do monopólio privado ao público acarretou um grande ônus para a companhia municipal. À empresa pública coube o gerenciamento de uma frota antiga de bondes, uma rede insuficiente para atender à expansão urbana e um serviço remunerado com uma tarifa de exploração da energia elétrica mantida por força. Quando quis reequilibrar as contas com aumentos tarifários, a prefeitura enfrentou o quebra-quebra de usuários descontentes. Com a substituição de tecnologia, confirmando o ônibus como meio de transporte urbano, a prestação passou a ser mais efetiva, com a vantagem de não exigir o monopólio natural para a administração do serviço de interesse público. A concessão do serviço público à empresa municipal[21] também lhe conferia a incumbência de coordenar os vários sistemas e tecnologias de transporte e integrar, na medida do possível, as propriedades e os recursos disponíveis. Os documentos legais asseguravam a soberania e exclusividade da CMTC na prestação e exploração do serviço público. Porém, prestar-se-ia o serviço pelo regime de custo, admitindo-se uma remuneração anual do capital não superior a 10%. Essa foi a grande ilusão modernista.

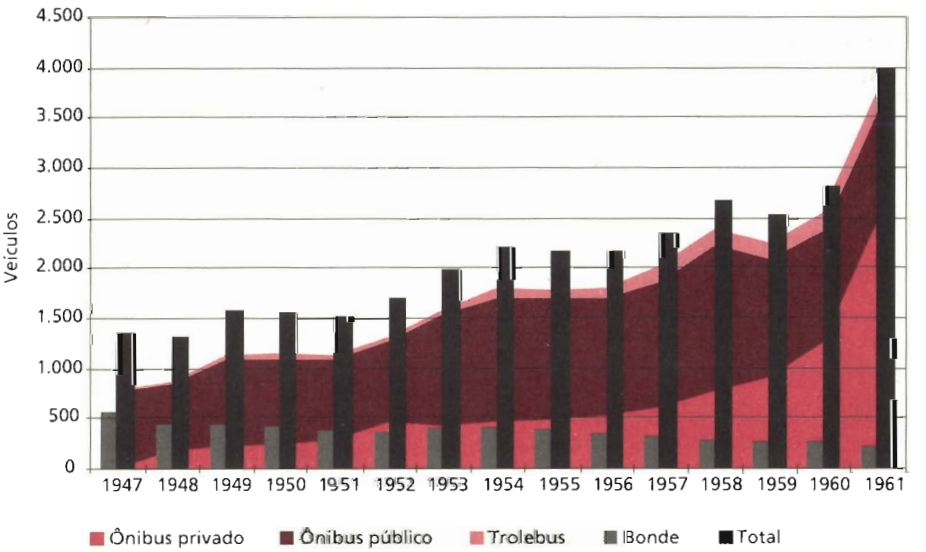
Uma vez restrita e delimitada a atuação das empresas privadas na zona rural[22], a atuação da companhia concedente era favorecida: estavam reservadas as linhas mais rentáveis e a coordenação de todo o sistema de transporte urbano. Portanto, a CMTC definia o limite do mercado para as empresas de ônibus. Essa situação contradiz a idéia usual de reservar para o Estado a responsabilida-

de pelos serviços públicos de alta capitalização e baixa rentabilidade. No entanto, o investimento municipal em transporte público não foi volumoso. Nos dois primeiros anos, quando a companhia chegou a transportar diretamente 84% dos passageiros do sistema, foram acrescentados 75 bondes usados e 30 trolebus, além dos bondes reformados (já quase cinqüentenários) e de ônibus transferidos das companhias particulares ou danificados no quebra-quebra. A intervenção direta na operação foi ocasionalmente forçada pela necessidade do poder público de melhorar as condições técnicas do serviço. Não era nenhuma opção em prol de transformar essa atitude em característica definitiva de um sistema que fosse baseado na hegemonia pública na prestação do serviço.

É importante destacar que a CMTC não investiu efetivamente no sistema sobre trilhos: passada à tutela municipal, a frota de bondes nunca foi incrementada (Figura 5), mas adaptada ou reformada (o desinteresse pelo sistema não foi prerrogativa da Light...), assim como sua tarifa sempre se manteve inferior à do ônibus. Em 1952, uma lei federal de confisco cambial dificultou ainda mais a manutenção e substituição da frota importada. Por um lado, deu incentivo para a tradição de "garagem e engenharia" da CMTC e seu desenvolvimento tecnológico; mas, por outro lado, comprometia, com o patrimônio da empresa, suas condições de concorrência num mercado que cada vez mais ampliava as opções e perspectivas do setor automotivo.

Figura 5

Ônibus e trolebus versus bonde em São Paulo de 1947 a 1961



Fonte: TURMA; Dados: COPLAN, CMTC

Corroborando a hipótese inicial aqui levantada, Itacarambi (1985) conclui assim a análise do desenvolvimento da companhia paulistana nos anos 50: "À exploração privada cabia, portanto, um papel complementar na política de transporte adotada. A falta de investimento na ampliação dos serviços da CMTC era compensada, em parte, pelos investimentos realizados pelas empresas particulares. Enquanto a CMTC se ocupava de recuperar (renovando) sua desgastada frota, as empresas particulares ampliavam seus serviços".

No pós-guerra, a intensificação das relações comerciais e políticas com os Estados Unidos significou uma oferta importante de combustível e de novos ônibus americanos de maior capacidade e velocidade. O fim da presidência de Getúlio Vargas, ao conferir maior importância ao voto popular na orientação política dos governantes, trouxe para a pauta dos problemas urbanos as questões que afetavam a população de baixa renda ou moradora da periferia da cidade, clientes preferenciais dos serviços de consumo coletivo. Dentre esses problemas, o transporte urbano se destaca como fundamental para os trabalhadores e como estratégico para o sistema econômico urbano.

Esses argumentos ilustram uma mudança na orientação da empresa durante as administrações municipais populistas de Jânio Quadros (1953-56) e Adhemar de Barros (1957-61), quando a CMTC enfrenta duas campanhas: pela melhoria da empresa e pela sua extinção. O apoio populista à exploração pública de transporte coletivo – empreendida pelo prefeito Jânio Quadros – expôs a CMTC, principal instrumento desta política, a ingerências partidárias e crises administrativas. Itacarambi associa a essas crises indícios de mudanças na política de transporte urbano no sentido do fim do monopólio estatal, que tem lugar ao longo da gestão de Adhemar de Barros na Prefeitura[23]. Isso foi possível pelas alterações introduzidas na legislação municipal a favor das empresas privadas – cujo mercado foi liberado: o limite de arrecadação das linhas rurais passava a 49% da receita das linhas exploradas pela CMTC[24].

Entre 1957 e 1960, vigorou uma certa "privatização desregulamentada", que viu uma multiplicação de contratos precários e irregulares com as empresas operadoras e fez a participação da CMTC despencar de 87% para 22% da oferta de viagens em transporte coletivo (Figura 5). São causas importantes disso a desativação do sistema bonde, o não incremento do sistema ônibus ou a incapacidade administrativa. No entanto, o manejo político da empresa, os procedimentos "clientelistas" e o favorecimento nos processos de concessão de linhas a grupos privados não podem ser desconsiderados.

A CMTC não dispondo de suficiente capital social e não podendo contar com ajuda financeira dos governos estadual e federal, o prefeito Adhemar de Barros entendia que devia aceitar a colaboração do setor privado. Assim, 54 concessões, ditas "precárias e revogáveis", foram concedidas em um único dia e sem concorrência pública. O mercado de transporte urbano se transformou pela inclusão de mais 16 empresas às 29 anteriores, que passaram a operar 200 linhas com uma frota de mais de 1.000 ônibus.

Em 1961, 352 empresas privadas operavam 1.800 ônibus, enquanto a CMTC somava 600. Cada vez com mais força era apregoado o fim do sistema bonde, enquanto se adiava a propalada construção do metrô. O incentivo adhemarista ao setor privado de transportes foi efetivo: a frota operada por empresas particulares cresceu 450% entre 1957 e 1961. O acréscimo de quase 2 mil veículos à frota em São Paulo representava o equivalente a 33% da produção nacional de ônibus.

A Figura 6 mostra uma relação mais direta entre essa indústria de ônibus, cuja venda de veículos acompanha a grosso modo o crescimento da frota paulistana no período mais pelas compras dos empresários do que pela prefeitura. O ajuste à demanda, originada pelo dinamismo da curva superior da figura expressando aumento das frotas, se observa na curva exponencial das vendas pelos fabricantes nacionais. Salienta-se que, na época, tanto chassis quanto veículos eram produzidos no estado de São Paulo – respectivamente, pela Mercedes-Benz do Brasil em situação monopólica e pela Caio. Essa indústria se desenvolveu junto ao investimento na operação privada, estimulado pelo setor público. No controle exercido sobre uma tecnologia em expansão e na relação entre operadores e fabricantes de veículos e autopeças, em um quadro de fortalecimento de uma indústria regional com pretensões a expansão nacional, residiria mais uma explicação, pouco estudada, da perenidade do ônibus na metrópole.

Autor do 'Plano de Avenidas' que desde os anos 30 marcou o desenho da rede viária de São Paulo, Prestes Maia foi eleito prefeito em 1961, aceitou as denúncias dos sindicatos de trabalhadores e instalou uma comissão de sindicância relativa ao período de administração entre 1956 e 1960. Apesar de afirmar "obediência a norma universalmente consagrada, qual seja a da manutenção de todo o serviço de transporte por uma só entidade", Prestes Maia reconheceu a impossibilidade de retornar ao monopólio da CMTC, por não dispor de capital, uma vez que "os investimentos eram poucos até mesmo para as obras essenciais da cidade". A política de transporte coletivo estava assim relegada a segundo plano, acabando com tantas outras ilusões.

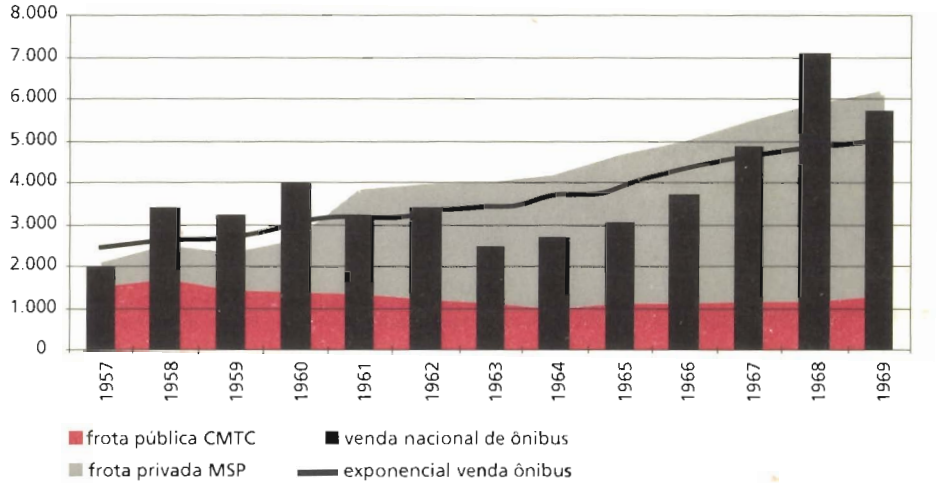
A política nacional de transporte era congruente com o Plano de Metas com o qual o presidente Juscelino Kubitschek capitaneou a mudança da estrutura produtiva, favorecendo o "padrão automobilístico-rodoviário" (Agune & Braga, 1979). Além de incentivos à instalação dessa indústria, foram predominantes nas diretrizes para o transporte urbano os investimentos no sistema viário urbano, que diretamente beneficiavam os modos de transporte individual, e a desatenção àqueles coletivos sobre trilhos e elétricos. Segundo Eduardo Fagnani (1985), o transporte coletivo urbano, mesmo mantendo um lugar subordinado no âmbito da política nacional de transporte, acoplou-se claramente aos requisitos do padrão da industrialização então instaurado no Brasil[25]

No entanto, ao longo desses anos, muita polêmica houve em torno do projeto do metrô. Desde 1920, um sistema de alta capacidade para São Paulo

era desenhado e rechaçado. Tendo como pano de fundo um serviço de transporte de passageiros precário e uma inoperância (ou limitação financeira) em ampliar os sistemas e redes de transporte de massa, assistiu-se à proliferação do transporte urbano por empresas privadas de ônibus e lotações, praticado com tarifas mais caras, enquanto o metrô de São Paulo permanecia em projeto.

Figura 6

Produção brasileira de ônibus relacionada ao aumento das frotas paulistanas entre 1957 e 1969



Fonte: TURMA; Dados: ANFAVEA, Itacarambi

2.2. *Ônibus privado: na filiação do bonde*

O vertiginoso crescimento populacional de São Paulo (cuja região já alcançava 5 milhões de habitantes e conhecia taxas de crescimento de 7% na década de 70) exigiu que a cidade se qualificasse para apoiar o fenômeno da metropolização, acompanhado pela perspectiva de motorização da população e pelo crescimento econômico que se ansiava. A partir dos anos 60, assistiu-se à modernização da estrutura do Estado, para organizar e planejar o desenvolvimento, a economia e as cidades. Junto às capitais e grandes cidades, São Paulo passou a dispor de mais recursos administrativos e financeiros para investir em obras, planos e novas tecnologias de transporte.

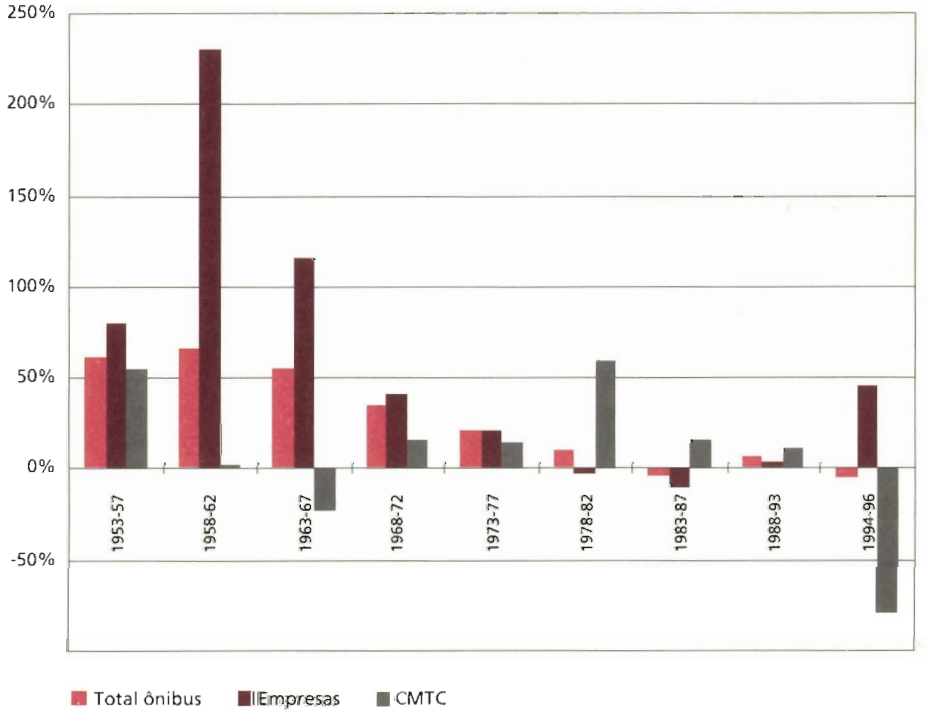
Durante os anos de monopólio da empresa pública, oficial e de fato, o crescimento da população foi bastante superior ao do número de passageiros transportados pelo sistema público. O equilíbrio entre oferta e demanda parece ter sido conseguido apenas durante o período de "privatização desregulamentada", em particular entre 1954 e 1959 (Morales, 1986). A partir de 1960, quando aparece um brusco acréscimo da frota de ônibus (com 72% por inves-

timento privado), o número médio de passageiros por linha cai na proporção do crescimento da oferta de linhas e da frota. Esse momento de maior oferta foi oportuno para o poder público intervir, através de regulamentação e imposição de disciplina às permissões, na organização e no dimensionamento do mercado de transportes.

A Figura 7 permite estabelecer relações entre o que aconteceu com as variações das frotas pública e privada nos períodos próximos às sucessivas administrações municipais. Assim, entre 1961 e 1964, ocorreu um aumento médio anual de 55% no total de ônibus operando na cidade de São Paulo (que corresponde à incorporação de áreas cobertas por linhas ditas rurais à região metropolitana). Note-se, todavia, que foi de 250% o acréscimo anual da frota das empresas privadas, enquanto a da empresa pública decresceu 20%. Essa primeira inversão de tendência dá um outro sentido à tutela do poder público sobre a iniciativa privada num contexto favorável às demandas de consumo.

Figura 7

Evolução diferencial das frotas de ônibus regulamentados em São Paulo de 1949 a 1997



Fonte: TURMA; Dados: COPLAN, CMTC, SPTrans, OnibuLis

Logo, a consolidação do Estado tecnoburocrático no regime militar e o centralismo fiscal e de controle de recursos são argumentos importantes para se compreender a política de investimentos do município de São Paulo e a administração dos transportes públicos: as grandes obras viárias e a construção do metrô eram os principais projetos da prefeitura naquele período. A CMTC viu então ser reduzida a sua participação na operação do serviço, paralelamente ao aumento da participação de empresas privadas, autorizadas, regulamentadas e devidamente reconhecidas pela prefeitura.

Admitindo a dificuldade de reaver o monopólio estatal, a municipalidade legislou juntando à intenção de disciplinar a preferência pelas empresas que já operavam e a exclusão dos operadores que realizavam serviços de transportes coletivos intermunicipais[26]. A partir desse decreto, são estabelecidos o regulamento de sanções e multas e as diretrizes para extensão e criação de linhas de ônibus[27]. Ou seja, admite-se a necessidade e percebe-se a conveniência de disciplinar a situação dos transportes coletivos de passageiros no município da capital paulista naquele momento. O prazo da permissão é limitado a cinco anos, a tarifa é definida em função do custo do serviço e garante-se uma taxa de lucro para a empresa. No entanto, não ocorreu interferência mais efetiva ou que pudesse alterar a organização do sistema ônibus[28]

A empresa pública passou a ser responsável especialmente pela operação de ônibus e trolebus nos serviços de menor rentabilidade e por projetos especiais. Já que se contava com um setor de transporte estruturado em um conjunto de numerosos empresários e viações privadas de ônibus, restava tão somente organizar o setor. O modelo de concessão por linha, que a lei estabeleceu[29] para permitir que as empresas privadas operassem os serviços de transporte urbano, institucionalizou em parte a situação já existente, marcada até meados da década de 70 por uma proliferação da iniciativa privada em 75 viações operando sob forma de livre concorrência no mercado e com poucos controles do poder municipal.

2.3. Público versus privado: rearticulação das forças

Conforme a Tabela 3, que mostra uma sucessão de quadriênios (lapso que corresponde em geral a um mandato na administração municipal), a maior concentração de frota e serviços nas mãos do setor privado de transporte coletivo ocorreu no período 1973-1977. Foi quando o poder público tentou ampliar a atuação da empresa municipal e impor medidas de organização para regulamentar ou disciplinar a operação privada. "Com o estabelecimento de um novo contrato entre a CMTC e as empresas privadas, as medidas reguladoras são então implementadas. O conteúdo de tais medidas tem por fundamento a racionalização empresarial; seus objetivos são a diminuição do número de empresas (favorecendo a fusão e a continuidade das maiores empresas já existentes), a eliminação de situações de concorrência (através da definição de se-

tores de operação exclusiva) e a redução das diferenças quanto aos custos operacionais /.../ num momento em que havia perspectiva de queda de rentabilidade no setor /.../ em decorrência da alta dos preços dos combustíveis (e) paralelamente (de uma redução substantiva do) poder aquisitivo das camadas assalariadas." (Pacheco, 1988). Estas tentativas iriam reorganizar o mercado das empresas operadoras, tendo como declaração de intenções a garantia de vantagens ou benefícios em prol do interesse público[30].

Tabela 3

Ônibus públicos versus privados em São Paulo por quadriênio de 1949 a 1992 *

Quadriênios	Empresas	CMTC	Total	% Frota privada
1949-52	305	867	1.172	25,98%
1953-56	476	1.255	1.731	27,47%
1957-60	887	1.403	2.290	38,73%
1961-64	2.835	1.072	3.907	72,56%
1965-68	4.106	1.048	5.154	79,66%
1969-72	5.045	1.206	6.251	80,71%
1973-76	5.954	1.182	7.136	83,43%
1977-80	6.174	2.125	8.299	74,39%
1981-84	5.396	2 263	7.659	70,46%
1985-88	5.309	2.714	8.023	66,17%
1989-92	5.477	2.807	8.284	100%

* Média anual

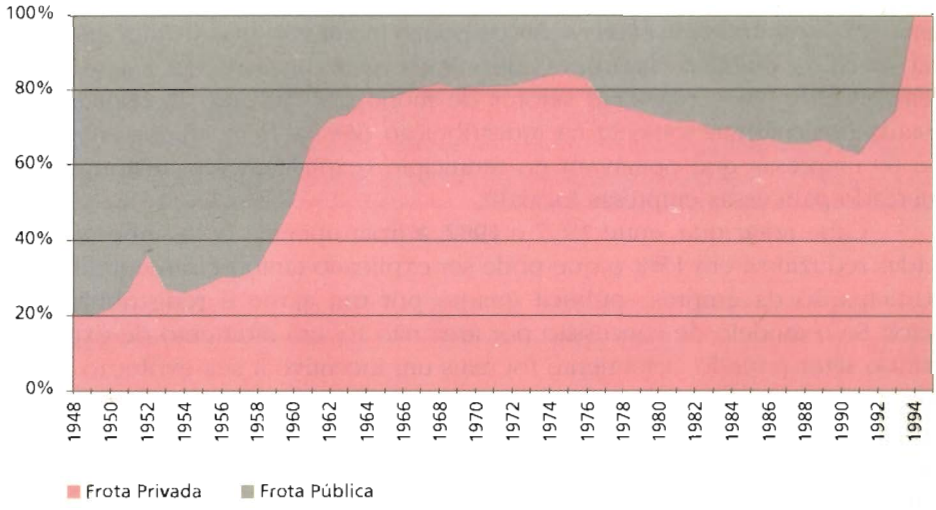
Fonte: TURMA, Dados: COPLAN, CMTC, OnibuLis

A Figura 8 ilustra a evolução da participação do setor privado em relação ao setor público no transcurso da existência da empresa municipal. Nas duas primeiras décadas, o público ganha do privado, mais claramente em termos de proporção da demanda (ainda parcialmente absorvida pelos bondes) do que em frota de ônibus. Logo, a tendência inverte-se definitivamente a favor das empresas privadas, com certo equilíbrio entre participação em frota e freqüentações respectivas de ambos os setores da oferta.

Após um pico no ano de 1976, no qual a participação do setor público é muito reduzida, dada a carência da CMTC frente a uma demanda pujante, vai ocorrer certa recuperação do investimento municipal em frota (vide também Figura 1). Aparece um diferencial entre frota e demanda absorvida pelo setor privado: sobretudo no final da década de 80, a redução da participação relativa das empresas privadas, junto com o repasse para elas das linhas mais produtivas (o que sobrecarrega seus veículos), manterá a participação sempre acima dos 70% – apesar de o investimento não corresponder a essa estabilidade.

Figura 8

Disputa pela participação relativa das frotas privada e pública de ônibus em São Paulo de 1949 a 1995



Fonte: TURMA; Dados: CMTC, OnibuLis, OnibuCad, SPTrans, Itacarambi, Morales

É frente a essa degradação que o poder concedente se verá obrigado a intervir – inicialmente, aumentando o número de ônibus da empresa pública e modificando as relações contratuais com as concessionárias; depois, retirando-se da operação direta do serviço e deixando o mercado para o setor privado. No momento dessa reorganização do mercado, surge também em São Paulo o planejamento de transporte: a elevação da taxa de motorização da população foi acompanhada pela estruturação de vários órgãos técnicos, pela produção de importantes e pioneiros estudos e pela institucionalização do transporte urbano como área da administração pública[31].

Sob a inspiração do planejamento urbano e de transportes, surge o conceito da concessão de área na administração do sistema[32]. Mantida a exclusividade da concessionária pública[33], as empresas particulares poderiam ser contratadas para a prestação de serviço por linha, por área de operação ou até mesmo por locação de veículos ou arrendamento. Se a lógica de organização do setor não estava ainda claramente definida, o modelo de concessão não deveria representar empecilho algum ao estabelecimento do negócio entre o operador privado e o poder concedente. Portanto, deveria conservar a flexibilidade dessas relações.

O modelo de concessão por área passa a vigorar com o final dos contratos de permissão[34]. É ocasião propícia para intervir no mercado e tentar reorganizar o sistema de transporte através da definição de áreas ou setores de exploração exclusiva de uma empresa ou grupo de empresas. À CMTC caberia

operar as linhas circulares, diametrais, especiais e, certamente, as de menor rentabilidade (já que, como empresa pública, não tinha o lucro como objetivo) em qualquer área, de forma a complementar a operação privada; ou seja, mais uma vez assumindo eventuais serviços pouco lucrativos, mas de alta importância social. O objetivo claro era o de minimizar a concorrência e assegurar a rentabilidade em verdadeiros setores de monopólio privado. A concorrência estaria presente tão somente na redistribuição desses 23 mercados entre mais de 60 empresas que operavam no município (explicitamente, restringiu-se o mercado para essas empresas locais)[35].

Cabe notar que, entre 1977 e 1982, a frota operada pelas empresas privadas reduziu-se em 15%, o que pode ser explicado tanto pelo reequilíbrio da participação da empresa pública quanto por um ajuste e redistribuição do setor. Se o modelo de concessão por área não foi um momento de expansão para o setor privado, certamente foi mais um incentivo à sua evolução para o formato da grande empresa. Técnicos da própria CMTC (CMTC, 1985) explicitariam anos depois que "/.../ a proposta procurava criar um monopólio para cada empresa dentro de um setor /.../ compensando linhas altamente lucrativas com outras mais deficitárias, de forma a manter um maior nível de rentabilidade, face às condições da tarifa única".

Em dez anos, o processo de fusão e incorporação de empresas redundaria na redução pela metade do número de empresas explorando os 23 submercados municipais constituídos na lógica do monopólio, significando também uma alteração na relação entre o poder concedente e as operadoras. A atuação do poder público foi enérgica e repercutiu no posicionamento do setor de operadoras de transporte. Uma Associação Paulista de Empresários de Ônibus passou a manifestar claramente seus interesses quanto à política tarifária e ao regime de exploração do serviço.

Ainda que nunca houvesse a intenção de reverter a privatização do setor de transportes coletivos por ônibus em São Paulo, pôde-se observar a partir de 1975 uma ampliação da participação da companhia no volume total de viagens por ônibus. A CMTC, que participava com 15 % dos passageiros transportados naquele ano, chegou a transportar 30% em 1985, recuperando o nível alcançado ao finalizar o ano 1958. Isso se deveu mais a uma redefinição da política de administração da cidade (estratégia que incluía a CMTC) do que a uma intenção explícita de interferência no mercado de transporte. Cabia à empresa pública dar respostas ao problema chamado "transporte urbano". Por um lado, o Programa de Trolebus de 1978 e, por outro (CMTC, 1984), a sustentação do sistema, operando os serviços e linhas não rentáveis, conferem um papel efetivo à empresa gestora do transporte coletivo: "a CMTC serve como reguladora do atendimento e também opera linhas deficitárias de atendimento exclusivamente social, que não interessam à iniciativa privada".

A criação da Companhia do Metropolitano de São Paulo – Metrô-SP, a construção de duas linhas de metrô e a definição do novo sistema operacio-

nal de transportes, baseado na integração do transporte de massa com ônibus e trem, colaboraram no fortalecimento do setor público na organização do transporte na metrópole (Fagnani, 1985): "A partir de 1974, houve inegável alteração na correlação de forças entre o poder público e os segmentos privados que operam o sistema de ônibus em São Paulo, em favor do primeiro".

Em certo sentido, o metrô representou um papel de indutor da racionalização e concentração empresarial do transporte por ônibus, uma vez que a concessão geográfica, que buscava estruturar o mercado em áreas de operação, também organizava a oferta de viagens e garantia a alimentação do metrô por linhas alimentadoras de ônibus. A participação da empresa pública na produção e operação do transporte coletivo aumentou e a exploração passou a contar com uma base mais profissional e técnica. Mesmo assim, a organização e a regulamentação do serviço não davam conta de garantir o mercado para os empresários nem de assegurar a qualidade para os passageiros[36].

2.4. Privado versus público: redefinem-se as regras do jogo

Os anos 80, conhecidos como a "década perdida", encerram o ciclo da presença dos militares no governo brasileiro e esgotam o "milagre desenvolvimentista". São anos caracterizados pela crise, cujas marcas foram a queda dos investimentos e a desorganização financeira (que quase chega à hiperinflação); pela redução da ação do Estado nas várias instâncias de regulação das demandas sociais e dos serviços urbanos; e pelo violento empobrecimento das camadas populares. Esses elementos afetaram diretamente a metrópole paulista e seus transportes. Enfrentando o perigo de desinvestimento efetivo, o transporte por ônibus apresentou dificuldades inquietantes (Figura 3 e Tabela 3) que levaram a diversas tentativas de reordenação do setor em São Paulo, etapa que se estende até hoje. Nessa fase de redefinição das relações entre o poder público e o setor privado no trato das questões relativas à produção do transporte coletivo urbano, teve que se reconhecer um papel decisivo à iniciativa particular sobre a base de um poder público enfraquecido. Essa fase já consumiu uma década e ainda não assume contornos muito definidos.

Cabe recolocar o caso paulistano na definição das macropolíticas econômica, industrial e tecnológica, e frente à produção de veículos e energia. Enquanto o governo federal reduzia sua participação e interferência na organização e financiamento do transporte coletivo urbano, verificaram-se o fortalecimento e a estruturação da representatividade do setor empresarial em seus ramos respectivos: o da produção (construtores de veículos), reunido nas associações patronais ANFAVEA e FABUS; e o da operação, agrupado no sindicato paulistano TRANSURB, em sindicatos metropolitanos, como o da região do ABC, e no SETESP do Estado de São Paulo.

Ao se modificar o sistema financeiro dos transportes (criação do vale transporte como subsídio tarifário), chegou-se a reconhecer a presença de

outros agentes sociais – além do passageiro – na organização e articulação de interesses entre operador e poder concedente. Os beneficiários indiretos poderiam, a partir de então, ser chamados a participar das discissões do ônus e dos custos de transportes[37].

2.4.1. Intervenção, ou reorientação do capital privado

Apesar da concordância político partidária entre os governos estadual e municipal, ambos não podiam esperar resultados mágicos da tentativa de superação dos problemas de transporte. A metrópole já ultrapassava os 10 milhões de habitantes e era preciso fazer frente aos baixos investimentos em transportes e na rede de metrô, que vinha sendo construída em ritmo lento (menor mesmo do que o desejado desde 1969): os efeitos dificilmente poderiam se manifestar no curto prazo.

A administração do prefeito Mário Covas promoveu, em 1984, uma "intervenção" nas empresas permissionárias, passando a abordar ao mesmo tempo tanto as questões de rentabilidade e eficiência na produção do transporte quanto a necessidade da oferta de um serviço a preços módicos e com qualidade adequada aos interesses da coletividade. Até aquele momento, as empresas haviam superado o estágio de um conjunto atomizado de operadores, de cunho artesanal, para se apresentar como oligopólio – em cuja estrutura ainda existiam empresas de patrimônio familiar relativamente pouco submissas ao poder público. Mantendo-se numa expectativa prudente, essas empresas não investiam muito na renovação da frota e menos ainda na sua ampliação.

Com o poder público afirmando: "Transporte, dever do Estado, direito do cidadão" (Bussinger, 1996), a Prefeitura assumiu a função de as empresas operadoras e dar-lhes sustentação na prestação do serviço; ou seja, de organizar o mercado. Nesse sentido, a CMTC vinha assumindo a operação de linhas deficitárias de atendimento exclusivamente social, que não interessavam à iniciativa privada, em conformidade com uma visão da função do setor público reduzida a essa forma de subsídio indireto. Além disso, buscou-se uma forma de equilibrar a diferenciação de rentabilidade das empresas, através da implantação da compensação setorial dos custos e tarifa.

A "intervenção" promovida nas operadoras (13 empresas sofreram auditoria e transitória encampação) deveu-se principalmente à ocorrência de irregularidades e à constante pressão dos empresários por aumento de tarifa, sem que eles investissem na frota. Uma fiscalização mais rigorosa por parte do poder concedente consistiu na implantação da prática da compensação de tarifa, além de passar a haver um maior profissionalismo na administração da CMTC. A "intervenção" repercutiu indiretamente na organização do setor das auto-viações de ônibus, ao induzir também a concentração empresarial, tanto como unidades de produção quanto como força de representação de interesses[38].

O contrato vigente entre a prefeitura e os empresários delineou para estes últimos um mercado estável, com garantias de continuidade do negócio

em prazo superior a cinco anos e de monopólio nos lotes de operação, agora divididos em 23 setores (menos de um por empresa). Isso lhes assegurava oportunidade de investimento e incentivava à ampliação e modernização empresarial. Estabelecendo condições de fortalecimento e concentração das viações, o Plano Municipal de Transporte Coletivo de 1985 lança luz sobre como o poder público e sua empresa se responsabilizam de forma complementar tanto na regulação quanto na sustentação do mercado[39]. A configuração da rede de linhas ou as características do serviço deveriam buscar o atendimento econômico e racional do sistema. Mas quaisquer disfunções ou dificuldades que o sistema apresentasse, fossem operacionais ou decorrentes de deseconomias, seriam absorvidas pela companhia pública: a CMTC produzindo as linhas não rentáveis, sob pretexto de seu inalienável papel social.

A empresa municipal assumia a função de operar áreas e serviços críticos, para que fossem preservadas em outras partes as condições de lucratividade para os capitais privados. Ao mesmo tempo, ela definia o mercado das viações, fundado principalmente na constituição de grandes frotas de ônibus e no controle da receita diária das tarifas[40].

A CMTC reafirmou-se como ente público ao assumir o papel de agente da implantação e consolidação de uma rede estrutural de transporte que seja capaz de suportar os desafios do crescimento urbano: malha flexível de linhas tronco-alimentadoras de ônibus, sistema de corredores e terminais de integração, linhas inter-terminais, integração intermodal e articulação com os sistemas metropolitanos. Tentou dar ao transporte coletivo um tratamento técnico adequado, baseado no desenvolvimento tecnológico e apoiado na capacidade financeira das instâncias do governo federal e estadual[41].

Na década de 80, a participação do setor privado na prestação de serviço de transporte por ônibus apresentou uma queda, apesar de a demanda potencial continuar crescendo (vide Figura 4). De algum modo, revela-se assim um comportamento hesitante do empresariado privado frente à "intervenção" e, em particular, uma reação negativa à tarifa única e à fiscalização transitória de empresas.

O sindicalismo patronal, dirigido pelo tradicional Transurb, opôs-se ao intervencionismo. Alguns donos diversificaram o investimento, encaminhando-o para outros municípios da Grande São Paulo. Outros aproveitaram melhor os incentivos à racionalização do sistema e consolidação da base financeira. O perfil das permissionárias não se alterou além do crescimento das maiores e da absorção das que não puderam seguir na linha da racionalização, não tendo aparecido outro fator de interferência na forma de relação entre os agentes – gestor público e operador privado. Quis-se manter o princípio segundo o qual os custos do sistema estariam remunerados através da tarifa paga pelo usuário, acrescidos dos aportes dos beneficiários indiretos.

O desinvestimento relativo trouxe uma conseqüente degradação do serviço, muito embora a tarifa abaixo dos custos médios, quando mantida,

não afetasse a rentabilidade das empresas. Além disso, não foram previstos recursos orçamentários capazes de subsidiar o transporte público. Isso aumentou a crise do transporte, visível não apenas nas várias formas de "protesto dos usuários" e tentativas de "participar na fiscalização e no gerenciamento do sistema" (Daniel, 1985), mas também na "degradação das condições de deslocamento" da população de baixa renda (Trani, 1985) e na "emergência do problema social do transporte no centro da cena política" (Pacheco, 1985). "A racionalização do sistema, segundo a lógica empresarial adotada, implicou uma redução da oferta global de transporte. Com efeito, entre 1979 e 1986, apesar do incremento de 15% no volume de passageiros transportados, o número de viagens foi reduzido de quase 10% e a frota em operação sofreu diminuição de 7,5%; paralelamente, os itinerários aumentaram 16% /.../ a melhoria dos índices de desempenho operacional (dando-se) através da deterioração da qualidade do serviço." (Pacheco, 1986: 8)

Na segunda vez que Jânio Quadros governou a cidade, de 1986 a 1989, o sistema de transporte coletivo sofreu pela inversão de prioridade política e pela redução dos investimentos públicos nos seus programas estratégicos. Submetido a mais uma fase clientelista, o sistema de transporte coletivo em São Paulo viu ser revertida qualquer tentativa de organização, fosse pela racionalização operacional do sistema tronco-alimentador, fosse pela regulação tarifária via câmara de compensação. A manipulação do valor das tarifas durante essa administração deixou uma difícil herança para o governo seguinte[42]: após um período de defasagem (entre 1986 e 1988), o déficit acumulado da CMTC e do sistema foi coberto por uma taxa de gerenciamento cobrada aos permissionários[43] a majoração do valor da tarifa recaiu exclusivamente sobre os usuários, apesar de não restaurar o valor real da tarifa nem incentivar ampliação da frota, chegando então a um decréscimo absoluto (Figura 9).

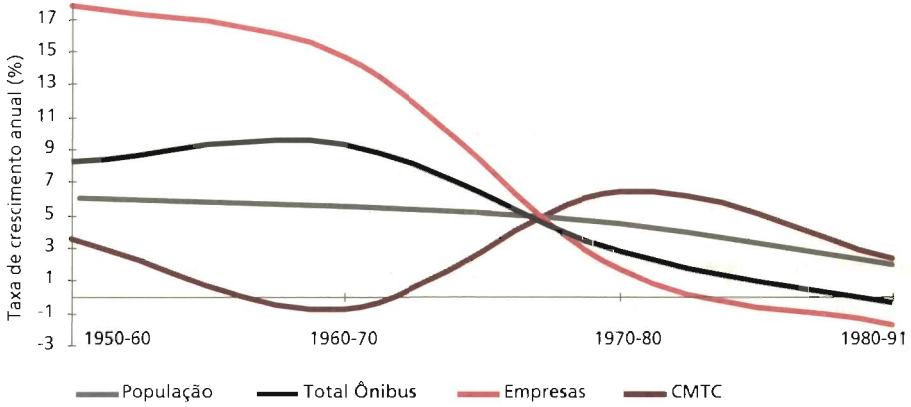
As intervenções de caráter metropolitano foram também muito limitadas e frustradas (Barat, 1996). O sistema ferroviário de subúrbio passou por alguma reforma física e institucional quando, em 1983, a FEPASA – companhia estadual que opera os trens suburbanos – criou um departamento metropolitano. A administração da CBTU – outra companhia, esta federal, que opera trens nos subúrbios das regiões metropolitanas – investiu pouco, ou os recursos não foram suficientes para dar conta sequer da manutenção do sistema. E o Metrô SP reduziu drasticamente os investimentos de implantação de sua rede. Estes aspectos, aliados ao fracasso de mais uma tentativa de dotar São Paulo de uma "Câmara Metropolitana dos Transportes" (Belda, 1996; Benfatti, 1986) foram reflexos da redução da capacidade de investimento público.

Pode-se concluir que a década perdida marcou também, num período de democratização e crise, uma preocupante queda da capacidade de dar respostas idôneas às necessidades de transporte de uma metrópole já consolidada. A autoridade para a organização dos negócios de transporte que o poder público havia recuperado no início da década de 80 (1983-85, gestão Mário Covas) não foi

mantida na gestão seguinte (1986-89, Jânio Quadros). Questionava-se abertamente a articulação entre o poder público e a iniciativa privada; esta última assumia uma postura de resistência passiva e deixava em aberto a possibilidade da retirada de veículos ou, pelo menos, da não renovação ou não ampliação da frota, que veio envelhecendo de forma acentuada e submetendo os viajantes a grande desconforto, sobretudo em viagens feitas nas regiões afastadas do centro.

Figura 9

Decréscimo da frota operacional de ônibus municipais em São Paulo entre 1960 e 1990



Fonte: TURMA; Dados: IBGE, EMPLASA, COPLAN, CMTC, SPTrans

2.4.2. Municipalização e restabelecimento do princípio da concessão

Pedra angular da inesperada chegada da esquerda ao comando da maior prefeitura do país, como prolongamento dos movimentos sociais (Martinez-Alier & Moisés, 1985; Nunes, 1984; Affonso, 1987) e resposta às reivindicações das regiões periféricas da cidade, o transporte virou o calcanhar de Aquiles da administração de Luiza Erundina, de 1989 a 1992. Ao romper com o populismo na abordagem dos problemas do transporte, a prefeita trouxe de volta à pauta o papel do poder público e da empresa municipal e o interesse social na exploração dos serviços urbanos. A Prefeitura, em delicada situação tanto frente ao governo estadual como à Câmara Municipal, adversa ao executivo, impôs o controle total sobre a direção do sistema, ampliando a atuação da Secretaria Municipal de Transportes – SMT.

Por diversas razões, as questões centrais eram: redução do investimento, público ou privado; criação de condições para o crescimento expressivo da frota de ônibus; redução de sua idade média; absorção de demandas não atendidas, com abertura de novas linhas e busca de efetiva melhoria de nível do serviço ofertado. Esses objetivos exigiriam mudanças nas relações entre poder público e operadores, até então fundadas na tutela, baseada na permis-

são outorgada por linha e implicando também a propriedade e o controle do empresário sobre uma parcela das demandas e do mercado. Não se pretendia, porém, voltar à relação entre o poder concedente e um concessionário semelhante à Light, caso de experiência infeliz.

Associados tais objetivos à carência de recursos, às dúvidas relativas ao clássico referencial da estatização e ao novo contexto proposto pela Constituição de 1988, chegou-se à idéia da chamada "municipalização"[44]. Essa nova bandeira na organização dos transportes se expandiu, com diferentes significados, para várias cidades: referia-se ora à descentralização das atribuições ainda concentradas na instância federal[45], ora à fiscalização pela empresa pública acrescentada da participação popular[46], ora ao modelo de cálculo tarifário e no controle da receita[47].

Em São Paulo, ficou evidente a mudança na forma de remuneração dos serviços, rompendo o impasse dos efeitos perversos que o sistema tarifa acarretava[48]. Uma lei foi aprovada na Câmara Municipal[49], confirmando essa proposta em vista das difíceis condições financeiras do município, então pouco favorável à motorização individual e aos investimentos em obras viárias.

O modelo anterior de permissões[50] baseava-se na remuneração direta do serviço entre o passageiro e o empresário que explorava determinada linha em determinada região, mediante uma tarifa única definida pelo executivo municipal. Seus principais inconvenientes revelaram-se na esfera política. A definição de tarifa conforme critérios estritos de aferição de custos se contrapunha às considerações de ordem social e econômica, que conferem ao transporte coletivo seu caráter público[51]. Ressalvava-se que a tarifa única fora uma forma de proteger o viajante de renda mais baixa, que geralmente utilizava as linhas mais longas. Mas, no modelo de concessão de serviço pelo custo, a tarifa única também provocou a disputa dos concessionários pelas linhas mais rentáveis, fazendo recair sobre a empresa pública o ônus das linhas e serviços pouco rentáveis.

De fato, a política de tarifa única representa um mecanismo de compensação, cuja câmara, sendo um simples nivelamento por baixo, pode até resultar em prêmio para o operador menos eficiente. Ao permitir níveis diferentes de produtividade com rentabilidade única para as empresas, o regime de tarifa única pode resultar, para os usuários, em oferta de serviço independentemente de custo e qualidade, deixando evidentes os conflitos de interesse entre clientes e operadores.

No modelo paulistano da "municipalização", a exploração do serviço seria pública e a receita arrecadada pertenceria à Prefeitura. Chegou-se até à formulação de uma "tarifa zero", proposta por Paul Singer, que constituiria o cerne da inovação ocorrida em São Paulo: iria fazer do transporte coletivo um instrumento na definição do orçamento público e da política urbana, ressaltando sua condição urbana essencial e os princípios inalienáveis de solidariedade e de interesse coletivo. Lembrando sua atuação como secretário de Planejamento da administração Luiza Erundina, Singer escreveu:

A idéia da tarifa zero é uma derivação da proposta de renda básica garantida, cuja justificativa é a idéia de que a satisfação de necessidades essenciais deva ser garantida a todos pela coletividade, por duas ordens de motivos: primeiro, por solidariedade, se parte da idéia que a coletividade dispõe de meios muito mais abundantes do que precisa para satisfazer suas necessidades, parte deles deve ser destinada obrigatoriamente a evitar que outros sofram por não poder satisfazer suas necessidades básicas; e segundo por interesse coletivo. Pois, se os pobres não conseguem sequer levar uma vida minimamente normal, é provável que se tornem menos produtivos e no limite a tensão crescente coloque em risco o convívio social. Assim se justifica que sejam gratuitos e disponíveis a todos (e não apenas aos que carecem de dinheiro) o ensino público, a assistência pública à saúde, a iluminação pública, o serviço de trânsito, o policiamento, etc. Mais cedo ou mais tarde, o transporte coletivo, nas grandes metrópoles, acabará sendo incluído neste rol. (Singer, 1996).

Com a municipalização, a Prefeitura dirige diretamente a prestação do serviço e arrecada a receita "que deve ser pública", sendo a operação efetuada por empresas contratadas, remuneradas de acordo com seus custos. Assim, os gastos de produção do serviço exibidos pelas empresas seriam cobertos pela arrecadação municipalizada no quadro dos contratos de concessão, independentemente dos valores tarifários. A tarifa podia manter critérios de caráter social, justificando, além do subsídio cruzado entre operadores – privados e público –, um substancial aporte orçamentário do município. A "municipalização" iria permitir maior controle estratégico da prestação do serviço. Cabia ao poder público o controle sobre a receita real do sistema e a remuneração do serviço. Portanto, o valor da tarifa dependia exclusivamente de aspectos econômicos e políticos[52].

Já como forma de subsídio cruzado, a tarifa do transporte municipalizado cobriria o custo médio de todo o sistema, e não mais o custo da frota, a área de concessão, ou a empresa menos rentável, fosse ela pública ou não. A constituição de um Conselho Municipal de Tarifas e os procedimentos mais representativos e democráticos na revisão dos custos da planilha foram, segundo os Secretários municipais de Planejamento e de Transportes, argumentos bastante eficazes para a implantação da "municipalização". Até mais, talvez, do que a existência de contratos vencidos desde 1986.

De fato, o aparecimento de vários contratos já caducados de permissão de operação do serviço público deu ao executivo municipal a oportunidade de pressionar para que a norma fosse respeitada. Em vez de renegociar lote por lote, a administração Luiza Erundina pôde atrasar a renovação de direitos operacionais e negociar, usando critérios diferenciais nesse universo, até encontrar apoio nos mais eficientes (ou seja, os maiores empresários), seguindo o objetivo de restabelecer um verdadeiro "concessionalismo". A administração municipal assumiu o controle financeiro e operacional do sistema[53],

centralizando a arrecadação de toda a tarifa e efetuando os pagamentos às empresas contratadas através de planilha técnica de aferição de custos.

A remuneração da empresa contratada se basearia no custo despendido na realização do serviço de transporte, mediante utilização de veículos, instalações e pessoal próprios. O órgão público foi restabelecido na função de responsável por definir o padrão do serviço de transporte e de acesso efetivo que a população poderia ter à cidade e à qualidade de vida: assim, decidiu pelo aumento da frota de ônibus em São Paulo.

Nas concorrências por lotes de serviço, foi dada preferência às viações que operavam regularmente transporte urbano, sobre as de transporte rodoviário, fretado ou de carga, nessa ordem. Foi dada prioridade, ainda, à empresa com frota superior a 50 veículos – bastante abaixo do tamanho médio das empresas que já operavam em São Paulo. Deve-se lembrar que a operação de "linhas clandestinas" não foi cerceada durante essa administração, que testemunhou expressiva renovação e ampliação da frota em operação.

Três fatores impediram um avanço maior no modelo idealizado para a "municipalização do transporte em São Paulo". O primeiro, de ordem institucional, resultou de dificuldades como a sucessão de vários secretários, dificuldades no relacionamento entre o Executivo e o Legislativo municipais, árduas polêmicas de opinião pública a respeito da "tarifa zero"e do aumento do imposto predial, e diferenças inconciliáveis de conceituações e políticas dos governos municipal e estadual. O segundo, de caráter mais técnico, proveio do despreparo do pessoal administrativo da CMTC de se distanciar do papel de operador público para assumir as novas funções de fiscalização e controle sobre os empresários, agora simples prestadores de um serviço definido pelo órgão gestor. O terceiro fator foi de ordem temporal e ligado à nova carta constitucional, que limitava o mandato municipal a quatro anos – então, sem possibilidade de reeleição. Mudar tão profundamente do modelo de permissão para o de concessão (e tendo no meio o esforço adicional de renegociar a maioria dos contratos, já caducos) era um processo que dificilmente caberia nos limites de prazo limitado de uma administração de apenas quatro anos. A dotação da nova frota, tanto privada como pública, exigia uma prévia distribuição de responsabilidades, acertada de forma transparente.

Após ter imposto identificação visual padronizada para toda a frota, aposentando logotipos particulares e a diferenciação dos ônibus pela propriedade patrimonial, a prefeita fez um grande ato simbólico em que entregou à população 1.000 ônibus novos no aniversário da cidade: 25 de janeiro de 1992. Já começava a nova campanha eleitoral, na qual não faltaram greves de trabalhadores em transportes – às vezes com apoio velado dos empresários privados. Com certeza, o maior mérito da muncipalização foi, embora muito no final dessa administração, o incremento substancial da frota, que alcançava perigosos patamares de superlotação e envelhecimento de veículos, como se pode observar na Tabela 3.

Os benefícios da "municipalização" não foram poucos: o aumento da frota atingiu o ritmo de 9,4% ao ano, o mais elevado jamais conhecido e quando o ritmo de crescimento da população havia caído a 1,5% anual[54]; houve significativo rejuvenescimento da frota, cuja idade média caiu de 6,4 para 4,9 anos; diminuição da altíssima taxa de ocupação na hora de pico, de 12 para 8 passageiros por metro quadrado, e do tempo de espera no ponto; criação de novas linhas nas regiões populares e de serviços especiais e gratuitos; introdução de ônibus a gás e outros desenvolvimentos técnicos. Porém, não se podem ocultar problemas, como os fortes aumentos tarifários que, junto com repetidas greves no setor, tiveram impacto negativo na população, exacerbado depois durante a campanha eleitoral (PMSP, 1992).

Acima de tudo, não foi possível enfrentar o problema burocrático da companhia, seus conhecidos e denunciados "empreguismo", clientelismo e ineficiência que, segundo a visão predominante, mantinha 12 funcionários por ônibus em operação[55]. De forma tímida e em fins de sua administração, Luiza Erundina fez um esforço adicional para enfrentar essa estrutura que continuava sujeita ao corporativismo e tentou descentralizar a operação em várias garagens, dando autonomia a cada uma e delas exigindo eficiência. O modelo de contratação, estabelecido pela Lei da Municipalização (no entanto, não restrita ao período dessa administração municipal), possibilitou grande flexibilidade gerencial e forneceu todos os instrumentos legais que seriam utilizados na posterior e assim chamada "privatização" da CMTC.

2.4.3. Privatização: desenlace do jogo intervencionista

Prefeito de 1993 a 1996[56], Paulo Maluf elegeu-se após uma campanha na qual o transporte foi um tema recorrente, referido primeiro à falta de investimento municipal em obras viárias, que acarretava grandes engarrafamentos; em segundo lugar, aos aumentos tarifários junto com a descapitalização da companhia pública; por último, à denúncia de estranhas relações entre o monopólio público e o setor privado. Até conseguiu arrebatar o poder do sindicato tradicional dos empresários, ao apoiar a criação de um efêmero sindicato municipal, entrando no município desde o ABC. Por fim, pretendia enfrentar capitalistas ciosos de um mercado fechado e facilitar a entrada em áreas centrais de pequenos transportadores, chamados de "alternativos", tradicionalmente restritos a atender certas necessidades dos viajantes da periferia.

Assumindo uma bandeira levantada há mais de uma década – e que já se tornava dominante no mundo inteiro –, essa administração municipal decretou a "privatização" da CMTC. A extinção da companhia cinqüentenária e substituição pela São Paulo Transportes – SPTrans ocupou quase os quatro anos do mandato Maluf. Consistiu na transferência da operação direta do sistema de transporte coletivo da cidade às empresas privadas de ônibus, através de processos chamados de "terceirização" de atividades ou de subcontratação a empresas diversas.

Esse processo significou a desmobilização de cerca de 20 mil funcionários, cujo número era indicado como a principal razão de um déficit financeiro (que alcançou um aporte mensal equivalente a 200 milhões de dólares). Em grande maioria, eles foram transferidos para as empresas privadas. Ainda significou a substituição da frota da ex-CMTC pelas empresas privadas, através de novos contratos de operação de serviço, sempre na linha de concessão aprovada pela anterior Câmara Municipal. Isso representou um grande incentivo à ampliação e concentração das empresas operadoras, com a nova equipe beneficiando-se do processo de renovação de frota que a anterior tinha apenas começado. Ao mesmo tempo, abriu-se o mercado a novos capitais, estranhos ao universo dos transportadores urbanos paulistanos[57].

Cabe observar que essa administração municipal se beneficiou das mudanças no âmbito nacional, particularmente da estabilização monetária obtida pelo Plano Real, que trouxe certo aumento da capacidade econômica das camadas populares e uma freada na queda da mobilidade que preocupava todos os encontros do Fórum Municipal de Secretários de Transportes (registrada em Henry, 1992). Se tivessem ocorrido em conjunturas similares às anteriores, os aumentos de tarifas decretados para reequilibrar a relação entre custo e tarifa e diminuir a parte do orçamento municipal dedicada ao transporte coletivo, teriam provocado conseqüências sociais muito mais negativas.

O modelo da "municipalização" havia permitido ampliar a oferta de lugares e renovar a frota em operação, benefícios estes acompanhados por uma forte política de subsídios, autorizados conforme um limite estabelecido em cada exercício administrativo da lei orçamentária do município. Em continuidade a esse modelo, a nova política apenas estabeleceu um teto para a remuneração diária às empresas contratadas, de forma a adequar o limite anual previsto na lei orçamentária ao critério de remuneração diária estabelecido em contrato, com relação à receita primária advinda da arrecadação da tarifa. Ou seja, a "privatização" não significou "desregulamentação dos transportes urbanos" (na direção das experiências chilena, peruana ou inglesa) no estrito sentido de simples regulação mercantil, de veracidade dos preços, de ajuste entre custo e tarifa e de abandono de formas públicas de subvencionar a atividade; até os alternativos foram regularizados no formato "bairro a bairro".

Quando todas as linhas anteriormente operadas pela CMTC foram transferidas para as empresas privadas, medidas inéditas foram tomadas, como alienação ou arrendamento de garagens municipais aos operadores privados e utilização da frota pública (cerca de 1.000 unidades) pelas empresas, através de contratos especiais ditos de "operação de frota pública" ou de "frota especial" – como é o caso do sistema trolebus. Com a "privatização", a política de subsídio passou a ser limitada e, dessa forma, justificou a gradativa recuperação do valor da tarifa próxima ao custo do serviço.

A transformação da CMTC em SPTrans[58], empresa gerenciadora do transporte coletivo, significou o fim da operação de transporte por ônibus

pela prefeitura no município de São Paulo. O mercado das empresas de ônibus parece ter conhecido a sua terceira maior fase de incremento (vide Figuras 7 e 4), e talvez a última, já que o número de passageiros de transportes coletivos vem diminuindo nos últimos anos e novas modalidades de deslocamento se prenunciam.

A introdução de inovações tecnológicas, que tendem à redução de custos operacionais (como a bilhetagem automática ou o "fiscal eletrônico"), significam o reconhecimento da reduzida capacidade de investimentos públicos e levam à abertura do setor de transporte para empresas de composição e capital mais diversificado. O resultado é um estímulo à concentração no setor de transportes. Mas, acima do discurso da "privatização", essas medidas também podem ser vistas como um último alento ao sistema, o qual apresenta indícios de que a capacidade tecnológica do ônibus está atingindo seu limite, pelo menos como modal hegemônico, no mercado em São Paulo.

O informe final do ciclo da administração escreve-se em contraste com o anterior: "O respectivo custo e a remuneração por passageiro, do Sistema, que no último trimestre de 1993 eram equivalentes a R$ 1,24 e R$ 1,00, no secundo semestre de 1996 encontram-se a R$ 0,84 e R$ 0,82. /.../ O subsídio unitário, que era elevadíssimo, situando-se ao redor de R$ 0,45, caiu para R$ 0,07, representando uma queda de 84%. O perfil da arrecadação se mantém equivalente. /.../ O valor tarifário médio que era de R$ 0,73 situa-se em R$ 0,69. Os preços relativos, no quadriênio analisado, dos principais componentes do custeio tarifário, tiveram perdas reais, à exceção do preço da mão-de-obra, que teve um aumento real (por causa da) inflexibilidade salarial./.../ O decréscimo da demanda é um fator preocupante, pois poderá comprometer o equilíbrio econômico-financeiro das empresas prestadoras de serviços, no médio prazo, em função da diminuição das receitas potenciais, que necessariamente precisam cobrir os custos fixos operacionais do setor, no mínimo". (SPTrans, 1996: 7-8)

No entanto, cabe inquirir se o atual regulamento induz ganho de escala e produtividade para as empresas; até que ponto a garantia de um mercado fechado (com redução de risco ou de competição entre empresas) pode significar bom resultado ou garantia suficiente para as operadoras se manterem como prestadoras do serviço; ou, ainda, qual significado do montante do subsídio público realizado em relação ao montante gerido pelo sistema. Quanto a este aspeto, seria talvez o caso de reiniciar a discussão sobre qual é a relação adequada e economicamente justificável entre receita pública para o transporte e os possíveis ou conseqüentes déficits crônicos do sistema que devem ser subsidiados.

Duas outras questões devem ser avançadas com relação à frota, até agora vista como unidade básica de prestação e produção do serviço transporte coletivo urbano. Por um lado, a política de transportes e, mais precisamente, o processo de organização e racionalização do sistema de transporte por ônibus em São Paulo, vêm tendendo à diversificação dos modos, seja

pela adequação de sistemas e veículos de média capacidade, seja pela adoção de combustíveis de menor potencial poluidor.

O Programa de Corredores de Ônibus adota e especifica, como modo privilegiado, ônibus especiais – articulados, guiados, biarticulados ou trolebus – e também parece indicar o projeto do veículo leve sobre pneus, VLP, intencionalmente chamado com o qualificativo de "fura-fila"[59]. Isso deverá repercutir significativamente na composição das frotas das empresas e no parque de ônibus disponíveis para operação em São Paulo. Paralelamente a essa diretriz, e talvez atrelada a isso, a indústria de ônibus já manifesta sua estratégia de produção combinada à comercialização pós-venda, apostando nas alternativas de *leasing* e de venda direta a frotistas, concorrentes das empresas operadoras de ônibus. Assiste-se a uma diversificação e abertura no mercado de transportes em São Paulo.

Ao finalizar o mandato e entregar o comando ao sucessor (escolhido por ele e por 60% dos eleitores), Paulo Maluf pôde exibir ao novo prefeito Celso Pitta alguns resultados tangíveis de sua política na área, como a redução, à décima parte, dos funcionários públicos antes engajados no transporte municipal; certas mudanças no antigo oligopólio dos empresários ligados ao intervencionismo municipal; possibilidade de implantação de corredores exclusivos para ônibus, envolvendo capitais privados dos setores de transporte e de construção civil; reconhecimento do aporte dos pequenos operadores "alternativos", supostamente oriundos das camadas populares; e grandes obras viárias (como a extensão da Avenida Faria Lima ou o Túnel Ayrton Senna, de sete quilômetros, no setor sudoeste da metrópole) onde os ônibus não são bem vistos.

2.5. *Ônibus e metrópole: desafios comuns*

No transcurso deste século, São Paulo foi convocada por desafios dos quais resultam hoje sua condição de uma das maiores metrópoles do mundo e a justaposição, a seu lado, de duas áreas metropolitanas: a de Campinas e a da Baixada Santista. Nesse espaço demograficamente polarizado, foram-se constituindo áreas de influência sócio-econômica, complementares e concorrentes, que têm reflexos também em territórios de operação das empresas de ônibus. Num movimento inverso, pode-se sintetizar a evolução acima resenhada como partindo do monopólio público com o qual a ilusão modernista tentou em vão responder ao desafio da urbanização investindo apenas no município da capital, logo abrindo mão pela rearticulação das forças divididas entre centro e periferia e entre público e privado e, nas duas últimas décadas, redefinindo as regras do jogo pelas tentativas de 'intervenção', 'municipalização' e 'privatização'.

Nessa trajetória, desenvolveram-se empresas de ônibus fora do município central e logo fora da região metropolitana, estruturando-se um mercado regional

Mapa 3

Distribuição territorial das empresas paulistas de ônibus urbanos, 1998



Frotas das viações urbanas da região de São Paulo em 1998

15.000

10.000

5.000

1.500 (ônibus)

Região Metropolitana de São Paulo

Principais estradas e rodovias de acesso

Fonte: TURMA; Elaboração: Jean-Paul Hubert; Dados: OnibuLis (expansão Etienne Henry)

do transporte urbano repartido em vários territórios de influência das empresas operadoras e dos órgãos de tutela. O Mapa 3, procedente do cadastro das viações e suas respectivas frotas (ver Capítulo IV), ilustra a atual disposição da oferta regional de transporte urbano rodoviário. Evidencia-se a concentração das frotas na capital, com tendência de disseminação dessa concentração nas antigas e novas áreas de expansão urbana da Região Metropolitana de São Paulo. As cidades da região de Santos parecem, então, bem mal providas de uma oferta autônoma de transporte. Quanto à área metropolitana de Campinas, a concentração de empresas de ônibus é bem menor, inclusive se comparada com a que se produz nas cidades do ABC: as frotas campineiras eqüivalem apenas às do município de Guarulhos. No entanto, em direção ao interior do estado de São Paulo, cidades de menor tamanho, em particular aquelas situadas nos grandes eixos viários, suscitaram o desenvolvimento de viações. O mapa revela então uma ruptura entre um esquema fortemente polarizado na Região Metropolitana principal – onde impera o processo histórico de concentração – e uma dispersão nas outras áreas metropolitanas – talvez mais coerente com objetivos de crescimento equilibrado. Contudo, a estrutura espacial de distribuição da oferta de ônibus exacerba as tendências de polarização territorial que se observa no Mapa 2 de estrutura geográfica da região, assim como as tendências demográficas de povoamento concentrado ilustrados pelos mapas metropolitanos repectivos (ver Mapa 1 do começo deste capítulo e do Capítulo X). Eis aqui uma clara ilustração tanto da forma como foram assumidos os desafios urbanos quanto dos que ficam prioritários numa óptica de desenvolvimento mais equilibrado.

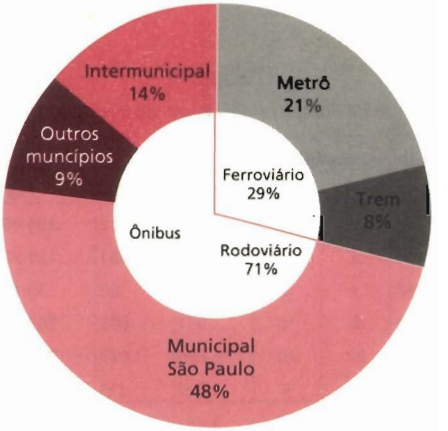
Em São Paulo, a preponderância dos ônibus sobre os demais modais de transporte coletivos é proporcional ao peso que o município da capital exerce sobre o conjunto da metrópole, seja quanto a aspectos funcionais, operacionais ou institucionais. A Figura 10 dá uma idéia, embora incompleta, da atual divisão modal do transportes coletivos.

Estima-se, assim, que o ônibus municipal abranja 57% dos deslocamentos em transporte coletivo, menos de 10% correspondendo a prefeituras diferentes da capital. Ao somar os 14% de ônibus intermunicipais metropolitanos, chegar-se-ia a mais de quatro quintos da oferta (31% fora do município de São Paulo), apesar de não estarem contabilizados aqui os passageiros dos serviços fretados nem os não convencionais.

O mesmo leque se observa na estrutura organizacional e operacional do transporte público na aglomeração: o sistema de transporte por ônibus do município de São Paulo mantém-se como o principal elemento do conjunto. Com cerca de 5,5 milhões de passageiros, transporta quase 75% do total de usuários de transporte coletivo por ônibus na Região Metropolitana. O setor de ônibus municipais é constituído de 1.200 linhas internas do município de São Paulo – sob responsabilidade da SPTrans – e de mais de 500 linhas locais nos outros municípios da Região Metropolitana, operando uma frota da ordem de 15 mil ônibus.

Figura 10

Modos coletivos de deslocamento na São Paulo metropolitana de 1997



Fonte: TURMA; Dados: STMSP

Existem também outras 300 linhas que fazem as ligações intermunicipais, a maioria com origem ou destino na cidade de São Paulo, operando 3 300 ônibus, ou seja 22% da frota – na dupla tutela do município e da secretaria metropolitana do estado de São Paulo (Tabela 4). Destacam-se os municípios do ABCD (vide Mapa 1), com 6% dos passageiros. Embora essa região sudeste concentre 2% da população da Região Metropolitana, ali operam 22 empresas de ônibus intermunicipais. Já na região nordeste, com volume populacional semelhante, mas de urbanização mais recente, apenas 5 empresas mal chegam a oferecer 0,5% da frota. Acima de tudo, o desequilíbrio maior apresenta-se com respeito ao município de São Paulo: 88% dos passageiros da Região Metropolitana são transportados por 78% da frota pertencente a 50 empresas sediadas neste município, que não chega a representar 56% da população. A estrutura diferencial das empresas tuteladas pela Prefeitura de São Paulo, com uma frota média de 230 ônibus por empresa, aparece às claras quando confrontada com a das empresas intermunicipais sediadas nos municípios do entorno, com frota média de 63 ônibus cada (destacando-se maior concentração nas populosa região oeste).

Interessa também confirmar, na mesma Tabela 4, a queda do transporte convencional por ônibus nos últimos anos, ao comparar-se essas cifras absolutas e médias entre 1992 e 1997. Entre "municipalização" e "privatização", o município de São Paulo aumentou em cinco o número de empresas operadoras (considerada cada garagem da CMTC como uma operadora), mas viu o tamanho médio dessas empresas cair em 12%. Desse processo global resulta que a frota paulistana caiu menos de 2% no período, enquanto a das empresas intermunicipais sediadas no entorno perderam 11% na distribuição da frota metropolitana.

Desequilíbrios entre os municípios da área e crescente concentração empresarial na região central parecem ser uma resultante do processo analisado.

Tabela 4

Evolução da oferta de ônibus na São Paulo metropolitana de 1992 a 1997

Região		População	Empresas		Frota		Pass./dia	Frota média	
		1997	1992	1997	1992	1997	1997	1992	1997
Leste	LE	982.423	8	8	513	532	284.005	64	67
Norte	NO	310.403	6	5	577	461	159.921	106	92
Nordeste	NE	2129798	3	5	32	80	38.194	11	16
Oeste	OE	1 600 121	8	10	957	845	307 327	120	113
Sudeste	SE	2.227.904	22	20	1.385	1.043	372.163	63	57
Sudoeste	SO	552.647	3	4	227	316	121.911	121	79
Entorno		7.803.296	50	52	3.691	3.277	1.283 521	484	424
São Paulo	CE	9.811.776	45	50	11.790	11.502	5.341.310	262	230
Metrópole	**RMSP**	**17.615.072**	**95**	**102**	**15.481**	**14.779**	**6.624.831**	**164**	**146**

Fonte: TURMA; Dados. OnibuLis, SPTrans, SMTSP

Sob a responsabilidade da EMTU, funciona o sistema metropolitano de ônibus que conecta São Paulo com os demais municípios da região e inclui uma extensa rede de linhas operadas por empresas privadas, um corredor intermunicipal em leito segregado com linhas troncais de ônibus diesel e trolebus (e o serviço rodoviário especial que atende o aeroporto internacional de Guarulhos). Estima-se ainda que, diariamente, 2 milhões de passageiros viajam nos 2.500 veículos que realizam os serviços municipais de ônibus dos demais 38 municípios da Região Metropolitana de São Paulo.

Mesmo com a participação dos sistemas sobre trilhos, responsáveis por mais de 3 milhões de viagens metropolitanas, pode-se verificar a expressiva polarização exercida pelo município da capital na organização do sistema de transporte público. A rede do metrô está contida inteiramente no município de São Paulo, e os passageiros da CPTM (que ultrapassa os limites do centro) realizam viagens intermunicipais geralmente com destino ao centro. Em resumo, o mercado de transporte que anda principalmente sobre pneus está mais concentrado no município central de São Paulo.

Nos últimos anos, a utilização dos sistemas coletivos convencionais vem diminuindo relativamente aos modos de transporte de caráter mais individual, em parte por força da crescente motorização da população metropolitana e, em parte, como resultado de deficiências crônicas do sistemas de transporte público – fenômeno também relacionado ao surgimento ou crescimento de alternativas de transporte não regulamentados como o fretado e o "perueiro"[60].

Passado a limpo o passado, resta à administração pública a tarefa de lidar com um novo confronto, já não entre operação privada ou pública do transporte, mas entre meios públicos ou privados de deslocamento. Trata-se de um desafio superior numa metrópole abafada pelas dificuldades de comunicação: apesar de apresentar um produto *per capita* entre os mais altos do país, os moradores desperdiçam quantidades de horas, combustível e vidas num transporte cada vez mais lento, congestionado e inseguro[61].

A articulação entre esses interesses poderia se encontrar, então, num modal de capacidade intermediária, tirando viajantes dos ônibus desconfortáveis, das versáteis peruas – escolares ou outras –, dos carros e das avenidas concebidas pelos Prestes Maia de décadas anteriores. Concordam com isso os espertos que querem "furar as filas" por meio de um veículo leve sobre trilhos, matando as saudades do antigo bonde com a tecnologia moderna dos pneus e tentando garantir nas vias um espaço exclusivo para o transporte coletivo. Assim fica claro também que, ao se decretar o próximo fim do ônibus (apesar de esse modal continuar a assumir a principal parcela dos deslocamentos em transporte coletivo), se está cobrando das diferentes instâncias de governo o que será do transporte de massa na metrópole e resgatando o papel e a responsabilidade da instância estadual de governo, que mal conseguiu dar a devida importância à questão durante anos[62].

Nesse cenário, tem fim também meio século de tutela e operação direta do transporte pela municipalidade. Eis o desenlace bastante previsível de uma história que sempre trouxe, junto com a saudade do bonde, a idéia de que o monopólio público seria apenas um paliativo no pior dos casos (salvo nos poucos anos de ilusão modernista de sua criação). Herança da incúria da Light, a CMTC foi também mantida tanto tempo por causa da pouca atenção dos poderes estadual e federal frente às enormes necessidades de deslocamentos na capital industrial e terciária do país. Assim sendo, poder-se-ia até perguntar se, caso essa companhia não tivesse existido, teria sido mais decidido e rápido o processo de implantação de sistemas maiores de transporte de massa nessa metrópole em violenta gestação. Herdeira dos bondes que não soube manter, a CMTC sumiu, deixando nas ruas apenas ônibus (e uns quantos trolebus), necessários e desprezados, cuja hegemonia tecnológica diz muito respeito à iniciativa privada que foi se articulando por trás do discurso da intervenção pública.

3. Empurrão, ou ônibus sob iniciativa privada

Ao longo da trajetória paulistana que significou hegemonia do ônibus, a empresa pública apareceu como protagonista central, por assumir quase sempre o papel do poder concedente. Pode-se interpretar que, nos momentos de

expansão das operadoras privadas de transporte urbano, estavam atuando fortes condicionantes de transformação econômica ou de adequação tecnológica. Sucedendo aos momentos de intervenção do poder público, de reorganização institucional ou de regulamentação das atividades e do serviço, resultaram fases de concentração empresarial e de representação monopolística em São Paulo. Mas, dado que as duas últimas administrações municipais, declaradamente antagônicas – estatizante vesus privatizante – se apoiaram no mesmo estatuto e regulamento – da "municipalização" – para administrar os serviços de transporte urbano, com maior ou menor responsabilidade do poder público, valeria perguntar como isso pode ter repercutido no setor como possibilidade de concorrência e de abertura de mercado.

Para responder a essa questão, é preciso enfocar com maior detalhe o setor, que ainda carrega as seqüelas de sua emergência e passagens do bonde para o ônibus, da permissão à concessão, e da particular articulação entre interesses públicos e privados em prol de um serviço para a coletividade.

3.1. Acumulação de ônibus em parceria: um cavalo de Tróia

Vimos com que vigor os auto-ônibus foram emergindo às margens de um sistema de bonde elétrico que dificilmente poderia atender a demanda de uma cidade em plena expansão e como eles ganharam impulso quando o serviço da Light se tornou deficiente. Daí em diante, tiveram que desenvolver todas as lógicas que permitem passar da produção simples de um serviço à concentração monopolista do transporte (ver Capítulo VIII). Aparentemente relegada à periferia quando da constituição da CMTC, uma porção significativa dos primeiros transportadores foi obrigada a abandonar esse negócio e viver das rendas das ações em que se transformou seu patrimônio. Ardilosamente, outros levaram adiante seus negócios, impulsionados pela expansão da cidade para além da influência das linhas de bonde e de ônibus oficiais. A articulação de interesses que se forjou nestes inícios do negócio de transporte urbano, acompanhando a incorporação de novas áreas à metrópole nascente, será duradoura.

A defesa desses interesses múltiplos, de forma tanto antagônica quanto complementar, pode ser vislumbrada através da figura do cavalo de Tróia enganosamente dado de presente à cidade. Os nossos Ulisses, pioneiros transportadores de ônibus com pretensões de conquista da cidade de São Paulo, eram geralmente de origem estrangeira e de condição modesta, duas caraterísticas mais sociais do que étnicas e que não são estranhas nem à história paulistana nem ao desenvolvimento do capitalismo brasileiro. Rapidamente, aos italianos, ingleses, poloneses ou judeus que tentaram a sorte no caminho traçado pela burguesia industrial e financeira, mas num setor desconsiderado, somaram-se numerosos portugueses expulsos pela pobreza em seu país, no entre-guerras ou depois da Segunda Guerra Mundial, e que não

conseguiram oportunidades de investimento produtivo no interior do Brasil, ao contrário do que anelavam[63].

A dupla origem européia e pobre dos primeiros empresários que iriam construir o cavalo grego para invadir o campo da CMTC não é apenas folclórica, pois explica em parte o empenho deles em superar as limitações do transporte, tanto para melhor atender as necessidades da população das zonas leste e norte da cidade, quanto demonstrando agilidade para abrir novas linhas, instalar garagens, cuidar pessoalmente seja das questões mecânicas, seja de um patrimônio construído a partir do nada. Nessa história, souberam acumular um saber técnico-profissional, estabelecer relações de corte familiar com os funcionários que foram recrutando e adaptar-se aos regulamentos. O afã modernista da elite municipal era partilhado por esses senhores, que induziram as autoridades da época a uma atitude de *laisser faire*. Além de colher um lucro, senão mais fácil pelo menos sem maiores riscos, esses empresários tradicionais, unidos por certo pacto de não agressão mútua, também conheceram dificuldades profissionais. Algumas barreiras à importação de veículos e peças ou ao acesso ao combustível juntaram-se às condições impostas pelo poder concedente. Assim, o índice de mortalidade dessas auto-viações foi alto, pois, dos 500 operadores de jardineira sobreviveriam, três décadas depois, apenas 50 empresas de ônibus. Alguns, a exemplo da Light, puderam levar seu capital para outras atividades urbanas. O controle exercido sobre os mercados virgens da sua primordial área de atividade, somado ao pacto de não agressão entre empresários de origens comuns, definiu certa característica oligopolística desse setor. Esse primeiro tipo de transportadores urbanos sofreu profundas transformações no processo de modernização dirigido pela CMTC, mas manteve até hoje uma presença significativa na oferta de transporte coletivo, com um estilo de gerenciamento pouco inclinado à livre concorrência.

Entre os anos 1959 e 1977, o crescimento do setor de empresários urbanos, já abertamente presentes no mercado da cidade, torna-se contínuo e exponencial, destacando-se a estagnação quase absoluta da frota pública (vide Figura 4). É nesse período que, em São Paulo, os auto-ônibus deixam claramente de ter características artesanais para vestir o traje de empresas. O crescimento espetacular ocorre no período entre 1961 e 1964, coincidindo com uma efetiva falta de investimento público (supra, Figura 8). Não fosse a oferta das empresas privadas, essa época poderia ter sido marcada por uma também espetacular agudização dos problemas de transporte, sendo o momento de maior taxa de crescimento da população metropolitana.

O ônibus privado aparece então como produto e condição da metropolização, na hora em que a conurbação incorpora numerosos municípios periféricos. Nesse sentido, pode-se dizer que o ônibus privado foi tão urbanizador quanto a Light. Mas se esta, como concessionária do serviço público, articulava interesses imobiliários, os empreendimentos induzidos pelos serviços de transporte por ônibus estiveram misturados e certamente desregulamentados.

À diferença da empresa concessionária antecedente, que se reorientou para o setor energético, o setor empresarial dos ônibus iria se manter na atividade do transporte, mas mudou profundamente a forma de organização ao se expandir no mercado paulistano inteiro. Multiplicaram-se as fusões de empresas e tornaram-se mais complexas as relações patrimoniais, já não adstritas à relação entre pai e filho. Com a entrada de familiares e agregados, que deram maior força às sociedades capitalistas, prevaleceram relações entre sócios como suporte da concentração e modernizou-se o gerenciamento empresarial.

Já nos três qüinqüênios seguintes, a frota privada não cresceu tanto, devido à diminuição do ritmo de crescimento populacional, à crise econômica, ao relativo aumento da frota pública junto com a emergência do metrô. Antes de mais nada, essa queda relativa pode também expressar certa expectativa dos empresários frente às novas atitudes e intervenções diretas do poder concedente. Na época, porém, produziu-se uma nova transformação no setor, que implicou modernização, profissionalismo e direção pelo espírito empresarial, com assenso da segunda geração de diretores e gerentes, as vezes formados nas escolas e universidades e não apenas na garagem, como os pais. Essa mutação preparou o setor para a última batalha da Guerra de Tróia quando, na hora de se municipalizar e, depois, privatizar o transporte, as empresas relevaram o desafio e quase duplicaram a frota privada, entre 1993 e 1996 (vide Tabela 3).

O resultado desse processo histórico de concentração se expressa no quadro atual (Tabela 4), onde dois terços da frota de quase 12 mil ônibus urbanos circulando na Grande São Paulo pertencem a um terço das empresas, todas superando o tamanho médio de 230 veículos cada. Aquelas pequenas empresas predominantes entre os operadores privados há quarenta anos (na Figura 3, eram 69% de empresas com menos de 15 ônibus), aparecem agora nos 6,3% de empresas que, com menos de 20 veículos, operam apenas 0,2% da frota padronizada. Hoje abandonada pelos grandes operadores, essa reduzida escala de operação fica aberta à iniciativa dos pequenos, conhecida pelos nomes de "perua" para o transporte escolar ou de "alternativo", quando se abre espaço na rua por deficiência das empresas estabelecidas (freqüência no pico, sobrecarga dos veículos, insuficiência de paradas).

O processo de concentração em São Paulo, onde metade das empresas com menos de 150 veículos possui menos de 17% da frota, parece ter sido bem mais drástico quando visto em relação ao panorama nacional (seguindo a tipologia exposta no Capítulo IV).

Na tipologia, chama a atenção o fenômeno das megaempresas: meia dúzia em São Paulo, com frotas médias de quase 500 ônibus[64]. A metrópole criou um tamanho de mercado (até já dividido por regiões de operação) que assegurou o sucesso das empresas de ônibus, desafiando a suposta lei das deseconomias de escala operacional.

Nas quatro primeira classes de empresas reportadas na Tabela 5, o tamanho médio supera os 100 ônibus, a maioria dos quais comprados pelos donos com o fruto do capital gerado na operação do serviço e não de um investimento externo ao setor. A Figura 11 mostra a saída de um processo de concentração no qual os degraus médios e inferiores do crescimento em frotas não parece ter futuro, pelo menos se o mercado ficar fechado à operação dos que já se constituíram nele. Quem poderia entrar em concorrência com tamanhas empresas, dominantes em número e frota no grupo B, no qual cerca de 30 grandes empresas dispõem entre 200 e 350 ônibus como média? Em 1992, às vésperas da "privatização", os grupos A e B juntos concentravam 9.250 ônibus contra 3.050 da CMTC.

Tabela 5

Tipos de empresas operadoras de ônibus na metrópole paulistana

Características das viações da RMSP em 1992 (% acumuladas)				
Classe	**Maior/Menor**	**Média**	**Empresas**	**Frota**
A	705 a 381	482	7,4%	22,0%
B	346 a 200	269	32,6%	64,1%
C	199 a 151	173	50,5%	83,4%
D	134 a 77	105	63,2%	91,4%
E	75 a 49	63	78,9%	97,5%
F	42 a 26	35	86,3%	99,1%
G	18 a 11	15	93,7%	99,8%
H	8 a 4	6	100%	100%
Total	**705 a 4**	**161**	**95**	**15.331**
MSP	**705 a 55**	**258**	**46**	**11.865**
Resto RMSP	**275 a 4**	**139**	**49**	**3.466**

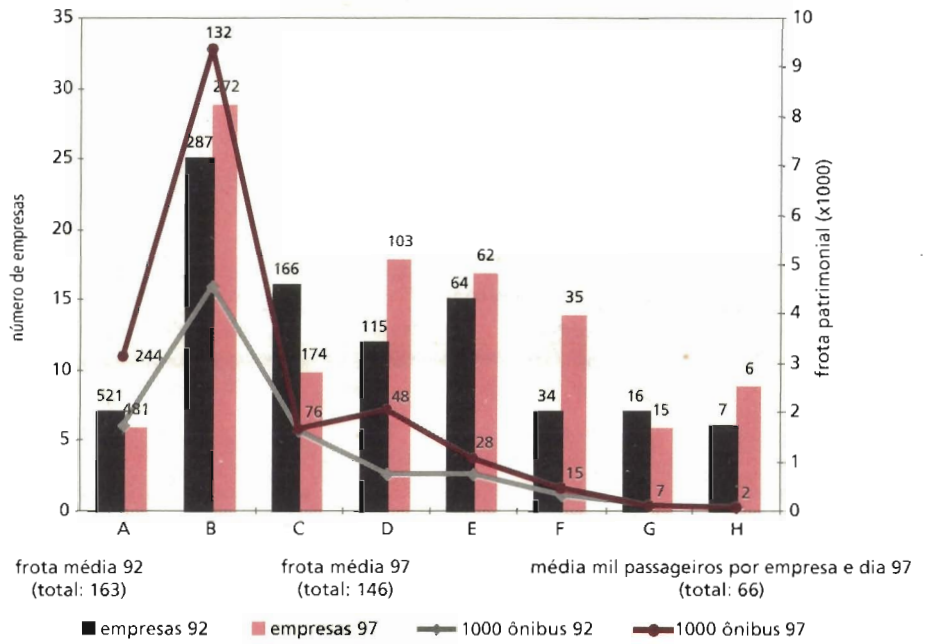
Fonte: TURMA; Dados: OnibuLis. Inclui empresas municipais e intermunicipais, localizadas na sede

Com exceção da classe A, que corresponde às megaempresas, a Figura 11 apresenta como constante o deslizamento das frotas das classes maiores para as menores, quando não é o próprio número de empresas que cai. Trata-se de um esquema peculiar, embora típico, se comparado com a curva nacional segundo os mesmos tipos com o comportamento nacional (ver Capítulo IV). Ambas as curvas, contendo a distribuição das frotas paulistanas entre 1992 e 1997, apresentam um desenho semelhante. Aparece maior importância ainda das frotas concentradas no tipo B, apesar de estas exibirem um tamanho médio caindo ligeiramente de 282 ônibus em 1992 para 271 em 1997; enquanto as do tipo A têm um tamanho duplo e passam de 521 a 481 ônibus. Vale observar que este processo não reflete cabalmente a realidade, dado que, no

intervalo, desapareceram as nove garagens da CMTC (aqui consideradas como unidades empresariais isoladas) e também se deu divisão funcional de empresas, inclusive dentro dos maiores grupos.

Figura 11

Estrutura empresarial de ônibus na Grande São Paulo, 1992



Fonte: TURMA; Dados: OnibuLis, SPTrans, SMTSP

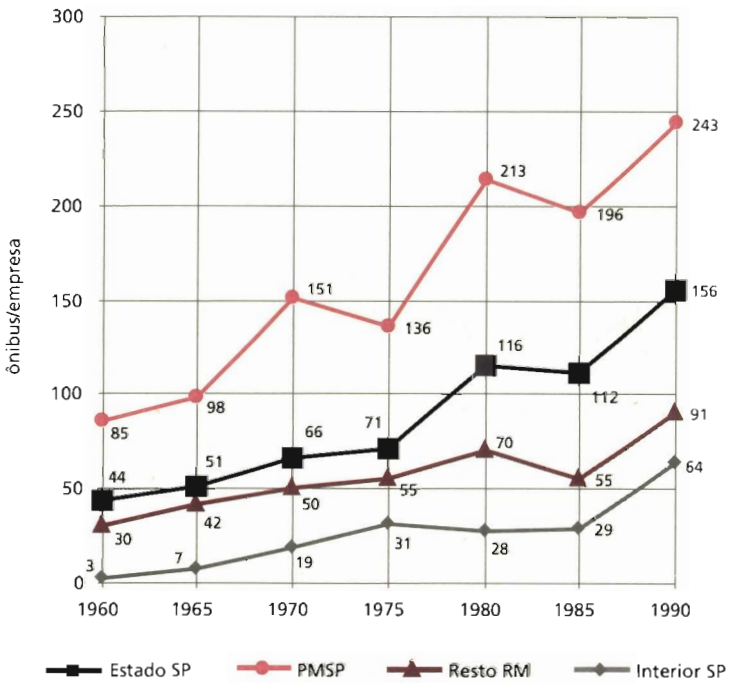
3.2. *Administração interna: da garagem à empresa*

O processo de crescimento interno das empresas pode ser ilustrado por cifras tiradas do cadastramento de várias empresas de São Paulo (OnibuCad). Dele, extrai-se a seguir informação diacrônica mostrando como, em 30 anos, o tamanho médio do grupo de empresas operando no município teria evoluído de 85 veículos a um valor que, desde 1980, parece estabelecer-se acima de 200 ônibus. A Figura 12 evidencia a relação entre a concentração empresarial e a importância dos mercados, ao decrescer esse tamanho médio quando se diferenciam as empresas municipais (valor médio de 206 ônibus por empresa em 1990), as da periferia e as do interior do Estado de São Paulo (81 e 61 ônibus respectivamente). Observa-se também que o processo de concentração, marcando uma pausa na capital, continua vivo nas cidades secundárias (incluindo a metrópole de Campinas, em pleno crescimento). Em conjunto, as empresas de transporte

urbano do Estado de São Paulo apresentam um tamanho superior ao valor médio nacional, contabilizado pela mesma pesquisa: 119 em 1992, incluindo as empresas paulistanas, sendo que estas últimas, para um mercado e uma frota totais que cresceram exponencialmente, foram se reduzindo em número.

Figura 12

Crescimento do tamanho médio de empresas paulistanas de ônibus urbanos



Fonte: TURMA; Dados: OnibuCad

Na metamorfose de donos e motoristas dos auto-ônibus a empresários de transporte, a concentração não é apenas de veículos, mas também de meios de produção, entre capital variável e constante, que incide em modernização dos processos produtivos. Nesse aspecto, a diferença entre as auto-viações de décadas passadas é absoluta, com a situação atual de verdadeiras empresas capitalistas, cujos traços operacionais são reportados na Tabela 6. Essa diferença é confirmada com a comparação dos indicadores de desenvolvimento empresarial entre os universos municipal, metropolitano e estadual de São Paulo.

Com mais de 40 anos em média, as empresas da capital apresentavam em 1992 uma idade média de veículos chegando aos 7 anos, reflexo de certa queda no investimento. Essa velhice da frota não se manifesta no dinâmico mercado

metropolitano (veículos com apenas 4 anos de idade média). As empresas paulistanas de ônibus dispunham de 26 mil metros quadrados de terreno em média (um quinto dessas empresas situando-se em terrenos alugados, como reflexo da separação entre relações de propriedade e de patrimônio), construídos em 30% e racionalmente utilizados com menos de uma vaga por ônibus.

A concentração empresarial pode ser incentivada, também, no momento de substituição da gasolina (das antigas "jardineiras" ou das atuais "peruas" de tecnologia conhecida por qualquer mecânico de esquina) pelo diesel como combustível para os veículos. Isso implica tanto maior formação técnica quanto maior submissão ao setor produtor de veículos pesados. O uso de combustíveis alternativos e, especialmente a partir da "privatização" da CMTC, o desenvolvimento dos programas trolebus e gás natural vão dar novos elementos para a questão do desenvolvimento tecnológico pelas empresas privadas.

Nas empresas que operam no município de São Paulo, o número de valetas de borracharia e mecânica pesada é agora inferior – em comparação com as outras empresas nacionais – devido a uma tendência à terceirização de atividades não diretamente produtivas, bem como de treinamento técnico. Porém, na mesma lógica, a autonomia nessas empresas é assegurada com maior número de bombas internas de diesel e de carros de socorro e reboques prontos a intervir no serviço.

Os dados da Tabela 6 ajudam também a entender o tipo de gerenciamento interno que ocorre nessas empresas, apesar de serem submetidas às normas regulamentares do serviço público, que as obrigam a ter cobradores, a manter a jornada única, a percorrer viagens inúteis, etc.

Em 21 horas de serviço médio diário, as empresas organizam-se em três turnos com menos de 6 funcionários por ônibus, 80% dos quais sendo de linha, e com menos de 10% de funcionários retirados ao ano (contra a idéia comum de um *turn over* alto nesse setor trabalhista).

Formação profissional e serviços de saúde são garantidos internamente em mais da metade das empresas, enquanto refeitório, recreação e instalações de descanso estão presentes em menos da metade delas, o que indicaria certa depuração das relações trabalhistas, abandonando traços de relacionamento familiar.

O cuidado com os veículos reflete-se num número superior de mecânicos por ônibus nas empresas municipais – de maior tamanho – e na internalização de atividades de eletromecânica (média de 62% das empresas), carroceria (65%), recuperação de veículos e peças usadas (65%), pintura (69%) e tapeçaria (54%), junto com lavagem automática (80%).

A modernização produtiva pode também ser ilustrada pelo alto grau de uso da informática, não apenas na contabilidade (81% das empresas), mas também na operação direta (77%), na manutenção (62%) e no seguimento de disponibilidades de peças em almoxarifado (69%). Uma leve superioridade dessas cifras nas empresas da periferia paulistana reflete uma propensão maior ao uso da informática em empresas mais novas.

Tabela 6

Desenvolvimento empresarial das viações de ônibus urbanos em São Paulo, 1992

Indicadores empresariais	PMSP	Resto RM	Interior SP	Estado SP
Idade da empresa	41	34	23	33
Idade média da frota	6,65	4,42	6,98	6,48
Número de garagens	1,46	1	1,16	1,29
Milhões de passageiros por mês	3,5	2,1	1,7	2,8
Milhões de quilômetros por mês	1,5	0,6	0,5	1,1
Número de linhas operadas	18	14	22	19
Horas de serviço ao dia	21,2	20	18,1	19,6
Superfície (m2)	26.034	13.200	6.595	17 076
Área construída (%)	29	22	19	27
Vagas por ônibus	0,8	1,5	2,2	0,8
Valetas /100 ônibus	4,5	5,7	6,8	4,9
Bombas /100 ônibus	4	2,3	1,8	2,8
Carros socorro /100 ônibus	2	1,2	1,9	2,0
Número de turnos	3,2	3	2,7	3,0
Funcionários por ônibus	5,8	3,6	6,1	5,7
Motoristas e cobradores	79,6%	82,7%	69,8%	79,3%
% Turn over	8,7	5,4	9,6	6,8
Mecânicos /100 ônibus	56	51	38	54
Treinamento técnico	46%	50%	60%	53%
Lavagem automática	81%	83%	55%	73%
Pintura de veículos	69%	100%	90%	82%
Recapamento de pneus	15%	33%	30%	24%
Eletromecânica	62%	100%	70%	71%
Controle de segurança	58%	50%	60%	59%
Fabricação de peças	15%	0%	15%	14%
Carroceria	65%	33%	20%	45%
Tapeçaria	54%	67%	55%	57%
Recuperação de veículos	65%	83%	80%	75%
Uso da informática:				
• almoxarifado	69%	83%	55%	67%
• contabilidade	81%	100%	80%	84%
• manutenção	62%	83%	55%	63%
• operação	77%	83%	40%	65%
• outros	31%	33%	25%	29%
Serviços ao pessoal:				
• saúde	69%	83%	60%	69%
• formação profissional	54%	33%	40%	47%
• restaurante	42%	50%	30%	39%
• dormitórios	19%	17%	25%	22%
• diversão	31%	17%	20%	25%

Fonte: TURMA; Dados: OnibuCad

A estrutura de propriedade e o modo de transmissão do conhecimento adquirido no gerenciamento dessas empresas foi se repassando em círculos fechados, entre sócios, colegas, compatriotas e, sobretudo, entre descendentes. A presença da segunda geração, que também soube trazer para a empresa familiar quadros técnicos e dirigentes formados, está claramente refletida no diagnóstico empresarial que se acaba de resenhar. A "privatização" do transporte urbano em São Paulo trouxe ainda a transferência para a empresa privada de recursos técnicos e gerenciais formados no setor público.

3.3. Sustentabilidade alternativa: pode tirar o ônibus da chuva

Conseqüência (ou razão da manutenção) de relações preponderantemente familiares no âmbito empresarial de ônibus paulistano foi que os empresários organizaram-se em grupos e consolidaram posições monopolísticas acima do oligopólio existente no ramo. À diferença do que se deu com o capital inglês, que desde o início explorou o setor elétrico e depois as urbanizações, além dos bondes, e à diferença das estratégias desenvolvidas no período por outros empresários nacionais do transporte – e com níveis de concentração bem maiores em São Paulo –, o campo de atuação do empresariado paulistano nunca se abriu muito, não se expandiu à periferia próxima do mercado municipal e jamais extrapolou para zonas que não estivessem diretamente ligadas ao seu saber profissional. Esses traços de fechamento do setor não impediram que o processo de concentração paulistano fosse um dos mais profundos registrados entre as cidades brasileiras (juntamente com Brasília, ver Capítulo XII).

Na articulação com o poder concedente, além de certa sabedoria no trato com a empresa pública concorrente, para a qual foram transferindo as linhas menos rentáveis[65], os setores corporativos olhavam com paciência a sucessão dos prefeitos e as variações na administração municipal e na política de transporte urbano. No caminho, adaptaram-se às diversas fórmulas de organização do serviço público, de remuneração da atividade, de conhecimento da demanda, etc. Passaram momentos de crise, deixaram de investir nas épocas duvidosas, fomentaram greves paralisando a cidade quando as taxas de rentabilidade se tornavam mais restritas. Em uma palavra: atuaram como capitalistas defendendo os interesses da corporação. Há de se observar que, também à diferença de outras cidades como Rio de Janeiro e Belo Horizonte, a representação sindical desse setor paulistano nunca foi de vanguarda nem propiciou grande modernização do setor. Ou seja, o negócio das empresas, regulado pela dinâmica dos grupos e estruturando-os, parece ter-se sustentado em si mesmo, enquanto a tecnologia ônibus podia dar conta das crescentes necessidades de um transporte de massa que mal obtinha respostas do sistema sobre trilhos, tão pouco desenvolvido.

Até hoje, os profissionais do ônibus não desistiram do negócio nem do serviço público, ao contrário do que fez a Light com o bonde nos anos 30.

Por certo, protegeram-se das reviravoltas da atuação do poder público nos anos 80, deixando envelhecer a frota e se deteriorar as condições de serviço (como mostrado na Figura 8). A votos eleitorais adversos e ameaças de intervenção, responderam guardando ônibus na garagem, pois a estrutura em grandes empresas e em grupos lhes permitiu equilibrar as rentabilidades diferenciais de uma linha a outra, conforme iam ganhando posições monopólicas por mercados diferenciados; e de um setor a outro, conforme iam se cruzando as estruturas de propriedade.

Uma tal articulação oligopolística permitiu aos capitais investidos na atividade passar períodos senão críticos, nos quais a taxa de rentabilidade do negócio deve ter conhecido quedas importantes. Já no ano 1987, identificando apenas os vínculos acionários, Pacheco (1986: 18) havia detectado, no seio do setor privado, seis grupos possuindo 61% da frota (a metade nas mãos do maior dono, com oito empresas), controlando 40% das linhas municipais e transportando 43% dos passageiros. Interessa notar que, na época, o maior desses grupos já controlava 24% do mercado municipal, com 20% da frota, contra apenas 31% dos passageiros e da frota total relativa à parcela da CMTC (Figura 7). Além da diferença de rentabilidade resultante do tipo de gerenciamento interno e do papel de cada agente no sistema misto, pode-se interpretar que ao poder de controle, formalmente exercido pela tutela, correspondia um poder real de condução da atividade pelos tutelados. Esse poder estendeu-se da garagem à rua e a figura do dono de ônibus foi vestida de uma fantasia produzida tanto pela prática dos transportadores quanto pelos poderes públicos e pela mídia.

Há de se observar também que, não invadindo campos alheios, os empresários paulistanos também não se mostraram muito receptivos à entrada de empresários forâneos. O maior grupo do Rio, quando quis explorar o mercado paulista, apenas pôde tomar posse de uma empresa da periferia da Região Metropolitana. Da mesma maneira, os empresários ditos "mineiros" ficaram muito tempo na fila de espera da periferia da zona sul e do transporte intermunicipal. O controle do mercado paulistano, na continuação da história dos pioneiros, foi aos poucos se concentrando em dois setores: um, batizado de "tradicional" (um tanto heterogêneo), e o dos chamados "portugueses" (ainda que não inclua todos os empresários originários dessa nacionalidade), com as maiores empresas.

Apesar das polêmicas em torno do setor e de serem estigmatizados em praça pública[66], os empresários paulistanos nunca reivindicaram a total privatização do transporte urbano nem a extinção da empresa pública. Na articulação entre empresa privada e poder público, uma espécie de pacto de convivência permitia a ambos os setores se sustentarem mutuamente: esse comportamento de cavalheiro ficou claro no momento da "municipalização".

Aliás, pode-se lembrar que o recente discurso da "privatização" encobria uma estratégia dirigida mais aos empresários privados do que à burocracia do transporte. Como se a intenção por trás do processo fosse provocar um choque

que permitisse estruturar o mercado de transporte de outra forma. Os resultados desse discurso e das práticas da administração municipal levam a interpretar que se queria desenvolver um outro tipo de alianças, lealdades, empresas e articulações capitalistas. Por outro lado, buscava-se arbitrar o conflito entre modos coletivos e individuais de transporte, os últimos tendo sido claramente favorecidos pelos investimentos aplicados na cidade. Pois *in fine* definia-se outra dotação orçamentária da verba municipal, totalmente oposta àquela idéia da "tarifa zero".

Ao restabelecer o monopólio privado sobre o transporte, parecido com aquele conhecido no início do século, o discurso apontava para a eliminação dos riscos das práticas monopolísticas que haviam sido negativas na experiência anterior. Pretendia-se prevenir eventuais relações de cartel que poderiam impedir uma regulação mercantil e que estariam sem conformidade com os princípios do interesse público. A realidade mostrou-se bem diferente do discurso: o poder empresarial não foi sensivelmente alterado pelas mudanças na regulamentação.

Na fase de licitação das linhas, garagens (muito bem localizadas) e frotas (envelhecidas, é verdade) da CMTC, os grupos de empresários antigos de São Paulo optaram por não entrar na concorrência. Além do mais, a questão do subsídio estava em discussão; e a tarifa não se equilibrava com os custos de produção do serviço, sobretudo com a necessidade de aquisição de veículos a preços unitários fortemente aumentados na época da inflação.

Tão precavida atitude permitiu aos "portugueses" não perder muito do mercado – que o grupo continua dominando, com 36% de participação – e ainda crescer em frota. Aproveitando as condições oferecidas pelas duas últimas administrações para aquisição de veículos, as empresas desse grupo aumentaram 1.300 unidades entre 1983 e 1996, dando assim a senha para o fim do desinvestimento.

Para o grupo chamado "mineiro" (distribuído no Brasil inteiro e já operando na região do ABC), a época da "municipalização" foi a melhor oportunidade de entrar no mercado de São Paulo. Junto com o desmoronamento de várias empresas tradicionais, sua presença foi a mudança mais importante do processo, como aparece na Tabela 7.

Os "mineiros" compraram ou aportaram 2.500 ônibus, aparecendo já com peso semelhante ao dos "tradicionais". Mas a estratégia de diversificação de capitais que a prefeitura quis aplicar não foi muito bem sucedida. O Programa de Corredores e Terminais de Integração visava favorecer a participação da iniciativa privada na implantação da infra-estrutura de apoio ao sistema operacional de linhas tronco-alimentadoras. Daí, era de se esperar o interesse dos diversos setores empresariais, especialmente o da construção civil.

Se o processo de "privatização", possibilitou a entrada de novas empresas no mercado de São Paulo, a habilitação para novas concessões teve caráter técnico e a forma de licitação acabou dando preferência às empresas que já operavam serviços de transporte de passageiros. Entre os novos licitantes,

apareceram empresas ligadas à construção civil e a serviços como a coleta do lixo. A articulação com empreiteiras interessava à prefeitura, posto que o poder concedente queria outorgar concessões sob o compromisso de que fossem feitos investimentos na construção e operação de corredores. Buscava-se, assim, provocar uma mudança radical, fazendo pensar em novas articulações capitalistas do setor e mostrando que o transporte é um negócio financeiramente sustentável, inclusive aos olhos das grandes empreiteiras.

Tabela 7

Reação do mercado paulistano de transporte às intervenções públicas

Setores	**1983**			**1996**		
	Empresas	**Frota**	**Posição**	**Empresas**	**Frota**	**Posição**
Tradicionais	27	3.708	60%	10	2.452	23%
Portugueses	12	2.425	40%	13	3 780	36%
Mineiros	-	-	-	13	2.503	24%
Novos	-	-	-	16	1.828	17%
Total	**39**	**6.133**	**100%**	**52**	**10.563**	**100%**

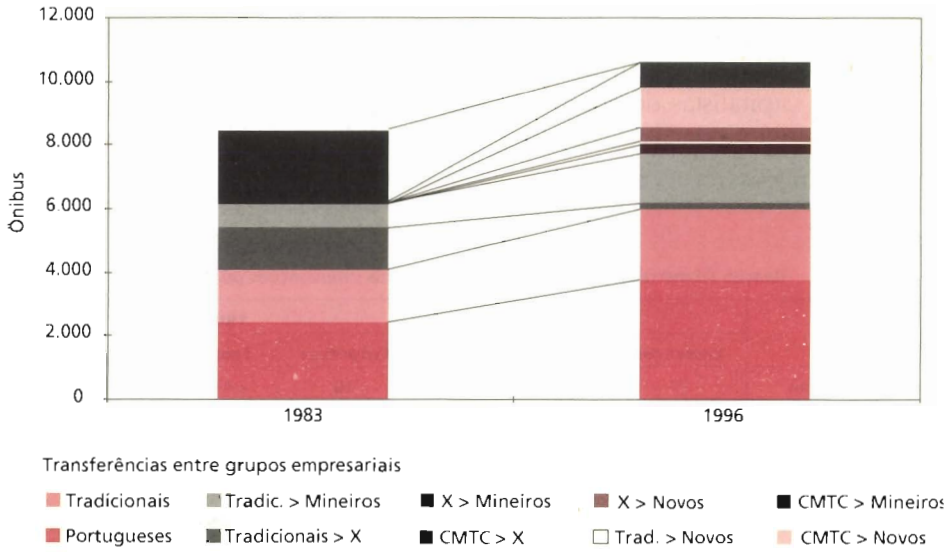
Fonte: TURMA; Dados: CMTC, SPTrans, OnibuGru

Cautelosamente, os empresários paulistanos deixaram os empresários ditos "novos" aportar 1.800 ônibus adicionais e tentar fazer fortuna no negócio. Eles tinham dúvida sobre se tais agentes forâneos, trazendo um discurso tecnocrático e da moda (querendo importar para o setor de transporte os métodos alternativos de gerência ligados à "reengenharia" e "qualidade total"), seriam capazes de permanecer numa atividade tão exigente baseada na prática. A história parece dar-lhes razão: em melhores condições, os profissionais confirmados por anos de experiência no mercado puderam recuperar o investimento que os novos sócios fizeram e em boa parte abandonaram.

Alguns resultados do processo ainda em curso aparecem na Figura 13, que mostra a recomposição, até 1996, da estrutura de propriedade e da paisagem dos grupos, lidando agora com os únicos recursos do capital privado para atender aos problemas de transporte sobre pneus, com uma frota acrescida em níveis nunca conhecidos, ainda que insuficiente ante às necessidades sociais. Confirma-se que os maiores beneficiários do processo de "intervenção", começado em 1983, acelerado com a "municipalização" e sobretudo com a "privatização", mais do que favorável a novos empresários, foi uma ocasião para eliminar os menos produtivos entre os "tradicionais" e abrir campo aos "mineiros", que aportaram capital e experiência e estavam prontos a se aliar aos empresários "portugueses". Será que, pela segunda vez na secular história do transporte urbano paulistano, sairá fortalecido o poder monopolístico sobre o mercado?

Figura 13

Adaptação empresarial à municipalização (1992) e privatização (1995) do transporte em São Paulo



Fonte: TURMA; Dados: OnibuLis, OnibuGru, SPTrans

Desde o processo de "municipalização", foi grande a experiência dos processos de licitação e contratação. Longe dos tempos das irregulares e precárias licenças e permissões, que justificaram o processo de intervenção ocorrido em 1985, os lotes de serviços foram licitados e contratados com presteza e de acordo com a legislação decorrente da última reforma constitucional[67].

Acompanhou o processo de "privatização" a regulamentação, como modalidade "bairro a bairro", dos serviços operados anteriormente por agentes irregulares, "clandestinos", que chegam a atingir mais de 2 mil ônibus e linhas. Aparentemente, a efetiva abertura do mercado deveria ter ocorrido quando o poder público deixasse de operar e assumisse parcialmente o serviço em forma direta. No entanto, a realidade expressa na Figura 13 contradiz essa presunção. Entre 1983 e 1996, os "portugueses" melhoraram substancialmente sua posição, e os "tradicionais" mantiveram as suas.

Outra estratégia da administração anterior era a de implantar o sistema de bilhetagem eletrônica. Iria significar um avanço na capacidade de controle operacional e administrativo do sistema de transporte de passageiros por ônibus no município de São Paulo. Poderia, também, ampliar ainda mais a diversificação econômica do setor. O projeto previa que a comercialização e arrecadação dos bilhetes fosse feita por empresas não necessariamente operadoras e distintas do mercado tradicional. As empresas concessionárias, no entanto, reivindicaram o direito de continuar a arrecadar as tarifas (conforme já dispõe o

contrato de prestação de serviço). Desse modo, a "privatização", junto com a terceirização de serviços de transporte, continuará sendo circunscrita ou restrita ao setor das empresas de ônibus tradicionalmente estabelecidas.

Deve-se considerar que o transporte dito "informal", utilizando ônibus, voltando a emergir no início dos anos 90, parece ter sido menos um modo alternativo ou flexível e mais uma possibilidade de entrada no mercado convencional, valendo-se de situações críticas de atendimento à demanda para agir. A partir de sua regulamentação, em 1993, essa modalidade abandona as características de informalidade e passa a se reconhecer no programa "bairro a bairro", aproximando-se ainda mais do modelo de operação das empresas regulares de transporte coletivo. Vale lembrar certa convergência de interesses entre grandes e pequenos operadores, como observa Barat[68].

O modelo operacional do transporte coletivo por ônibus já vem dando mostras de que sua ampliação em São Paulo está limitada tanto pelas contingências da urbanização e motorização quanto pelas redefinições ou exigências das novas formas de produção econômica. Nesse contexto, poderia estar sendo criado espaço para novas soluções e alternativas de transporte. Assim, uma frota estimada (pela imprensa) em 15 mil peruas e vans (incluindo aí as cerca de 2 mil com cadastro regular), oferecendo maiores condições de conforto e segurança e favorecida pela abertura do mercado aos veículos importados, estaria hoje propondo um reabilitado serviço de lotação (não muito longe daquele contra o qual tanto lutaram bondes e ônibus, públicos ou privados, no início do século)[69], concorrendo com os táxis, cuja frota é de 5 mil veículos, e atingindo a mesma importância da frota de ônibus.

De menor custo operacional, este serviço possibilita uma economia de curto prazo, mesmo em situações de aumento da freqüência de viagens, podendo reagir com maior flexibilidade e produtividade às oscilações de demanda. Antagônico aos corredores de alta freqüência e capacidade, o uso de veículos de menor capacidade, com vantagens de desempenho operacional (adequação à demanda, flexibilidade e menores custos operacionais) é incompatível com ônibus em serviços ou sistemas troncais, embora representem adequado desempenho como sistema alimentador. Serviços que exigem grande mobilidade e flexibilidade de itinerários e operacional, os microônibus apresentam, como principais vantagens para o usuário, o conforto que os sistemas convencionais parecem não conseguir oferecer. Mas vêm ocupando grande espaço viário e, por isso, apresentam-se mais como fator contaminante do ar e acentuador dos engarrafamentos do que como uma verdadeira alternativa ao ônibus tradicional.

Nesse imaginário sócio-técnico, que não considera os sistemas de transporte de massa sobre trilhos, estar-se-ia esquecendo do brutal diferencial entre ônibus e micros em termos de capacidade. Dificilmente se poderia pensar que, numa nova marcha a ré na história do transporte em São Paulo (que já substituiu o bonde pelo ônibus, o trolebus pelo ônibus e os modos coletivos pelos individuais), os microônibus poderiam substituir os rígidos ônibus, apesar da

possante estrutura empresarial que o setor veio construindo em mais de cinco décadas de crescimento da metrópole. Tão certo quanto o fato de que muitos patriarcas "mineiros" e "portugueses" do transporte urbano paulistano começaram com lotações do mesmo gênero dos atuais alternativos é que o processo da acumulação capitalista sempre se reinicia nas partes do mercado não abrangidas pelo desenvolvimento histórico. Mas tanto a metrópole como a tecnologia evoluíram a um ponto em que dificilmente terá cabimento o sonho expressado pelo prefeito que os reconheceu: "Vocês começam pequenos e um dia serão tão grandes como os seus atuais adversários".

Negócio sustentável nas três dimensões econômico-financeira, ambiental e social, como assinaladas pelos investidores internacionais (Banco Mundial, 1996)? Ameaça real de quebra do monopólio restabelecido? Pode tirar o ônibus da chuva...

Mobilidade e dança da solidão na metrópole

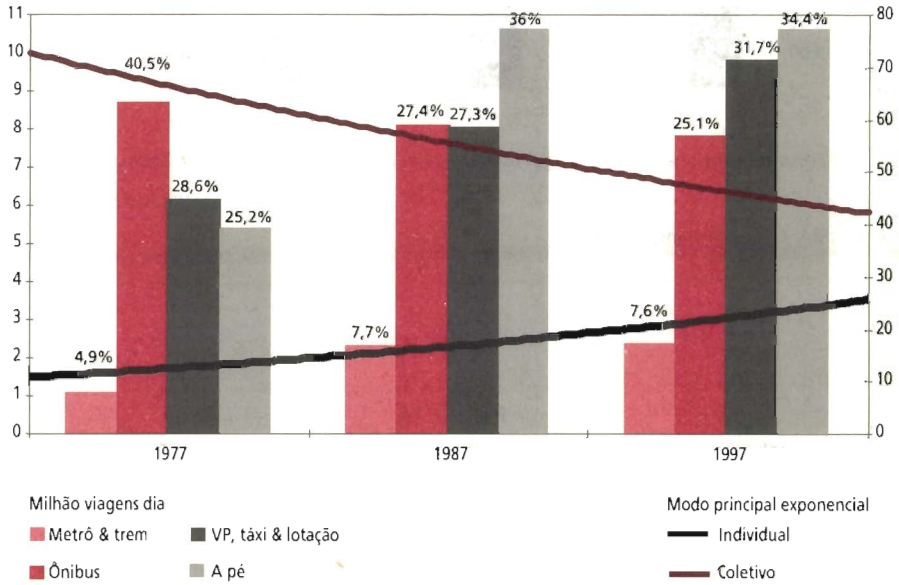
Certamente, os "pobres viajantes" (segundo excelente expressão de Fagnani) da atualidade poderiam sentir saudades das condições de deslocamento nos gloriosos anos 20, quando São Paulo era menor do que qualquer dos 39 municípios que a compõem hoje (vide Tabela 1 e Mapa 1) e se lhes oferecia um serviço de bonde confortável. Todavia, já no pós-guerra, as amotinações cotidianas dos que mal conseguiam subir nesses veículos não eram sinal de melhores condições de mobilidade do que as observadas hoje nos grandes terminais de ônibus desde a madrugada e até nas estações do metrô nas horas de pico.

Tão decepcionante resultado para tanto esforço humano, financeiro e institucional poderiam fazer cruzar os braços aos governantes da metrópole; mas continua mobilizando as pernas daqueles que têm que sobreviver nas diversas regiões da metrópole e dela não conhecem mais do que a paisagem ao longo dos percursos cotidianos sobre trilhos, pneus ou sapatos. Pode-se perceber na Figura 14 as principais tendências da mobilidade numa metrópole cujo crescimento populacional começa a se estabilizar (quando, no Mapa 1, os municípios estão, em maioria, totalmente urbanizados, e o crescimento populacional entre 1991 e 1996 das zonas centrais e de sudeste caminha para oeste e norte – que apresentam fortes barreiras morfológicas – e também para leste). Para isso, além das três notórias pesquisas domiciliares decenais anteriores, levantadas pelo Metrô-SP, dispôs-se dos resultados preliminares da pesquisa Origem e Destino de 1997[70].Nos 8 mil quilômetros quadrados da área metropolitana paulistana, o modo dominante era o ônibus em 1977 (Figura 14), com 40% das viagens: virou a marcha a pé, estimada atualmente em 34% (após um pico de 36% em 1987)[71], enquanto o primeiro modal caiu

para 25%. Logo, o predomínio dos modais individuais é hoje certo, com a marcha juntando-se ao automóvel particular, que subiu de 29% em 1977 para 32% do total das viagens metropolitanas em 1997 (incluindo-se o táxi). Ou seja, menos da metade dos deslocamentos diários se dá por meios coletivos numa metrópole de massa individualizante na qual o transporte participa do corporativismo (enunciado por Santos, 1990).

Figura 14

Mudanças na distribuição modal das viagens em São Paulo de 1977 a 1997

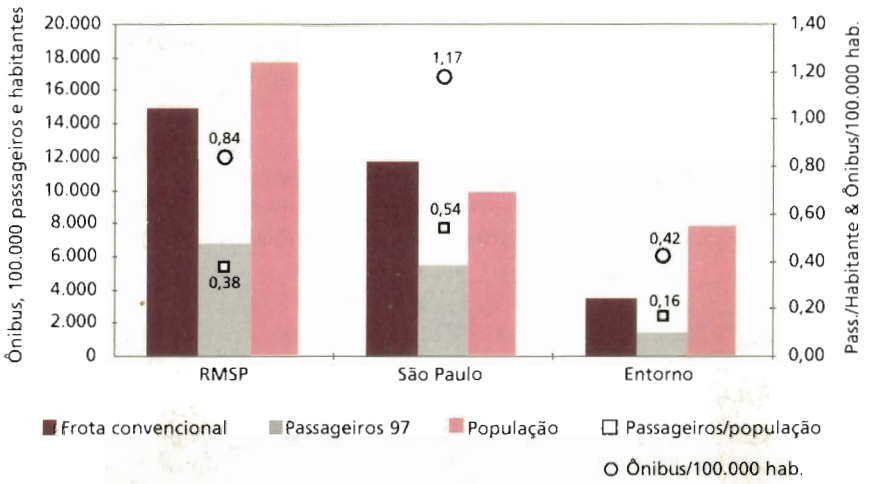


Fonte: TURMA; Dados: Metrô SP, Pesquisas domiciliares 1987 e 1998

Observa-se também, na Figura 15, que a proporção de viagens sobre pneus se distribui entre veículos individuais e coletivos, definindo uma forte elevação na categoria das viagens individuais. Nos 20 anos que medeiam entre 1977 e 1997, o metrô quase triplicou sua importância na divisão modal, chegando hoje a 5,5%, enquanto os trens, posto que não tiveram aumento efetivo de oferta, permaneceram com participação relativa mínima: em torno de 2% na geração do total de viagens diárias. Assim, se o número de viagens cresceu em cerca de 9 milhões no período, isso aconteceu principalmente devido a um acréscimo substancial dos modos individuais de deslocamento. O impacto dessa tendência, observada em todo o mundo, não deixa de refletir graves desequilíbrios nos padrões de vida e de transporte da Grande São Paulo. Na Figura 16, constatam-se inflexões que levam à perplexidade.

Figura 15

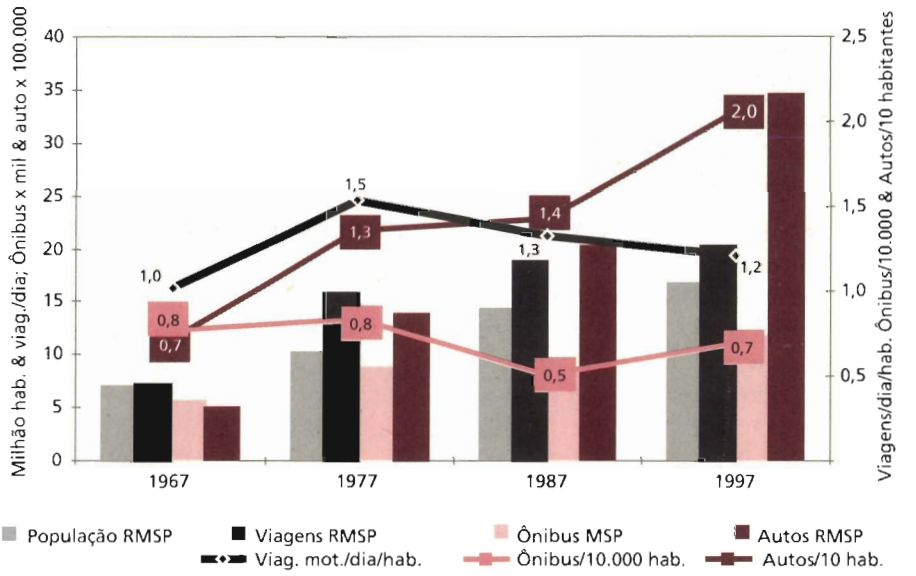
Desequilíbrios metropolitanos na oferta e na demanda por ônibus em São Paulo em 1997



Fonte: TURMA; Dados: SPTrans, SMTSP

Figura 16

Queda da mobilidade e mudanças nos modos automotivos de transporte em São Paulo, 1967-1997



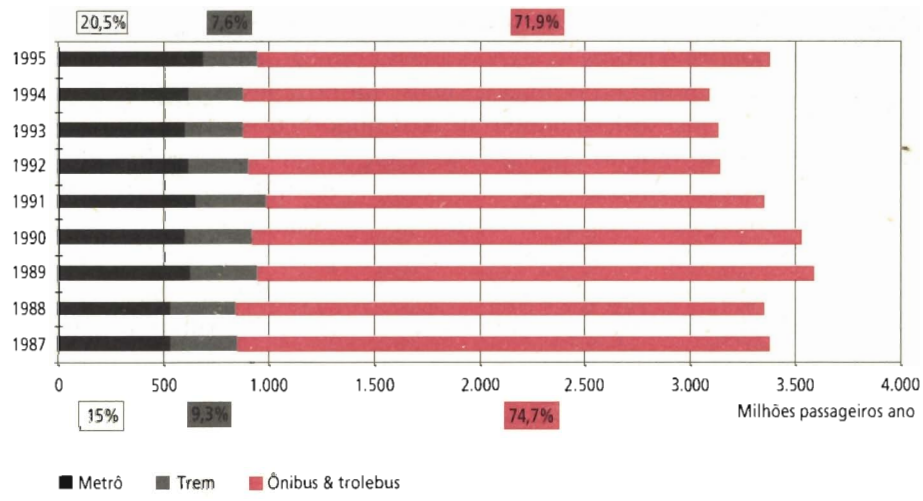
Dados: OnibuLis, Pesquisas domiciliares Metrô SP: OD 67, OD 77, OD 87, OD 97 (resultados preliminares)

As barras do histograma mostram, em cifras absolutas, um número de viagens que não cresce tanto quanto a população; uma frota de ônibus estagnando-se e uma verdadeira explosão do parque de veículos individuais. As curvas que relacionam essas variáveis confirmam a queda da mobilidade motorizada junto com o número de ônibus por habitante, enquanto a relação entre carros particulares e população cresce de forma particularmente notória na ultima década.

Medida apenas em número de deslocamentos e não em distância nem em tempo, a queda da mobilidade (ou, dito de outra forma, certo aumento da imobilidade) tem nos transportes coletivos um intrigante fator explicativo. Sem menosprezar outras variáveis (demográficas, espaciais e sobretudo econômicas), poder-se-ia induzir uma correlação direta entre um e outro fenômeno. E, pelo dualismo entre mobilidade individual e coletiva, deduzir uma confrontação aberta entre "a classe média conquistando São Paulo mediante o automóvel" (segundo expresso por Vasconcellos, 1996) e as camadas populares perdendo acesso à cidade. Se bem que a participação do metrô na distribuição de usuários de transportes coletivos tenha subido de 15% em 1987 para 20,5% em 1995, a do trem caiu de 9,3% para 7,6% e a do ônibus de 74,7% para 71,9%. Ou seja, a importância relativa dos modos coletivos não cresceu nem a estrutura interna mudou substancialmente nos últimos anos, como se vê na Figura 17. Embora a participação do metrô na distribuição de usuários de transportes coletivos tenha subido de 15% em 1987 para 20,5% em 1995, o trem caiu de 9,3% para 7,6%, enquanto o ônibus foi de 74,7% para 71,9%.

Figura 17

Estagnação do ônibus entre os modos de transporte coletivo na Grande São Paulo, 1987-1995



Fonte: TURMA; Dados: CMSP, CPTM, SPTrans, EMTU, EMPLASA

Apesar do crescimento da população e da renda média, mantém-se estável a importância absoluta da clientela dos transportes coletivos (cerca de 3,5 bilhão de passageiros transportados ao ano). No entanto, quando se observa que o avanço da motorização da população vem agravando as condições gerais de circulação e do ambiente urbano[72] e trazendo consigo as deseconomias externas disso decorrentes, vê-se que os reflexos dessa tendência sobre os sistemas de transporte coletivo são talvez muito mais perversos. O encarecimento dos custos dos serviços parece ser imediato, com a agravante da incapacidade crônica que os sistemas coletivos vêm apresentando em atender às demandas.

Nesse quadro geral da evolução da mobilidade paulistana, traduz-se uma dupla imagem. De um lado, a de uma metrópole impactada pela sociotecnologia dominante nos países de maior avanço na economia global, cujo crescimento é correlacionado com o ingresso do automóvel no sistema. De outro, a do típico esquema de cidades de economia empobrecedora, em que as desigualdades só acirram contradições entre os baixos padrões de consumo coletivo e as excepcionalidades de eficiência para áreas e setores restritos. A dualidade estaria, então, alojada em precários, ineficientes, improdutivos e caros sistemas de transportes coletivos?

Além dessas cifras – que informam, mas não retratam as agruras quotidianas dos viajantes da metrópole –, a tendência acima apontada pode ser confirmada lembrando-se alguns episódios recentes, como a greve dos empresários de ônibus reclamando, no final de ano de 1997, do descumprimento dos acordos com o poder concedente; a invasão das ruas paulistas naquele ano pelas descontentes peruas escolares; os resultados da pesquisa de opinião (ANTP, 1996), caracterizando a preferência por sistemas convencionais menos coletivos e de massa, como "alternativos", táxis, lotações ou fretados; o crescente número de pessoas que se movem a pé, com motos e bicicletas; os 'quebra-quebras' voltando à cena em São Paulo.

Quando ocorrem falhas operacionais, inundações, blecautes ou congestionamentos – que podem atingir até 240 quilômetros –, o motorista individual fica ligado ao mundo apenas pelo telefone celular ou pelo rádio, que lhe permite acessar as notícias do "helicóptero do trânsito", o pássaro que agoura as imobilidades. Assim, na metrópole paulistana, em parte por causa da má articulação entre público e privado e em parte pela própria dinâmica da cidade e do seu transporte, a mobilidade se pratica ao ritmo de uma desenfreada dança da solidão, uma vez que essa parceria trouxe desilusão...

Anexo

Tabela 8

Empresas de ônibus convencionais na Grande São Paulo, 1992 e 1997

Empresa, sede	Região	Frota	Patrimonial	Passag./dia	Passag./ônibus	Dif. frota
		1992	1997	1992	1997	97-92
PENHA SÃO MIGUEL, São Paulo	CE	705	725	332.810	459	20
JARAGUÁ, São Paulo	CE		655	294.490	450	655
BOLA BRANCA, São Paulo	CE	510	540	214.570	397	30
JUREMA, São Paulo	CE	346	420	168 590	401	74
SANTA BRÍGIDA, São Paulo	CE	264	400	236 465	591	136
BRASIL LUXO, São Paulo	CE	308	385	218.950	569	77
TABOÃO, São Paulo	CE	312	345	194.865	565	33
NAÇÕES UNIDAS, São Paulo	CE	271	330	162 025	491	59
PARATODOS, São Paulo	CE	261	325	158 740	488	64
CIDADE TIRADENTES, São Paulo	CE		320	124.800	390	320
ELETROBUS, São Paulo	CE		320	119 330	373	320
SANTO AMARO, São Paulo	CE		320	119.330	373	320
MASTERBUS, São Paulo	CE		310	134.655	434	310
BRISTOL, São Paulo	CE	288	300	157.645	525	12
TRANSLESTE, São Paulo	CE	250	280	118 235	422	30
GATO PRETO, São Paulo	CE	244	280	164 210	586	36
SÃO JOSÉ, São Paulo	CE	207	265	126 990	479	58
EXPRESSO TALGO, São Paulo	CE		265	133.560	504	265
SÃO LUIZ, São Paulo	CE	450	250	107 285	429	-200
CASTRO/ASTRO, São Paulo	CE	178	250	102.910	412	72
CAMPO BELO, São Paulo	CE		245	117.140	478	245
SANTO ESTEVAM, São Paulo	CE	479	215	113.855	530	-264
SÃO PAULO, São Paulo	CE	168	210	106 190	506	42
VITÓRIA, São Paulo	CE		205	81 015	395	205
TUPI-PIRATININGA, São Paulo	CE	202	200	109 475	547	-2
SÃO CAMILO, São Paulo	CE	172	200	74.445	372	28
VIA NORTE, São Paulo	CE		200	98.525	493	200
VILA EMA/INDUSTRIAL, São Paulo	CE	331	180	76 630	426	-151
TÂNIA, São Paulo	CE	161	180	76.635	426	19
AMERICANÓPOLIS, São Paulo	CE		180	90.865	505	180
SANTA MADALENA, São Paulo	CE	193	170	98.530	580	-23
TRANSKUBA, São Paulo	CE		170	89.770	528	170
SÃO BENTO, São Paulo	CE	157	155	61.305	396	-2
JABAQUARA, São Paulo	CE		145	61 305	423	145

Empresa, sede	Região	Frota	Patrimonial	Passag./dia	Passag./ônibus	Dif. frota
		1992	1997	1992	1997	97-92
TRANSDAOTRO, São Paulo	CE		132	65 685	498	132
SANTA CECÍLIA, São Paulo	CE	179	130	66 780	514	-49
IZAURA, São Paulo	CE		130	50 360	387	130
PAULISTA, São Paulo	CE	134	120	47 075	392	-14
CCTC, São Paulo	CE		120	52 550	438	120
ITAMARATI, São Paulo	CE		110	61.305	557	110
LEOPOLDINA, São Paulo	CE		110	43 790	398	110
ARC, São Paulo	CE		105	51 455	490	105
TRANSBRAÇAL, São Paulo	CE		105	45 980	438	105
RÁPIDO ZEFIR JR , São Paulo	CE		80	32 840	411	80
IGUATEMI, São Paulo	CE		70	30.650	438	70
TRANSVIPA, São Paulo	CE		65	26.275	404	65
CRUZ DA COLINA, São Paulo	CE	55	60	29 560	493	5
COLUMBUS, São Paulo	CE		60	20.800	347	60
PRIMAVERA, São Paulo	CE		50	22 990	460	50
CMTC Vila Leopoldina, São Paulo	CE	437				-437
CMTC Brás, São Paulo	CE	409				-409
CMTC Pari, São Paulo	CE	381				-381
TUSA, São Paulo	CE	328				-328
CMTC São Miguel, São Paulo	CE	301				-301
LUCIA TRANSPORTES, São Paulo	CE	300				-300
SÃO JÕAO CLIMACO, São Paulo	CE	300				-300
CMTC Santana, São Paulo	CE	284				-284
CMTC Guarapiranga, São Paulo	CE	263				-263
CMTC Pari 2, São Paulo	CE	258				-258
CMTC Aclimação, São Paulo	CE	205				-205
TABU, São Paulo	CE	205				-205
PARADA INGLESA, São Paulo	CE	199				-199
FIORAVANTE, São Paulo	CE	190				-190
CMTC Tatuapé, São Paulo	CE	172				-172
CMTC Canindé, São Paulo	CE	171				-171
CMTC Barra Funda, São Paulo	CE	169				-169
GATUSA, São Paulo	CE	166				-166
NOSSA SENHORA DO SOCORRO, São Paulo	CE	113				-113
BARÃO DE MAUA/EAOSA/JANUÁRIA, Maua	SE	327	342	74 859	219	15
URUBUPUNGÁ, Osasco	OE	250	268	101.455	379	18
HIMALAYA, Osasco	OE	151	174	75.866	436	23
GUARULHOS, Guarulhos	NE	275	155	61.898	399	-120
PIRAJUÇARA, Taboão da Serra	LO	112	153	62.261	407	41

Empresa, sede	Região	Frota 1992	Patrimonial 1997	Passag./dia 1992	Passag./ônibus 1997	Dif. frota 97-92
EROLES, Mogi das Cruzes	LE	77	132	65 284	495	55
CANARINHO, Guarulhos	NE	74	127	40 116	316	53
CAMPO LIMPO, Embu	SO	121	122	48 413	397	1
DANUBIO AZUL, Osasco	OE		113	41 450	367	113
SOAMIN, Itapecerica da Serra	SO	69	110	33.856	308	41
FERRAZ, Ferraz de Vasconcelos	LE		86	37 254	433	86
TRANSDUTRA, Arujá	NE	62	75	23 789	317	13
BB, Barueri	OE	66	72	19 614	272	6
RIACHO GRANDE , São Bernardo do Campo	SE	200	72	25 154	349	-128
SANTA PAULA, São Caetano do Sul	SE	49	68	24.799	365	19
VILA GALVÃO, Guarulhos	NE	63	66	22 315	338	3
TRIÂNGULO, São Bernardo do Campo	SE	64	65	23.725	365	1
POA, Itaquaquecetuba	LE	167	64	69.251	1.082	-103
ABC, São Bernardo do Campo	SE	38	63	37.472	595	25
TRANS BUS, São Bernardo do Campo	SE	54	60	25.200	420	6
RIBERÃO PIRES, Ribeirão Pires	SE	35	59	15.419	261	24
SÃO LUIZ, Santo André	SE		50	27 199	544	50
CARAPICUIBA, Carapicuiba	OE	95	47	18.826	401	-48
RECANTO/LADARIO, Ribeirão Pires	SE	75	45	40 573	902	-30
MONTE ALEGRE, Cotia	OE		43	12 849	299	43
SÃO CAMILO, Santo André	SE	34	42	12 577	299	8
TUPA, Guarulhos	NE	31	38	11 803	311	7
RADIAL TC, Ferraz de Vasconcelos	LE	42	37	17 034	460	-5
MAIRIPORÃ, Mairiporã	NO	15	36	7 445	207	21
EXPRESSO SÃO BERNARDO, São B do Campo	SE	26	34	9 987	294	8
INDEPENDÊNCIA, Embu-Guaçu	SO	37	34	12 444	366	-3
SUZANO, Suzano	LE	6	32	21 069	658	26
DEL REY, Carapicuíba	OE	85	27	9 615	356	-58
UTINGA, Santo André	SE	17	27	12 504	463	10
SÃO JOSÉ, Santo Andre	SE	90	26	10 697	411	-64
RIGRAS, Ribeirão Pires	SE	6	21	14 432	687	15
JULIO SIMÕES, Mogi das Cruzes	LE	4	20	10 336	517	16
FRANCORROCHENSE, Caieiras	NO	12	19	14.290	752	7
PARQUE DAS NAÇÕES, Santo André	SE	18	17	6 582	387	-1
PADROEIRA DO BRASIL, Santo André	SE	11	16	3 521	220	5
CIDADE DE CAIEIRAS, Caieiras	NO		15	8 980	599	15
VIPE, São Bernardo	SE		14	5 544	396	14
PÁSSARO MARRON, Mogi das Cruzes	LE		8	1 517	190	8
EMTU SÃO PAULO, Diadema	SE	8	8			0

Empresa, sede	Região	Frota 1992	Patrimonial 1997	Passag./dia 1992	Passag./ônibus 1997	Dif. frota 97-92
HUMAITÁ, Santo André	SE		8	1,122	140	8
LAGO AZUL, Franco da Rocha	NO	5	7	3,971	567	2
TRANSVALE, Osasco	OE		7	2,523	360	7
SERRADEAIRES, Osaso	OE		6	1,130	188	6
ICARAÍ, Santo André	SE	85	6	797	133	-79
MORATENSE, Francisco Morato	NO		3	3,508	1,169	3
ITAQUAENSE, Itaquaquecetuba	LE	5				-5
NOVE DE JULHO, Taboão da Serra	LO	100				-100
TRANSCOL, Guarulhos	NE	72				-72
AUTONOMISTA, Osasco	OE	60				-60
CMT OSASCO, Osasco	OE	60				-60
EPT SANTO ANDRÉ, Santo André	SE	106				-106
ETC, São Bernardo do Campo	SE	61				-61
BONINI, São Bernardo do Campo	SE	52				-52
SANTA RITA, Santo Andre	SE	17				-17
PADRE EUSTÁQUIO, São Caetano do Sul	SE	12				-12
Total capital	**MUSP**	**11,790**	**11,502**	**5,341,310**	**464**	**-288**
Total entorno	**IMSP**	**3,691**	**3,227**	**1,256,323**	**389**	**-464**
Total regional	**RMSP**	**15,481**	**14,729**	**6,597,633**	**448**	**-752**

Capítulo III

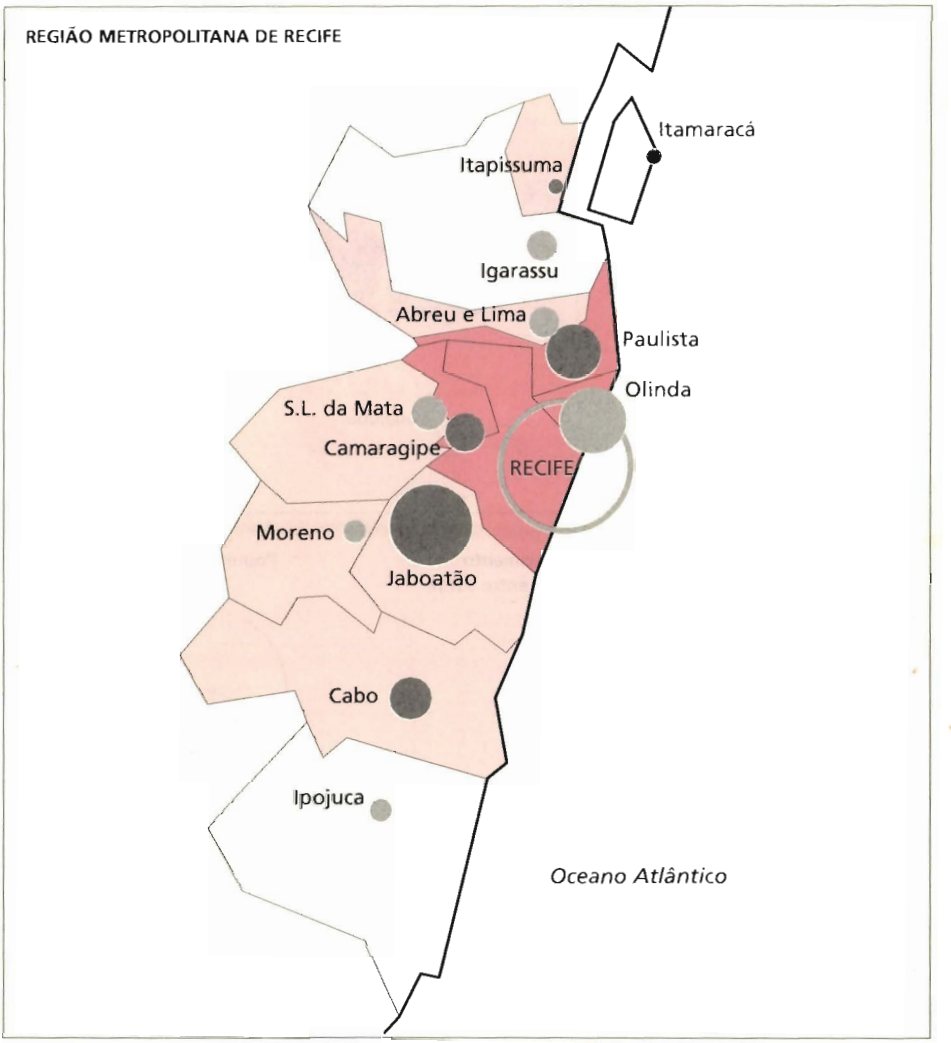
Sucesso metropolitano no Recife e influências estatal e empresarial no Nordeste

Anísio Brasileiro & Enilson Santos



Mapa 1

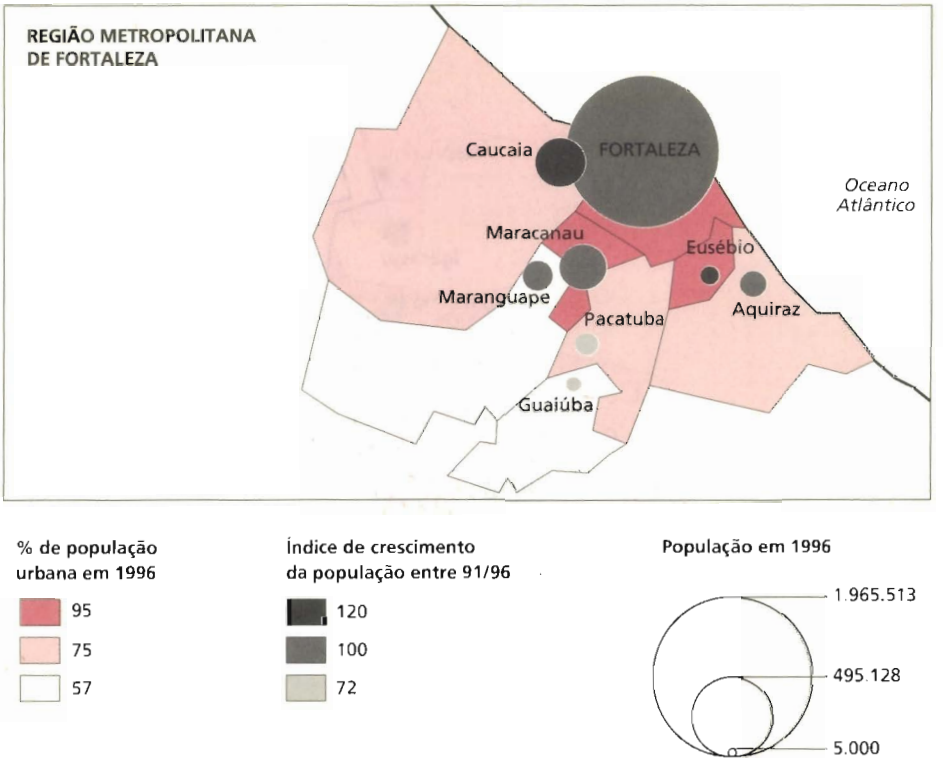
Urbanização da Região Metropolitana do Recife em 1991 e tendências populacionais do município até 1996



Fonte: TURMA; Elaboração: Leca De Biaggi; Dados: CREDAL/Samba 1998, IBGE

Mapa 2

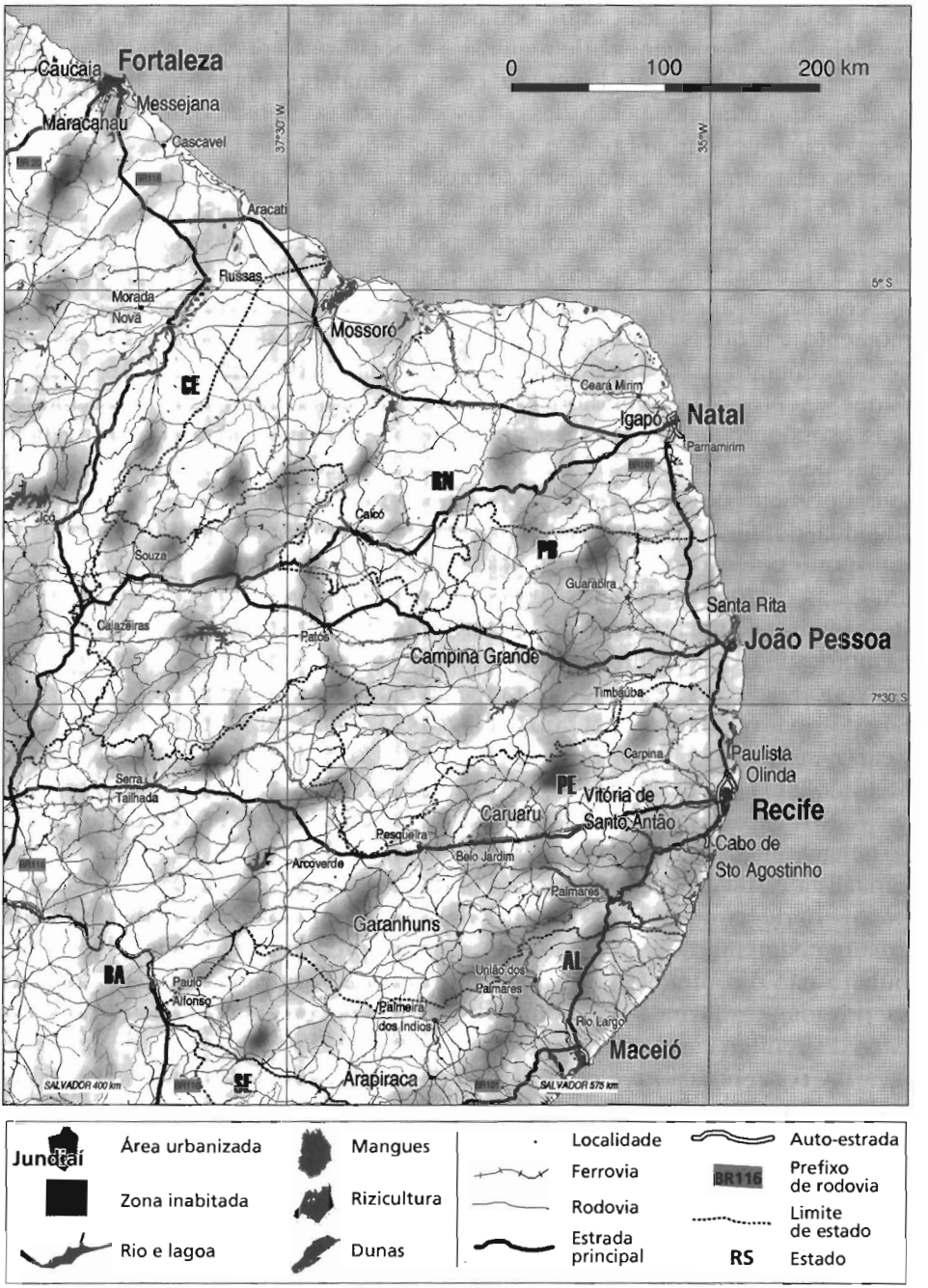
Urbanização da Região Metropolitana de Fortaleza em 1991 e tendências populacionais do município até 1996



Fonte: TURMA; Elaboração: Leca De Biaggi; Dados: CREDAL/Samba 1998, IBGE

Mapa 3

Territórios urbanos do Nordeste setentrional



Fonte: TURMA; Elaboração: Jean-Paul Hubert; Dados: Esri DCW, 1993

Estratégias públicas e privadas no espaço metropolitano

Duas características, entre outras, são geralmente associadas ao Nordeste brasileiro: sua homogeneidade regional e a polarização de vários núcleos urbanos e metropolitanos ao longo da costa, dominando interiores basicamente rurais. Sem entrar no mérito dessas visões, pode-se pensar que interagem no espaço dinâmicas urbanísticas e configuração de sistemas de transporte[1]. A um padrão relativamente homogêneo de organização territorial e urbanização, corresponderia uma disposição relativamente uniforme dos transportes.

De fato, aparece certa correspondência entre essa geografia sócio-espacial e a distribuição dos meios de transporte coletivo urbano no que se poderia considerar um padrão nordestino (que se revela de forma clara no momento em que se juntam esses indicadores, como no Mapa 3 do Capítulo IV). No entanto, essa unidade regional é questionada pela distinção entre as partes setentrional e meridional do Nordeste, coincidindo com pelo menos dois esquemas de organização do transporte urbano, liderados respectivamente pelas Regiões Metropolitanas do Recife e Salvador. Se é possível distinguir a primeira dessas sub-regiões pelo maior número de núcleos urbanos, na segunda domina o espaço da Bahia; da mesma maneira que a trajetória do transporte coletivo parece diferenciada segundo o esquema que domina em ambas as cidades ligadas aos respectivos *hinterlands*. Priorizando a primeira (toscamente delimitada no Mapa 3), este capítulo reflete sobre uma certa lógica nordestina de organização do transporte, que parte da Região Metropolitana do Recife e se expande às outras aglomerações de Pernambuco e capitais de quatro estados contíguos (Alagoas, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará), sem, no entanto, pretender estender o raciocínio à segunda Região Metropolitana – a da Bahia.

Nos espaços urbanos e metropolitanos das capitais do Nordeste, pode-se tentar validar a hipótese da vigência nacional da moderna empresa privada capitalista e sua articulação com a empresa local. Nesse sentido, em Recife, o processo de concentração empresarial seria principalmente impulsionado pela regulamentação e ação estatais. Embora predominante, esta intervenção pública não é contraditória com a constituição e evolução próprias da empresa privada, verificando-se assim a histórica convergência de interesses em cima de conflitos, todavia presentes.

A concentração e modernização das empresas pernambucanas de ônibus encontra seus limites em sua própria formação. Baseada em capital puramente local e familiar, mantém sólidos laços com a estrutura econômica e social da região, atuando em um mercado de transporte fechado e em situação relativamente estável nos últimos anos. Nesse contexto, uma estratégia empresarial seria a busca de expansão territorial em direção a outros serviços de transportes (intermunicipal, interestadual, turismo, etc.) e a outras cidades do Nordeste (Maceió, João Pessoa, Natal). No entanto, capitais como Fortale-

za confirmam o peso das especificidades locais na conformação dos mercados nos quais as empresas crescem, se concentram e se modernizam.

1. Urbanização e sócio-economia em crise

Recife se destaca pelo pioneirismo que tem marcado tanto a intervenção pública na regulamentação dos serviços de transporte por ônibus (aliada a uma importante atuação do setor privado operador) quanto pelas relações entre planejamento urbano e transportes, relações essas que conformaram uma expressiva cultura técnico-científica no setor. Três vetores básicos moldaram historicamente os mercados de transportes da cidade: seus elementos físico-espaciais, urbanísticos e sócio-econômicos. Este ambiente constitui, assim, o espaço privilegiado da concentração e da expansão territorial da empresa privada, impulsionada pela forte tutela do órgão público estadual.

1.1. Uma configuração físico-espacial em xeque

A Região Metropolitana do Recife (vide Mapa 1), com uma superfície de 2.200 quilômetros quadrados, reúne 12 municípios, agrupando uma população que já em 1991 ultrapassava 2,8 milhões de habitantes (vide Tabela 1 no anexo). O município do Recife concentrava 1,3 milhão de habitantes numa área de 210 quilômetros quadrados. O adensamento populacional nesse espaço se deu com uma ocupação do solo em que as atividades econômicas e a população se foram concentrando ao longo dos eixos rodoviários e das ferrovias, que asseguram as ligações entre o centro da cidade, onde se localiza o porto, e seu *hinterland* imediato. Assim, a metrópole cresceu em duas direções: para oeste, ao longo dos eixos rodoviários até Jaboatão, Moreno, Camaragibe e São Lourenço da Mata, e para a direção norte/sul, ao longo do eixo da rodovia federal BR-101, que interliga as cidades de Paulista (ao norte) e Cabo (ao sul).

Tabela 1

Percentual dos empregos gerados no setor formal, Dezembro1993-1996

Áreas/anos	Atividades secundárias	Serviços	Comércio	Administração pública
Recife 1993	**27,19**	**47,45**	**18,63**	**5,38**
RM Recife 1993	29,58	43,26	16,83	8,43
Recife 1996	**24,74**	**48,57**	**19,8**	**5,44**
RM Recife 1996	28,19	45,94	19,06	5,06

Fonte: PM Recife, 1996

Características geográficas do sítio moldaram este desenvolvimento urbanístico, posto que a cidade é atravessada por dois grandes rios e os terrenos em suas proximidades foram aterrados para fins de edificação. O mar e o porto deram a Recife a configuração de uma cidade radioconcêntrica, limitada a leste pela linha da costa, caracterizada por uma excessiva concentração de atividades nas áreas centrais e, paulatinamente, pela ênfase habitacional naqueles eixos de transporte. A localização das principais atividades econômicas na área central teve efeitos sobre a ocupação do solo, que resultou em zonas bastante adensadas economicamente – com alta concentração espacial dos postos de trabalho no distrito central – e, de outro lado, a zonas urbanas periféricas nitidamente residenciais, com baixa disponibilidade de infra-estrutura e serviços e pequena capacidade de geração de empregos. Os efeitos perversos desse processo manifestam-se na localização das populações de baixa renda nos núcleos urbanos periféricos ao longo dos eixos viários de penetração para o centro.

1.2. Metropolização e periferização aceleradas

Dada sua importância como pólo econômico regional, Recife apresentou, desde sua formação embrionária, uma estrutura urbana e uma rede viária que convergiram para o porto. A capital atraiu, desde as primeiras décadas do século XX, parcelas consideráveis da população do interior do estado e de outras regiões. Em 1950, 67% da população da aglomeração metropolitana já morava na capital (Tabela 9 do Anexo). Nas décadas seguintes, o crescimento demográfico acelerado produziu tanto a metropolização quanto a periferização do aglomerado.

O deslocamento da população se deu, em primeiro lugar, para Olinda e Jaboatão, que desde os anos 50 cresciam mais que Recife. Em seguida, iriam incorporar-se a esse conjunto os municípios de Paulista e Cabo (nos anos 70). Nos anos 80, todos os municípios da aglomeração cresceram mais que a capital: os destaques vão, ao norte, para Paulista e Abreu e Lima; ao sul, para Jaboatão; a oeste do Recife, para São Lourenço.

Nesse processo, surgem grandes cidades-dormitórios – Jaboatão, Olinda e Paulista –, com populações residentes que, no total, superam hoje 1 milhão de habitantes. Tal fenômeno, decerto registrado em todas as grandes capitais do país, marca de forma bem mais intensa a aglomeração recifense, receptáculo de populações expulsas pela racionalização da produção canavieira e pela crise no campo. A capital concentra atualmente apenas 45,2% da população metropolitana. Nesse contexto, as relações funcionais no âmbito da aglomeração têm como primeira conseqüência demandas de mobilidade que superam as fronteiras municipais, impondo a necessidade de planejamento e gestão dos serviços de transportes em todo o âmbito territorial metropolitano.

Por outra parte, o grande crescimento populacional dos núcleos urbanos dos municípios da coroa metropolitana, acaba por favorecer um cresci-

mento da dinâmica urbana própria de cada municipalidade. Ou seja, as configurações físico-espacial e demográfica, aliadas à dimensão econômica da aglomeração, constituem-se em elementos básicos que moldaram importantes mercados urbanos municipais. Com isso, cresceu o índice de resolução interna de deslocamentos – viagens com origem e destino dentro de um mesmo território municipal com respeito ao total de viagens geradas no território –, o que gera nas administrações o desejo de planejar e controlar serviços locais de transporte. Exemplo esclarecedor é o surgimento recente de sistemas locais de transporte por ônibus em municípios da RMR – nos casos de Olinda, Jaboatão e Paulista, que já apresentam porte bastante considerável.

Evidentemente, esse movimento também gera dificuldades e problemas institucionais, cuja gênese está ligada à necessidade de gestão integradora entre os vários municípios e a capital, de um lado, e, de outro lado, ao fato de a Constituição Federal conferir ao município as atribuições de organização e administração dos transportes públicos no âmbito local. Em outra direção, mas com fortes reflexos institucionais, as deficiências e uma certa inflexibilidade da oferta de transporte público regulamentado (ônibus e trens) frente à complexidade espacial e temporal da demanda, em conjunto com as debilidades dos órgãos gestores municipais nas cidades da periferia metropolitana, levaram ao surgimento e à consolidação de uma oferta artesanal de transportes públicos em veículos de pequeno porte.

1.3. Uma economia em crise

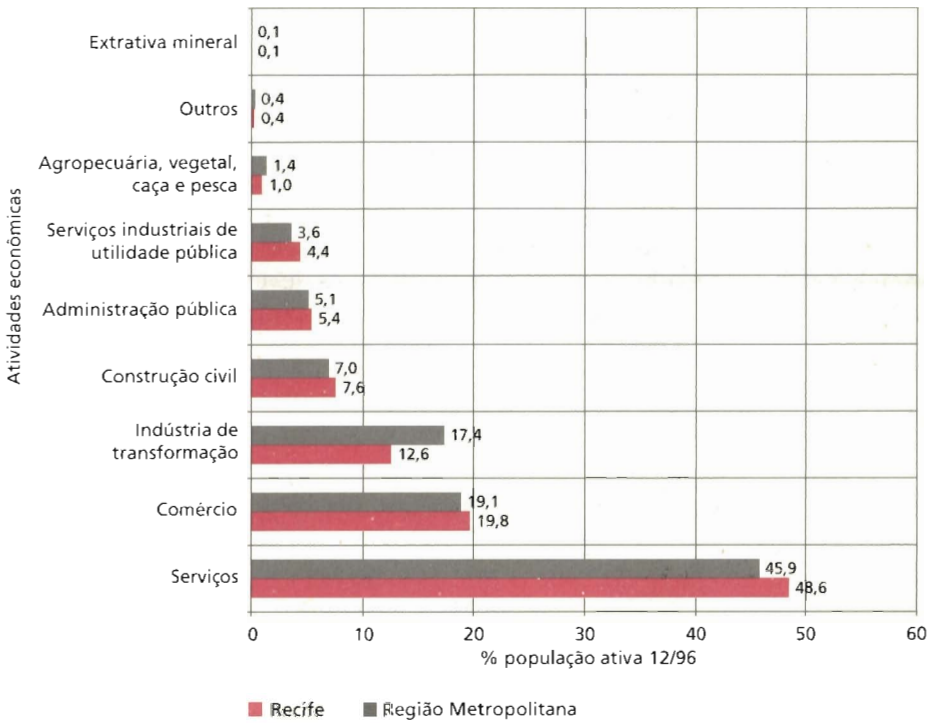
O vetor econômico determina, do mesmo modo que o demográfico e o espacial, a constituição de um mercado de trabalho metropolitano repartido entre o segmento da capital e aquele localizado em importantes municípios (Olinda, Jaboatão, Paulista). Pela Figura 1, observa-se um equilíbrio entre a capital e os demais municípios em termos da composição do emprego formal. Tanto a capital (74%) quanto a sua Região Metropolitana (70%) apresentam expressiva concentração de empregos no setor terciário (comércio, serviços e administração pública), com participação próxima a 70% do total do emprego existente. É importante registrar a heterogeneidade do setor de serviços, prestados por empresas privadas e públicas, abrangendo áreas de informática, saúde, telecomunicações, finanças e turismo. Em termos demográficos, não há dúvida de que a composição principal provém de atividades ditas "residuais", provendo emprego para as populações oriundas do interior, entre as quais encontram-se tanto trabalhadores como prestadores diretos de serviços de transporte.

Quanto aos setores da indústria de transformação e da construção civil, tomados em conjunto, verifica-se maior concentração nos municípios da Região Metropolitana (24%) em relação à capital (20%), devido à localização de maior número de estabelecimentos industriais nos municípios periféricos. A Tabela 1 apresenta a evolução dos empregos gerados no setor formal entre

1993 e 1996. Observa-se uma tendência à perda de importância do setor secundário, mais acentuada na capital do que no conjunto da aglomeração, sendo isso resultado da crise econômica que ocasiona o fechamento de indústrias com a conseqüente supressão de postos de trabalho (12.234 empregos cortados na indústria e 5.517 na construção civil, segundo dados do Ministério do Trabalho, citados pela publicação da prefeitura do Recife).

Figura 1

Predominância das atividades terciárias no mercado de emprego do Recife



Fonte: TURMA; Dados: PM Recife, Conjuntura Econômica e Social, vol. 4,Nº 2, Jul/Dez 1996

Com relação à posição dos empregados na economia, verifica-se um peso expressivo dos trabalhadores do dito "setor informal", representado pelos empregos sem carteira e por conta própria, que somam 55% no Recife, assim como nos demais municípios da aglomeração. São tipos de ocupação que geram necessidades de deslocamento em permanente variação, tanto em sua definição espacial quanto em termos temporais. Têm solução mais difícil no âmbito do transporte convencional regular, de operação padronizada e itinerário fixo indiferenciado. O uso mais intensivo do automóvel, do táxi ou do

transporte informal, além da marcha a pé e da bicicleta, surge como opção dependendo da faixa de renda a que pertença o habitante, ao menos enquanto não haja serviço regular de transporte integrado com significativa cobertura do território.

Demandantes de transporte compatível com as exigências de integração a um mercado de trabalho instável, eles constituem uma clientela particular, em relação a horários, fluxos e destinos de deslocamento, que também inclui uma relação específica entre locais de residência e de exercício da atividade econômica. A importância numérica dessa demanda, com comportamento errático, dificulta a provisão de uma rede estável e de um serviço unificado: desafio tanto para as autoridades municipais quanto para empresários e simples produtores de um serviço que dificilmente pode ser abrangente e exclusivo.

Em síntese, na aglomeração do Recife repartem-se os segmentos de mercado já repartidos no perímetro urbano da capital e nos demais municípios da aglomeração (com destaque para Olinda, Jaboatão e Paulista). Isso implica necessidades complexas de deslocamentos que, por diversas razões (haja vista o peso do setor terciário), se concretizam no plano da aglomeração, fazendo emergir três segmentos importantes de mercado – o da capital, o dos municípios da aglomeração e o das ligações intermunicipais. Daí a gama de serviços de transportes realizados na aglomeração terá relação com os pesos respectivos de cada segmento de mercado no atendimento de uma demanda heterogênea numa economia com predominância terciária.

2. Coexistência de modos público e privado

Na aglomeração recifense, com vistas a atender a uma demanda diversificada pela própria natureza da economia em crise, observa-se a coexistência de uma ampla gama de tecnologias de transporte: ônibus a diesel – convencional, articulado, dois andares – e trolebus; trem de subúrbio; trem metropolitano; kombis, vans e bestas. Disputando o exíguo espaço viário, encontra-se uma significativa frota de automóveis privados. Em tal contexto, qual a importância de cada um dos submercados em que atuam as diferentes modalidades?

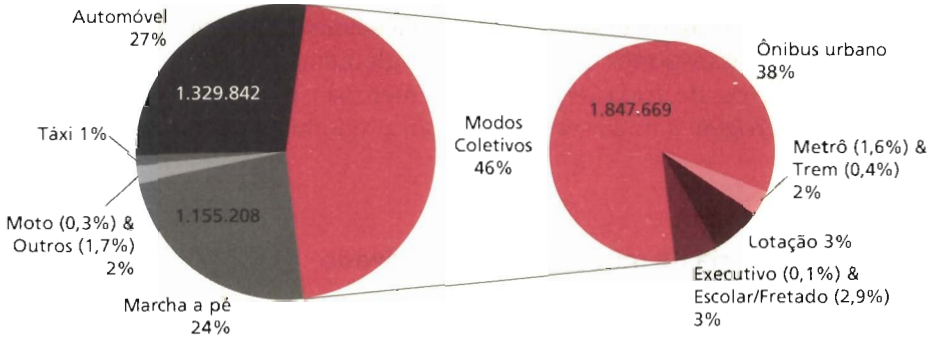
2.1. Repartição modal no transporte público

A coexistência de uma multiplicidade de modos de transportes, refletindo as múltiplas necessidades e hábitos de deslocamentos da população, é claramente visualizada na Figura 2, que mostra a repartição modal na Região Metropolitana do Recife. Observe-se em primeiro lugar, a importância dos modos coletivos que participam com 45,93% dos deslocamentos, muito embora seja fortemente significativo o peso do transporte individual motorizado

(30,33%), crescendo fortemente o automóvel que, já com 27,32%, aproxima-se do deslocamento por ônibus. É marcante o peso da marcha a pé (23,74%), que tanto constitui um dos principais indicadores da crise econômica vista na seção anterior quanto reflete o fato de que a demanda hoje é altamente segmentada e as pessoas se deslocam pelos mais diversos motivos e necessidades. De modo que é preciso melhor conhecer as razões e as formas que assume a mobilidade urbana na aglomeração, quando a última pesquisa origem/destino estima um número total de 4.867.044 deslocamentos diários em 1997. No interior dos modos coletivos, verifica-se que o ônibus ainda é hegemônico (38%), mas as formas não convencionais de transportes – ditas alternativas, com veículos de pequeno porte – lotação (3,3%) e escolar/fretado (2,8%) são mais significativas que os transportes ferroviários de alta capacidade – metrô (1,6%) e trem (0,4%).

Figura 2

Ônibus, automóveis e marcha a pé na mobilidade do Recife metropolitano em 1997



Fonte: TURMA; Dados: EMTU, Pesquisa O/D 1997

Na Região Metropolitana do Recife, circula uma frota de ônibus regulares de 2.271 veículos, com uma idade média de 3,66 anos, sendo que 20 empresas privadas e uma pública realizam 20.339 viagens por dia útil em 359 linhas (Tabela 3). Quanto à demanda manifesta, transportaram-se 1.505.356 passageiros em dia útil (março de 1996), com um total mensal de 39,9 milhões de passageiros. Verifica-se ainda pela Tabela 2 o alto índice de estudantes (passes estudantis resgatados dividido pelo total de passageiros) que alcança quase 29%. Cerca de 42% do total de passageiros é beneficiado pelo vale transporte e quase 2% são usuários dispensados de pagamento de qualquer valor (passes gratuitos). Dessa forma, levando em conta apenas o sistema gerido pela EMTU, na Região Metropolitana do Recife há cerca de 0,5 viagem por habitante em um dia útil, número relativamente baixo.

Tabela 2

Caracterização dos serviços sob a responsabilidade da EMTU Recife

Passageiros			Passes		Vales
total	**equivalente**	**por dia útil**	**estudantis**	**gratuitos**	**Transporte**
39.914 446	32.707 403	1 505.356	11 497.416	751.331	16.791.799
Frota		**Viagens**		**Km**	**Idade**
cadastrada	**operacional**	**por mês**	**dia útil**	**produzidos**	**média**
2.515	2 271	566.118	20.339	17.497.785	3,66
	Cumprimento		**Quebra**	**IPK**	
	de viagens	**de frota**	**de veículos**		
	99,65%	99,93%	4,39%	2,28	

Fonte: EMTU-Recife (março 1996)

Tabela 3

Características das empresas componentes do sistema coordenado pela EMTU-Recife *

Tipos	**A**	**B**	**C**	**D**	**E**	**F**	**G**	**Total**
(OnibuCad)	(>350)	(200-349)	(135-199)	(76-134)	(46-75)	(20-45)	(11-19)	
Empresa	1	4	1	5	7	2	1	**21**
Frota	410	897	156	549	441	44	18	**2.515**
Linhas	54	121	19	89	67	7	2	**359**
Prod. km/dia	3.020.566	5.934.122	891 705	3.876.498	3.258.668	336.172	180.054	**17.497.785**
Passag. /dia	244.022	583 703	106.839	268.073	260.777	32.158	9.784	**1.505.356**

* Empresas operando no interior do Recife e em ligações entre a capital e demais municípios da aglomeração
Fonte: TURMA; Dados: EMTU – Recife, 1997

O *design* da rede de serviços encontra-se em transição, tendo em vista o cronograma de implantação do Sistema Estrutural Integrado, que projeta a integração da rede de ônibus regulares com os modos ferroviários, na direção de um sistema tronco-alimentador. A cobertura territorial da rede de ônibus é razoável, embora internalize problemas advindos da rarefação urbana nas periferias da região, onde o serviço perde capilaridade e a baixa renovação implica ocupação elevada. O IPK do sistema, de 2,28 passageiros/quilômetro, reflete essas características da operação, enquanto a estrutura de tarifação em anéis busca diminuir o impacto da gestão metropolitana sobre os usuários dos serviços de itinerário mais curto, terminando por diferenciar mais fortemente ainda o peso do transporte no orçamento doméstico, maior para os habitantes da periferia. Quanto à eficiência operacional, verifica-se que 99,65% das viagens programadas são realizadas e o índice de cumprimento de frota é de 99,93%.

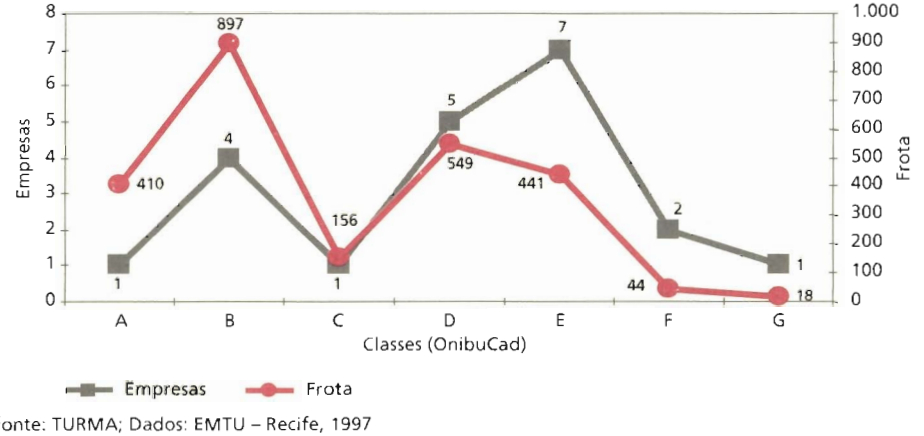
2.2. *Predominância da concentração em um quadro empresarial diversificado*

Cumpre mencionar a diversidade de portes empresariais envolvidos com a operação (ver lista na Tabela 10 do Anexo). Apenas 5 empresas, das 21 existentes, concentram 51% da frota total, 49% do total de linhas e 55% da demanda. Todavia, observa-se que, concomitante com a concentração da oferta, dez empresas possuem menos de 50 ônibus cada (do total de empresas, metade possui frota cadastrada inferior a 75 ônibus). Isso reflete uma dinâmica de coexistência entre empresas de grande porte, mais propensas à modernização (Brasileiro, 1996), e pequenas, mais artesanais e menos afeitas a incorporar mudanças em seus padrões de gestão. Faz-se mister também lembrar a presença da empresa municipal CTU – Companhia de Transporte Urbano do Recife[2] que, além de uma frota correspondente a 10% da total, opera com exclusividade a frota de 42 trolebus. Sua importância não pode ser medida por sua pequena participação na operação do sistema: ao longo de sua história, a CTU desempenhou importante papel na evolução das relações contratuais entre os setores público e privado (Brasileiro, 1991).

Menor do que em cidades como Rio de Janeiro, Curitiba ou Brasília e maior do que em Belo Horizonte, a concentração das empresas de ônibus do Recife é notória. Utilizando-se a tipologia nacional da pesquisa OnibuCad (Henry, 1996), observa-se ainda na Figura 3 a importância das empresas de médio porte (classes D, de 76 a 134 veículos, e E, de 46 a 75 veículos), representando 39% do total de veículos, apesar de não serem responsáveis pelo maior volume de produção do serviço. Mas verifica-se também a existência de empresas de grande porte (tipos B e A), concentrando a maior parte da frota da EMTU, o que representa um quadro de forte concentração empresarial no setor.

Figura 3

Concentração empresarial do transporte por ônibus na Região Metropolitana do Recife em 1997



Fonte: TURMA; Dados: EMTU – Recife, 1997

As empresas do tipo B (de 200 a 349 veículos) e A (acima de 350 veículos), tipificadas como empresas de grande porte, embora representem 23% do total de empresas, detêm pouco mais da metade da frota (52%), são responsáveis por 52% da produção quilométrica diária (Tabela 3) e por 55% do volume dos passageiros transportados.

2.3. Serviços municipais, intermunicipais e interestaduais

No âmbito territorial da aglomeração, além do serviço de ônibus regulado pela EMTU (linhas intramunicipais do Recife e intermunicipais do aglomerado metropolitano), encontram-se também pequenas redes locais, correspondentes às demandas internas dos municípios outros da região. Este segmento da oferta tem a tutela das prefeituras que, através de órgãos de gerência ou departamentos específicos, regulamentam e controlam o serviço. As informações obtidas em 8 desses municípios – dos 12 que dispõem de algum tipo de serviço regular – revelam que o transporte por ônibus é realizado por 26 empresas privadas.

A Tabela 4 mostra o peso do mercado de transportes por ônibus sob a tutela da EMTU, que concentra 85,3%; 82,7%; 90,1% das respectivas frotas, linhas e demanda diária da aglomeração. Na verdade, esse grande mercado é repartido em dois: um restrito ao perímetro urbano da cidade e outro relativo às linhas intermunicipais, ligando os municípios da aglomeração à capital. Todavia, existe certo equilíbrio em termos de distribuição das empresas no conjunto da aglomeração, posto que apenas 43% delas fazem parte do sistema EMTU-Recife. Assim, é bastante significativo o número de empresas de pequeno porte localizadas nos municípios da aglomeração recifense.

Tabela 4

Quadro dos diversos mercados de transportes da aglomeração do Recife

Sistema	**Empresas**		**Frota**		**Linhas**		**Demanda/dia**		**Km/mês***	
da RMR	absol.	%	absol.	%	absol.	%	absol.	%	absol.	%
EMTU/Recife	21	43,8	2.515	85,3	359	82,7	1.505.356	88,3	17 497.785	85,8
Jaboatão	8	16,7	221	7,5	33	7,6	88.620	5,2	1.493.960	7,3
Olinda	6	12,5	94	3,2	16	3,7	56.327	3,3	635 440	3,1
Camaragibe	6	12,5	51	1,7	7	1,6	20.730	1,2	344.760	1,7
Paulista	1	2,1	23	0,8	7	1,6	17.700	1	155.480	0,8
S. Lourenço	3	6,3	19	0,6	7	1,6	8.187	0,5	128.440	0,6
Ipojuca	1	2,1	13	0,4	4	0,9	3.276	0,2	87.880	0,4
Abreu e Lima	1	2,1	12	0,4	-	-	4.105	0,2	81 120	0,4
Cabo	1	2,1	2	0,1	1	0,2	1.208	0,1	13.520	0,1
Total RMR	**48**	**100**	**2.950**	**100**	**434**	**100**	**1.705.509**	**100**	**20.438.385**	**100**

* Estimado com base em 260 km por veículo por dia, exceto para EMTU

Fonte: TURMA; Dados: Prefeituras municipais

Bastante concentrada em torno das maiores empresas de ônibus de cobertura metropolitana, a oferta do conjunto do sistema convencional de transporte coletivo não deixa de ser bastante diferenciada, entre modos rodoviários e ferroviários, públicos e privados, com operadores modernos e tradicionais. Eis aqui um desafio de gerenciamento de conjunto, ao que Recife tenta responder de forma mais decidida do que outras cidades do país.

2.4. Serviços prestados por veículos de pequeno porte ("informais")

Em curioso contraste com essa racionalidade da rede metropolitana de transporte coletivo do Recife, os veículos de lotação tipo kombi (8 lugares sentados) se mantiveram fortemente presentes nas cidades periféricas da aglomeração. Aumentando consideravelmente nos últimos anos, passaram a operar com força também na capital nos dois últimos anos. Uma vez que não são reconhecidas "oficialmente" pelos poderes públicos, as kombis não aparecem nas estatísticas oficiais. Todavia, a realidade observada mostra que o processo de expansão desse modal é relativamente antigo.

Em pesquisa realizada na região oeste da RMR (Brasileiro & Colucci, 1986), detectou-se há dez anos cerca de 620 veículos circulando durante um dia útil da semana nas cidades de Camaragibe (87.710 hab.) e São Lourenço (57.059 hab.). Não significa que eles fiquem todo o dia nessa região. Ao contrário, muitos operam as kombis somente nas horas de ponta. A propriedade é disseminada e, em geral, são os próprios donos que operam os veículos. Eles são acompanhados por um cobrador, geralmente menor de idade e sem carteira de trabalho. A pesquisa mostrou ainda que 63% (ou 12.188 pass./dia) da demanda no interior da região de Camaragibe e São Lourenço era atendida pelas kombis, enquanto os ônibus transportavam 37% da demanda (7.177 pass./dia).

Depreende-se daí o interesse deste modo de transporte na viabilização dos deslocamentos internos das cidades médias e periféricas. Sua importância tem sido crescente, pois hoje as kombis passaram a fazer ligações entre o centro do Recife e as cidades periféricas, circulando nos corredores de alta demanda em concorrência direta com os ônibus. Estima-se que cerca de 2.400 veículos circulam atualmente na Região Metropolitana do Recife[3].

É importante mencionar a existência de outros serviços de transporte coletivo que atendem a necessidades específicas da população e que configuram cada vez mais o transporte como uma atividade multiproduto (Santos & Orrico, 1996). Os serviços de táxi são tutelados pelas prefeituras, que efetuam o cadastramento e estabelecem as tarifas a serem cobradas. Em Recife, o cadastramento realizado em 1995 detectou a existência de 6.430 táxis legalizados na cidade, correspondendo a 95% do total da frota em circulação. Entre os 5% restantes incluem-se os que não observaram a necessidade do cadastramento e outra parcela, que são os clandestinos. Ademais, existem ainda os

serviços ligados ao transporte escolar e ao transporte fretado por grandes empresas (públicas e privadas) para os deslocamentos de seus funcionários. Sobre tais serviços não existem informações nos órgãos de transportes locais.

2.5. Um quadro regulamentar inovador

Em 1979 foi instituído o Sistema de Transporte Público de Passageiros da RMR – STPP/RMR[4]. A regulamentação metropolitana confirma o papel da EMTU-Recife, criada no mesmo ano como entidade gestora do STPP/RMR, tendo as competências de planejar, organizar, fiscalizar, avaliar e controlar os serviços de transportes públicos de passageiros da RMR; calcular (com base em planilha própria), controlar o custo de produção dos serviços como a receita do sistema; especificar parâmetros técnicos, operacionais e de comunicação visual dos veículos; construir, manter e administrar abrigos, terminais, pátios de estacionamento e demais equipamentos; estabelecer as características das linhas (itinerários, paradas, terminais, horários e freqüências, tipos de serviço e veículos); e administrar a delegação (concorrência, acordos operacionais, licenças, autorizações, permissões e concessões).

A delegação dos serviços é conferida mediante licitação ou – em se tratando de empresas já operantes no sistema – avaliação semestral de desempenho operacional. As empresas que obtiverem conceito satisfatório na avaliação terão suas permissões renovadas; as que falharem perderão o objeto da permissão, que voltará a ser licitado. Quando forem criados serviços em áreas que não sejam objeto de permissão, a delegação se fará através de licitação. Todavia, sempre que a EMTU-Recife se decidir pela criação de nova linha na área de influência de alguma permissionária, terá esta a prioridade para efetuar o serviço. No tocante à vigência, a permissão é flexível, dependendo da classificação obtida pela permissionária na avaliação (três anos para a classificação "regular"; quatro para "boa"; cinco para "ótima"). Quanto à remuneração das operadoras, a regulamentação estabelece o processo de compensação tarifária[5].

A regulamentação do sistema gerenciado pela EMTU-Recife introduz instrumentos efetivamente inovadores no cenário brasileiro, tais como a avaliação das empresas e a vinculação da remuneração e da própria prorrogação das concessões aos conceitos obtidos na avaliação. Entretanto, deve-se reconhecer que essa regulamentação, original, parte da construção de um mercado fechado, restrito às empresas já operantes no sistema, que inclusive têm prioridade na distribuição de novas linhas. A licitação, prevista como regra obrigatória de adjudicação pela Constituição, aparece como apenas uma "opção", a ser ativada excepcionalmente (Orrico et al., 1997).

Quanto aos demais municípios da aglomeração, apesar de terem recusado celebrar convênios com a EMTU-Recife, muitas prefeituras não assumiram o comando sobre seu transporte coletivo. À exceção de Jaboatão e Olin-

da, que possuem regulamentação e órgãos gestores estruturados, observa-se nos demais um desaparelhamento das administrações e lacunas na legislação. Municípios há onde falta um diploma regulamentador, constituindo a concessão ou a permissão precárias o único documento de regularização da atividade. Em outros, até esse tipo de documento falta. Evidentemente, os transportes escolar e fretado encontram-se totalmente à margem de qualquer regulamentação (até no município da capital); também são poucas as prefeituras que regulamentam de forma efetiva o serviço de táxi.

2.6. Um gerenciamento metropolitano original

Com vistas ao aperfeiçoamento da gestão metropolitana, um instrumento original foi criado em 1989[6], na forma de um Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos – CMTU. Este tem competências para discutir e fixar políticas (inclusive relativas à estrutura tarifária), opinar sobre programas de trabalho da EMTU-Recife, assim como aprovar normas e padrões de serviços. O escopo inicial das competências da EMTU-Recife era abrangente, alcançando todos os "serviços" e "modalidades de transporte integrantes do sistema". Entretanto, sua atuação foi sendo restringida cada vez mais ao ônibus das linhas metropolitanas e municipal do Recife e aos respectivos terminais, apesar dos esforços de integração com o sistema ferroviário operado pela CBTU e com os sistemas dos municípios periféricos.

Também as funções relativas aos transportes escolar, fretado e por táxi têm permanecido afetos às prefeituras[7].

Com relação ao sistema ferroviário, construído pelo Estado Federal com empréstimo do BIRD, a operação do metrô do Recife foi em 1984 atribuída à seção local da Companhia Brasileira de Trens Urbanos. Interpretando que o transporte urbano não mais lhe cabia – o governo federal vem se esforçando para transferir as subsidiárias da CBTU para os governos locais (vide Capítulo I). As negociações para repassar para o estado de Pernambuco os serviços locais (METROREC e Ramal Sul para o Cabo) encontram-se em andamento.

Para completar a estrutura dos organismos metropolitanos, cabe mencionar a importante atuação da Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – FIDEM.

Esse organismo foi criado na década de 70 dentro da filosofia de política metropolitana centralizadora do governo federal, ela exerce a secretaria executiva do Conselho de Desenvolvimento da RMR – CONDERM, que tem no Fundo de Desenvolvimento da RMR – FUNDERM[8] seu instrumento financeiro e conta com câmaras setoriais. Compõe-se a câmara de transporte de seis representantes do setor público, dois do segmento empresarial, dois do segmento acadêmico/profissional e dois da comunidade, tendo por atribuições, entre outras, preparar resoluções sobre matéria de sua competência para fins de decisão pelo CONDERM, avaliar planos e projetos e executar outras tarefas de

apoio. Por fim, a FIDEM executa tarefas de assessoramento técnico, atua no sentido do cumprimento das resoluções do CONDERM, viabiliza técnica e financeiramente as propostas de investimento (gerenciando o FUNDERM) e dá apoio técnico aos municípios, a fim de compatibilizar seus planos municipais com o interesse metropolitano.

Dentre os aspectos mais positivos desse arcabouço jurídico metropolitano, ressalte-se a existência de certa estabilidade e harmonização entre as atuações dos organismos envolvidos, observando-se mesmo uma continuidade das ações. Isso tem relação com a cultura de planejamento que historicamente vigorou na aglomeração, embora persistam certos problemas. O principal é ligado à carência de recursos para financiar obras viárias do interesse dos usuários do sistema.

Devem-se considerar ainda:

(i) a falta de articulação entre as políticas de trânsito e de transporte coletivo;
(ii) a incapacidade do governo estadual de bem definir o papel dos veículos de pequeno porte;
(iii) a concorrência danosa do automóvel, que ocupa cada vez mais as vias em detrimento do transporte coletivo.

Em Recife, alguns elementos originais da atuação do poder público na regulamentação e no gerenciamento metropolitano dos transportes se conjugam com as configurações físico-espacial, urbanística e econômica da aglomeração que induziram à criação e coexistência de três submercados (urbano da capital, das cidades da região, interurbano). As modalidades operando o transporte público atuam em um mercado metropolitano com predominância do segmento municipal da capital e intermunicipal do interior da aglomeração; muito embora os internos dos municípios de Olinda, Jaboatão e Paulista não devam ser negligenciados.

Várias empresas urbanas locais ultrapassam os limites da aglomeração e de longa data operam linhas para o interior de Pernambuco e outros estados. Nesse contexto, pode-se formular a questão de saber em que medida continuaria presente o perfil da empresa originária do setor rodoviário interurbano de passageiros. Nesse caso, que significados históricos, culturais e econômicos teria este corte rodoviário em termos das estratégias de expansão territorial da parte das empresas?

Não estaria aí a explicação para a constituição de um mercado regional?

Os elementos que possibilitam dar resposta a estas questões podem ser buscados no esforço de compreensão das estratégias que as empresas privadas de ônibus vêm adotando ao longo do tempo, com vistas à constituição desses submercados. Sendo assim, qual tem sido o papel do poder de tutela e que mecanismos pôs em prática para garantir o sucesso da ação estatal e a concentração empresarial?

3. Intervenção estatal e estratégias de concentração empresarial

Tanto pela intervenção direta do governo federal quanto pela preocupação particular dos poderes municipais, a presença do Estado nos transportes urbanos do Recife – e do Nordeste – parece ter sido mais decisiva do que em outras cidades. No entanto, os resultados foram variados, entre cidades e de um momento a outro. Precisa-se então detalhar esses momentos e as modalidades da intervenção estatal, para avaliar as implicações nas estratégias das empresas privadas. Em particular, deve-se poder deslindar a importância de um ou outro fator na modernização do sistema, na estruturação e na conquista dos mercados urbanos e metropolitanos da aglomeração do Recife. Paradoxalmente, a trajetória do setor público remonta a uma origem totalmente privada, a do bonde operado por companhias estrangeiras, cujos trilhos foram conservados pelos prefeitos, governadores e administrações centrais que sempre buscaram remontar uma rede de transporte coletivo, mesmo que fosse na base da intervenção do setor privado dos empresários de ônibus.

3.1. O papel dos bondes na estruturação inicial dos mercados urbanos

Recife e várias outras cidades do Nordeste construíram importantes infra-estruturas de transporte urbano articuladas à rede ferroviária que ligava as regiões de produção agrícola aos portos. Conforme analisado no Capítulo I, a criação das infra-estruturas e a operação dos serviços urbanos no Brasil, no final do século XIX, estava a cargo do setor privado de origem estrangeira, que exercia o monopólio sobre a rede de serviços urbanos das cidades e operava a rede de bondes mediante contratos de concessão definidos com os poderes públicos. Em Recife, o apogeu dos bondes deu-se entre os anos de 1930 e 1940: em 1934, existiam 25 linhas, perfazendo 239 quilômetros (Brasileiro, 1994). Em 1937, trafegavam 214 bondes, que contribuíram para o desenvolvimento não apenas da zona portuária e do centro cidade, mas também para a consolidação de uma estrutura urbana crescendo ao longo dos canais que a desenharam.

Fenômeno importante, nos anos 50 e início da década de 60, foram implantadas linhas de trolebus em diversas cidades, que, de um lado, visavam suprir as deficiências da oferta de transportes, tanto dos serviços de bondes quanto dos operadores de veículos rodoviários de pequeno porte. De outro lado, eram decorrentes da própria extinção dos bondes, cuja infra-estrutura passou a ser de propriedade municipal: quando possível, as prefeituras reutilizavam-nas nos serviços de trolebus. Recife é um exemplo marcante desse processo. O chamado ônibus elétrico foi inaugurado em 13 de maio de 1960, justamente no dia em que se comemorava o segundo aniversário da empresa pública operadora deste modo de transporte, a Companhia de Transportes

Urbanos – CTU. As mudanças tecnológicas dessa época foram claramente acompanhadas por redefinições institucionais, nas quais o Estado pretendia intervir e suprir as deficiências dos capitais privados. Ainda hoje, essa companhia municipal serve de traço unindo os bondes do passado à vontade atual de estruturar um sistema de transporte de massa à altura das necessidades da capital pernambucana.

O bonde – pelo seu componente tecnológico com infra-estrutura fixa – desempenhou papel essencial na conformação e unificação inicial do mercado urbano de transporte, delineado a partir da área central da cidade e estendendo-se aos poucos aos bairros próximos da capital. Era um desafio tentar manter esse papel estruturante sem contar com os mínimos recursos necessários para reconstruir semelhante rede e tendo, ademais, de apoiar-se na tecnologia rodoviária.

3.2. Surgimento dos primeiros transportadores com veículos de pequeno porte

Em paralelo à deterioração e à extinção dos serviços por bondes, desenvolve-se a operação privada realizada em veículos de pequeno porte, operados por condutores autônomos[9]. Em Recife, no início dos anos 50, a oferta desse tipo de transportes era assegurada por um grande número de indivíduos. Em 1953, 128 proprietários operavam 501 veículos, dos quais 50% possuíam apenas um; já em 1961, esse percentual era de 58% dentre os 124 operadores operando um total de 400 veículos (Tabela 5).

Nessa fase de transição de bonde para o ônibus, Recife registra uma experiência singular. Em 1947, o governador de Pernambuco estabeleceu um contrato de concessão de dez anos com um particular para a operação de ônibus na cidade. Criou-se então a empresa Pernambuco Autoviária, como monopolista do serviço, mas tendo a obrigação de cumprir duas exigências:

(i) a frota da empresa deveria ser totalmente constituída por ônibus, não lhe sendo permitido operar veículos de pequeno porte, que eram predominantes na cidade;
(ii) em cada linha deveria estar alocado um mínimo de 4 ônibus.

A presença dessa empresa marcou época em Recife, dada a boa qualidade dos serviços que prestava. Os veículos eram limpos e confortáveis, destacando-se dos demais que operavam na cidade. Em um rompante de antecipação tecnológica para o setor, seus veículos estavam conectados por rádio a uma central de controle operacional. Em 1953, a Pernambuco Autoviária possuía uma frota de 81 ônibus e operava em 16 linhas. Um ano depois, face a dificuldades com a renovação da frota, a empresa seria dissolvida, não sem marcar um momento especial da evolução dos transportes sobre pneus em Recife.

Tabela 5

Dispersão da frota de ônibus – Recife, 1953-1961

Intervalo	Frota		Empresas	
	1953	1961	1953	1961
1	65	72	65	72
2 a 4	103	*	37	35
5 a 10	135	*	20	10
11 a 20	50	*	3	4
21 a 30	25	*	1	2
31 a 50	42	*	1	-
50 a 100	81	60	1	1
Total	**501**	**400**	**128**	**124**

* Números não disponíveis

Fontes: 1953: Nigro, op cit. p. 29; 1961: Prefeitura do Recife

3.3. Dos transportadores individuais às empresas de ônibus

Os anos 50 marcaram, nas principais capitais, uma forte intervenção dos prefeitos com vistas à organização da oferta privada[10]. Para melhor compreender tais ações e seus desdobramentos futuros, necessário se faz inseri-las no contexto da formação de uma cultura local de planejamento urbano e de transporte. Recife, ao longo de sua história, tem-se caracterizado pelo planejamento urbanístico, tendo sido uma das primeiras cidades latino-americanas a possuir, já no século XVII, um plano de urbanismo, elaborado pelo holandês Pieter Post. Essa cultura urbana se explica pela necessidade de realizar importantes obras de engenharia civil (viadutos, pontes) em razão da topografia da cidade e dos rios que a atravessam e pelo papel das escolas de engenharia e arquitetura na formação de um meio técnico importante.

Nos anos 30, com a criação da comissão do "Plano Cidade", a prefeitura encomendou vários estudos e projetos de organização territorial da cidade. Podem ser lembrados o plano de Nestor Figueiredo (1932), a sugestão do arquiteto Fernando Almeida à Comissão (1932), o plano de Atílio Correia Lima (1934), a sugestão de Ulhoa Cintra (1942), entre outros. Os anos 50 foram ricos em estudos de planejamento urbano e regional, entre eles aquele realizado em 1954 pelo Padre Lebret para a Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco – CODEPE – sendo Recife (junto com Curitiba e São Paulo) um importante campo de atuação no Brasil do fundador do grupo Economia e Humanismo (Lebret, 1955). Neste rico contexto, de grande importância foi a tese defendida na então denominada Universidade do Recife pelo engenheiro Antônio Baltar (1951), que foi um dos primeiros urbanistas brasileiros a defender a idéia de uma "área metropolitana". Entre as principais diretrizes de sua tese constavam as recomendações de estender o

planejamento urbano do Recife às cidades limítrofes de Olinda, Paulista, São Lourenço e Jaboatão, de preservar a área central do Recife e de transferir as atividades industriais do centro para os bairros da área metropolitana.

É nesse efervescente ambiente de planejamento público que se verifica a intervenção da prefeitura com vistas a reorganizar a oferta de transporte, reduzindo o número de operadores e induzindo à formação de empresas de ônibus. Em Recife, o regulamento adotado pelo prefeito José do Rego Maciel (1954-57) propunha a eliminação total dos veículos de pequeno porte em prazo de três anos; a definição de um número mínimo de 40 lugares em cada ônibus; a substituição do motor a gasolina pelo diesel; a padronização das características técnicas do ônibus (motor com potência de 140 CV na parte traseira, tipo de pneu).

O surgimento e expansão destes primeiros transportadores de veículos privados tem forte relação com o processo de urbanização do Recife – na época, importante pólo econômico regional. Isso porque as populações de baixa renda, oriundas do interior do estado mas também de outras capitais do Nordeste, buscavam se concentrar nos bairros mais afastados, os quais iriam constituir um mercado urbano fortemente desintegrado (contrariamente à integração induzida pelo bonde a partir do núcleo central) (Santos et al, 1995). A estratégia desses transportadores foi justamente cumprir um primeiro papel de ampliar o mercado para além dos bairros próximos ao centro histórico (como fizera o bonde) usando veículos sobre pneus, de baixa capacidade, flexíveis e rápidos. Em Recife, essa estratégia já vai se dar sob forte tutela do poder público municipal, imbuído da cultura de planejamento urbano.

3.4. A empresa privada em crise

Nos anos 60, o processo de industrialização se intensifica no Brasil, impulsionado pela produção de bens duráveis. Nas cidades, predomina a lógica de "adaptação da cidade ao automóvel". Os investimentos dirigem-se à construção da malha viária, beneficiando a classe média em ascensão, desejosa de possuir automóvel. Os transportes coletivos se deterioram, sob a égide de organismos de tutela que não dispõem de meios financeiros nem de recursos humanos para regular uma oferta baseada em pequenas empresas privadas, a maioria possuindo de 1 a 5 veículos.

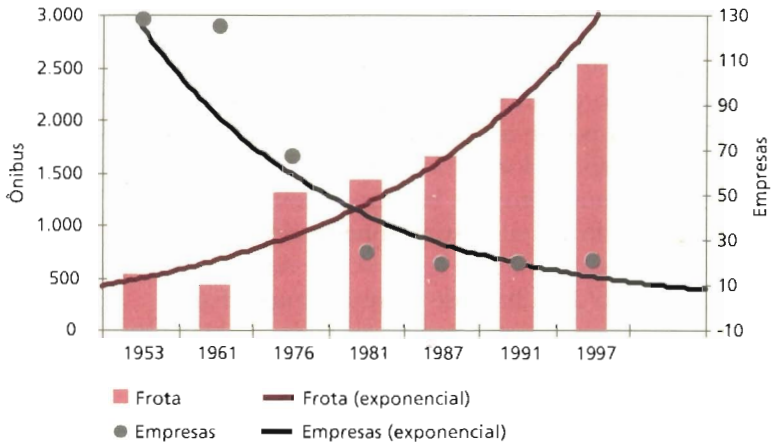
Recife não destoa do contexto. Nesses anos, ocorre uma diversificação da economia local, com a criação de distritos industriais, havendo uma desconcentração das atividades até então localizadas no centro; acentua-se o crescimento urbano periférico devido às migrações e ao porto de onde parte a malha rodoferroviária que liga a capital pernambucana ao resto do país. Os deslocamentos ultrapassam os limites da capital, assumindo caráter metropolitano.

Decorrerá daí uma crise nos transportes coletivos. Em primeiro lugar, porque o modelo em vigor se apresentava inadequado ao contexto urbano em mutação. A tutela sobre as empresas privadas era exercida pela CTU, ela

própria em processo de deterioração e com veículos operando em linhas deficitárias espalhadas por toda a cidade. O controle sobre as linhas intermunicipais (40% do total de linhas da aglomeração) era exercido pelo governo estadual, através do Departamento de Terminais Rodoviários, que não dispunha de meios para programar ou fiscalizar a operação. Predominava então uma oferta baseada em pequenas empresas privadas, de caráter familiar, utilizando procedimentos antiquados de gestão, que mudaria profundamente na décadas seguintes, conforme as curvas da Figura 4, que mostram a velocidade do processo de concentração nas empresas de ônibus urbanos do Recife.

Figura 4

Crescimento empresarial de ônibus na Região Metropolitana do Recife, 1953-1997



Fonte: TURMA; Dados: Nigro, GEIPOT, EMTU

Em 1976, existiam 66 empresas privadas, 21% das quais com 1 ônibus apenas e 42% tendo frota inferior a 5 veículos. Constatava-se a atomização das linhas, pois 83% das empresas "possuíam" quatro linhas cada. Essas linhas não eram hierarquizadas, seus itinerários eram traçados de forma aleatória, dirigindo-se ao centro da cidade, com baixa velocidade operacional (apenas 8 km/h) (Transcol, 1976). É nesse quadro que o governo federal intervém pela primeira vez nos transportes coletivos.

3.5. Intervenção estatal e concentração empresarial em mercado metropolitano

Na segunda metade dos anos 70, o modelo centralizado de planejamento na esfera federal é posto em prática no setor transportes, conforme vis-

to no Capítulo I. Em Recife, o primeiro estudo brasileiro de transportes urbanos foi realizado em 1972. Foi um estudo pioneiro, porque considerou todos os modos existentes na aglomeração (os anteriores enfocavam projetos específicos como os metrôs de São Paulo e do Rio de Janeiro). Por outro lado, utilizou, também pela primeira vez, a metodologia clássica de planejamento desenvolvida nos EUA[11].

O estudo apresentava um enfoque voltado para a racionalização do sistema de transportes, a partir de ações de curto prazo (criação de faixas exclusivas, melhorias dos trens de subúrbio) e de médio prazo (criação de um sistema de ônibus alimentador para o transporte ferroviário). No nível da área central, recomendavam-se melhorias nos terminais centrais de ônibus e maior controle dos estacionamentos para automóveis. Daí em diante, vieram vários outros planos, cujos desenvolvimentos estiveram a cargo da Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – o GEIPOT: Plano de Ação Imediata de Transporte e Tráfego – PAITT (1976); Estudo de Transportes Coletivos do Recife – TRANSCOL (1976); Projeto de Melhorias dos Trens de Subúrbios – TRENSURB (1976); Plano Diretor de Transportes Urbanos – PDTU (1982).

3.5.1. Uma inovadora política urbanística para a aglomeração

No final dos anos 70, sob efeito da urbanização acelerada das cidades periféricas e da configuração radioconcêntrica, os problemas da cidade se agravam, sobretudo na área central. Verifica-se expressivo inchaço das atividades no centro, bem como congestionamentos, poluição e grande especulação fundiária sobre os terrenos ao longo dos eixos de transportes. Na tentativa de resolver esses problemas, a FIDEM busca desobstruir o centro, propondo um crescimento urbano da aglomeração baseado em quatro nucleações:

- Centro: englobando Olinda, Recife e Jaboatão, buscava consolidar as atividades financeiras e terciárias;
- Norte: ao longo da rodovia BR-101, integrando os espaços em vias de urbanização de Paulista e Igarassu, através da construção de distritos industriais;
- Oeste: ao longo das rodovias BR-232 e BR-408, integrando as cidades de Moreno, Jaboatão, São Lourenço e Camaragibe, através da implantação de grandes equipamentos públicos: terminal rodoviário de passageiros (inaugurado em 1987), trem metropolitano (implantado em 1985), central de distribuição de cargas e centro administrativo;
- Sul: ao longo do ramal ferroviário na direção da cidade de Cabo, baseava-se no dinamismo do complexo portuário de Suape.

A estrutura do sistema de transportes proposto pelo Plano Diretor de Transporte Urbano de 1982 compreendia a rede viária principal, que interligaria as nucleações entre si, e a rede viária complementar, composta das vias coletoras e alimentadoras, cujo objetivo era atender aos deslocamentos no

interior da nucleação. Para a rede viária principal, previa-se, ao sul e a oeste, a utilização do sistema ferroviário existente e, ao norte, o trolebus. As vias coletoras e alimentadoras seriam utilizadas pelos ônibus diesel. Essas proposições refletem bem o espírito e os paradigmas de planejamento urbano da época, quando se julgava suficiente para a resolução dos problemas econômicos e sociais das cidades a elaboração de planos tecnicamente coerentes, implementáveis em função das capacidades de investimento público em infra-estrutura e de controle da dinâmica urbanística.

Entretanto, nos anos seguintes, sob efeito da crise econômica, a implantação das nucleações não ocorreu no tempo previsto nem no ritmo desejado, algumas das ações tendo sido postas em prática com alguns anos de atraso. No entanto, o modelo de desenvolvimento proposto pelo órgão de planejamento da cidade teve o mérito de pensar uma proposta de crescimento para a aglomeração no longo prazo. Em se tratando de um processo, pode-se dizer que essa estrutura vem sendo posta em prática, através do hoje chamado Sistema Estrutural Integrado – SEI, em ritmo lento e no meio de grandes dificuldades inerentes a uma economia urbana em crise.

3.5.2. O órgão metropolitano e sua ação sobre as empresas

Recife foi, talvez, a cidade que pôs em prática, de maneira mais fiel, o modelo de planejamento de transportes urbanos preconizado pela União, baseado na EBTU e nos organismos metropolitanos. Em 1979, a EMTU é legalmente instituída[12], nascendo já como força técnica e política, pois sua criação resulta de um amplo processo de concertação entre os atores técnicos, políticos e sociais locais (e nacionais). Em seguida à sua implantação (1980), a EMTU põe em prática o regulamento que definiu os termos pelos quais as empresas deveriam operar. Nesse sentido, surge outro tipo de contrato, chamado "permissão condicionada", que, pela primeira vez, define de forma clara os direitos e deveres de cada parceiro. Esses contratos têm duração de cinco anos, podendo ser renovados.

O contexto no qual a EMTU foi criada era marcado pela existência de 37 empresas operadoras de ônibus atuando de forma desordenada, concorrendo fortemente entre si, sem nenhum controle dos custos operacionais, sem racionalização de linhas (itinerários superpostos) e deixando muitas áreas desatendidas (sobretudo as de baixa renda). E, evidentemente, as condições de operação na área central da cidade eram precárias, pois a ela se destinava a totalidade das linhas, com baixa velocidade operacional e com terminais espalhados, dificultando os deslocamentos dos usuários.

O primeiro momento forte da EMTU consistiu na busca da reorganização das empresas de ônibus e na racionalização das linhas e terminais. Para isso, elaborou o "Plano de Ação da Empresa para 1980"[13], composto de 16 programas e 52 projetos, entre os quais ressalta-se o programa "Implantação do Sistema de Área de Exploração" (um dos subprojetos sendo a "Divisão da

Região Metropolitana do Recife em Áreas de Exploração"). O documento "Zoneamento da Região Metropolitana do Recife" elaborado pela EMTU à época afirma: "A importância desse projeto decorre do fato de que a sua implantação representará uma mudança radical no atual sistema de ônibus da RMR, através da sua racionalização, com detalhamento operacional objetivo de toda a rede dessa modalidade de transporte, o que permitirá à EMTU-Recife exercer o importante papel que lhe é destinado na Lei 8 043/79 na administração desse sistema."

A idéia da divisão da aglomeração em áreas de operação vinha sendo amadurecida desde os estudos realizados em 1979 pelo Grupo Executivo de Transportes Urbanos – GETU (que deu origem à EMTU), o qual dividiu inicialmente a Região Metropolitana em 10 áreas em função dos 10 corredores de transporte coletivo, evoluindo para 17 áreas e ficando finalmente repartida a aglomeração em 16 áreas, cada uma a ser operada por uma empresa ou consórcio de empresas.

De acordo ainda com o documento "Zoneamento ...", os objetivos da criação das áreas de operação eram:

- tornar as viagens mais rápidas e, em conseqüência, menor o tempo gasto no deslocamento;
- eliminar a necessidade de transbordo para o deslocamento entre áreas;
- obter melhor nível de serviço por parte das permissionárias.

Além disso, a estruturação deveria permitir à EMTU-Recife melhores condições para:

- controlar a operação;
- prestar assistência técnica às empresas;
- obter um cálculo tarifário mais real, tendendo à unificação e redução do número de tarifas, de forma gradativa, beneficiando, particularmente, as populações de baixa renda;
- proporcionar maior garantia às empresas para investir no setor. Àquela época, a permissão era de um ano e sem segurança para o empresário. Implantado o zoneamento, seria possível aplicar o art. 16 do Regulamento que prevê a vigência de cinco anos para as permissões, com direito a renovação sucessiva por igual período, dependendo do desempenho operacional da empresa;
- eliminar a concorrência danosa entre empresas;
- reduzir de 32 para 16 o número de empresas ou consórcios em operação;
- reduzir o consumo de combustíveis derivados do petróleo no transporte coletivo;
- reduzir os custos operacionais pela concentração do equipamento das empresas.

O processo de negociação entre a EMTU, as empresas e a comunidade foi bastante rico, de modo que aqui se faz apenas a síntese do resultado concreto obtido. A equipe técnica da EMTU sabia das dificuldades para reduzir de imediato o número de empresas de 37 para 16, tendo preferido proceder por etapas consecutivamente negociadas. Assim, entre os meses de março e maio de 1980, o número de empresas foi reduzido de 37 para 32. Em seguida, foi introduzida a idéia de consórcios de empresas, que deveria obedecer a critérios definidos – escritura do consórcio, caixa único ou distribuição por linhas, liderança definida do consórcio, equipamento mínimo de apoio, estrutura econômico-financeira.

Nos meses seguintes, as negociações se acentuaram, tendo a EMTU apresentado entre 15 de julho e 31 de agosto de 1980 uma proposta que dividia as 32 empresas em quatro conjuntos de corredores, tendo as reuniões com cada grupo ocorrido separadamente. Foi estabelecido um prazo para que as empresas apresentassem suas propostas. É interessante ressaltar que, embora buscasse a criação das áreas de forma negociada, "simultaneamente, a equipe da EMTU-Recife elaborava minutas de edital de licitação e normas para julgamento da concorrência, se fosse necessário". Ou seja, preparava-se para implantar a reorganização do setor, mesmo no caso de não haver acordo resultante das tratativas. Recebidas as propostas das empresas, foi possível equacionar de imediato a distribuição delas em 10 áreas de operação; as 6 restantes foram objeto de exaustivas reuniões[14].

Na medida em que cada empresa deveria ter um mínimo de 15 veículos, houve reagrupamento ou concentração no setor. Entre 1980 e 1981, o número de empresas passou de 37 para 23; houve uma renovação na frota de ônibus, com a conseqüente diminuição da idade média dos veículos; aumentou-se o IPK mediante racionalização das linhas (eliminação de linhas superpostas, deficitárias e criação de linhas transversais ligando os bairros entre si, sem passar pela área central). Na Figura 4, a brusca queda do número de operadores no transporte por ônibus do Recife é inversamente proporcional ao crescimento exponencial da frota; pela Tabela 6, observam-se detalhes de tal processo.

Outro marco importante da evolução da EMTU diz respeito ao momento em que se dá a elaboração do Estudo de Política Tarifária em 1981, desenvolvido pela equipe técnica do órgão, com a finalidade de "indicar soluções imediatas para o problema tarifário do transporte público de passageiros por ônibus da Região Metropolitana do Recife". O contexto econômico-social da época era caracterizado por aumentos tarifários sucessivos e pelo crescente movimento dos usuários em favor do congelamento das tarifas. Nesse contexto emergiu a expressão "impasse tarifário" para caracterizar o fato de que as tarifas subiam proporcionalmente mais que o salário mínimo e menos que alguns itens que compunham o custo operacional das empresas.

As soluções, originais na época[15], orientaram-se para a idéia de que a solução do problema tarifário exige a atuação do poder público segundo dois eixos:

(i) o da redução do custo da tarifa para os usuários, que requer a adoção de subsídios;
(ii) o da redução do custo global do sistema, através de investimentos públicos em infra-estrutura viária, equipamentos e operação do sistema.

Ao longo do Estudo de Política Tarifária, são identificados os mecanismos operacionais e financeiros propostos para a solução do problema. Observe-se que, implicitamente, não se atribui às empresas, ao seu esforço de melhoria, qualquer papel na redução de custos da produção do serviço, o que permite inferir que havia à época uma concepção, se não consensual ao menos hegemônica, de que as empresas operadoras produziam os serviços especificados a custo mínimo.

Tabela 6

Processo de concentração das empresas de ônibus do Recife *

Veículos	1953	1961	1976	1980	1981	1987	1990	1991	1992	1993	1997
1	65	72	14								
2 a 4	37	35	14	12							
5 a 10	20	10	12	2							
11 a 20	3	4	8	7	4	2	2	2	2	3	2
21 a 30	1	2	5	5	4						1
31 a 50	1		7	2	5	9	2	1	1	1	1
51 a 100	1	1	5	5	5	2	6	6	6	6	6
101 a 150				4	5	4	5	5	5	5	5
151 a 200						1	2	3	2	2	1
> 200			1			2	2	2	3	3	5
Total de empresas	**128**	**124**	**66**	**37**	**23**	**20**	**19**	**19**	**19**	**20**	**21**
Total de ônibus	**501**	**417**	**1.281**	**1.380**	**1.418**	**1.627**	**1.958**	**2.186**	**2.211**	**2.182**	**2.515**

*Empresas responsáveis pelos submercados urbano da capital e intermunicipal metropolitano
Fonte: TURMA; Dados:1953: Nigro; 1961: PM Recife; 1976. GEIPOT; 1980 a 1997: EMTU-Recife:

Em 1985, a criação da Câmara de Compensação Tarifária – CCT constituiu outro momento importante do órgão gestor. O contexto da época era caracterizado por uma situação de crise, cuja manifestação se dava no aumento progressivo dos custos operacionais, sempre repassados integralmente para as tarifas, que, por sua vez, eram aumentadas em níveis superiores aos dos aumentos salariais. A criação da CCT visou em essência propiciar[16]:

– a desvinculação da remuneração de cada empresa da receita tarifária por ela auferida, passando-se a remunerá-la pelos custos (presumidos);

- a garantia de igual rentabilidade a todas as empresas, assegurando os 12% de remuneração de capital naqueles períodos em que a receita do sistema cobria todos os custos. Quando o sistema apresentava déficit, este era proporcionalmente rateado entre as empresas;
- a adoção de um parâmetro para calcular os custos operacionais de cada empresa em função de suas frotas, quilômetros rodados e passageiros transportados, no caso, o Fator B, igual a 10%[17].

Em 1992, a EMTU pôs em prática um procedimento de avaliação das empresas, buscando associar a análise do desempenho empresarial das operadoras à renovação das permissões existentes ou à outorga de novas permissões. Nesse procedimento, a EMTU define que o período pelo qual são renovadas as permissões é função das classificações obtidas pela empresa nas avaliações semestrais feitas ao longo do período de vigência da permissão (Pina Moreira & Santos,1997).

Dentre as inovações tecnológicas que vêm sendo adotadas pela EMTU, destacam-se, ainda, a introdução de um Sistema de Monitoração Automática de Veículos – SIMAV, que permitirá a captação em tempo real dos indicadores operacionais do sistema, de modo a comparar os índices programados com aqueles efetivamente realizados e a bilhetagem eletrônica. E possibilitará o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle da receita do sistema, além de constituir fator importante para operacionalizar as integrações no SEI.

O Sistema Estrutural Integrado – SEI foi proposto em 1985. À época, previa-se em Recife a implantação de um conjunto de ações que implicaria grandes transformações na estrutura organizacional dos transportes, incluindo a entrada em operação do trem metropolitano, a duplicação da linha sul do trem de subúrbio, a expansão do trolebus ao norte da aglomeração e o término dos contratos entre o poder público e as empresas operadoras de ônibus. A fim de impedir uma implantação não coordenada dessas ações, a EMTU realizou o Estudo de Integração do Sistema de Transportes Públicos de Passageiros que se compunha de dois subsistemas: Sistema Estrutural Integrado – SEI e Sistema Complementar. O SEI se compõe de seis eixos radiais para os transportes de grande capacidade (trem metropolitano, trem de subúrbio, trolebus); quatro eixos perimetrais a serem utilizados pelos veículos de média capacidade (ônibus Padron); linhas alimentadoras a serem servidas por ônibus convencionais e microônibus. O Sistema Complementar é constituído pelas demais linhas existentes na cidade, por onde circulam os ônibus convencionais (78 lugares). A implantação do SEI visa a atender três objetivos:

- proteção à área central da cidade, pois os eixos perimetrais ligam os bairros sem passar pelo centro. Isso permite a ruptura do modelo radioconcêntrico de crescimento urbano para um modelo descentralizado, pelo qual se incentiva o desenvolvimento de pólos de geração e atração de via-

gens em torno dos terminais fechados de integração. Nessa visão, as opções de deslocamento para os usuários aumentam, pois um único bilhete serviria para todos os veículos e linhas da Rede Integrada de Transportes. Em contrapartida, o fluxo do tráfego dirigindo-se para a área central ou passando por ela diminui, tanto pela desconcentração das atividades econômicas quanto pelas opções de integração nos terminais localizados fora do centro;

- utilização racional dos modos, pois as infra-estruturas ferroviárias e do trolebus estarão integradas à malha viária por onde circulam os ônibus diesel em faixas exclusivas para diminuir os tempos de viagem.
- reforço do caráter social dos serviços, dado que as populações de baixa renda, cativas dos transportes coletivos, se aglomeram ao longo dos seis eixos radiais de grande densidade.

A concepção do SEI (1985) e sua posterior revisão (1994), bem como as ações atuais de construção dos terminais de integração, representam a coroação dos esforços de planejamento urbano e de transportes amadurecidos ao longo dos planos e estudos realizados no decorrer da história do Recife. Isso explica o entusiasmo com que a comunidade técnica local participou de sua elaboração e consolidação.

Deve-se ressaltar que, nesses anos, a implantação operacional do SEI não se realizou de modo a fazer frente às necessidades de melhorias do sistema de transportes para a população usuária. O descompasso entre as fases de concepção e implantação operacional das ações explica-se por várias razões, entre as quais se destacam a crise econômica, as dificuldades de obtenção de financiamento para construção e conclusão de terminais e da malha viária básica, as descontinuidades administrativas e as dificuldades políticas implícitas à meta de estabelecer um sistema baseado na integração. No entanto, posto que o planejamento é dinâmico, o grande mérito do SEI (assim como o das nucleações) é o de apontar diretrizes orientadoras das intervenções urbanísticas na cidade e no seu sistema de transportes.

3.6. As empresas face à ação estatal

Dentro desse quadro, a questão que se coloca aqui é compreender como o setor privado empresarial respondeu às ações do organismo metropolitano. Pode-se afirmar que as reações foram positivas, com o setor buscando se adaptar e responder afirmativamente às propostas do poder público. Isso se explica pelo fato de ter-se construído ao longo do tempo – talvez em decorrência da própria cultura técnica de planejamento – uma convergência de interesses entre tutela pública e operação privada.

Para além da cultura técnica, que abrange também o setor privado, tal convergência de interesses tem suas raízes no próprio contexto econômico e

social do estado de Pernambuco, voltado para si próprio, como observado na característica fortemente fechada do próprio mercado de transportes. Nesse mercado, as empresas se formam e crescem à base de capital essencialmente local e não perdem esse traço mesmo quando há diversificação para outros setores da economia. Isso é um fator explicativo do por que jamais empresa alguma de outra região ou estado penetrou no mercado da aglomeração recifense.

É bem verdade que, ao longo do tempo, a relação entre poder público e empresários não esteve imune a conflitos e divergências de caráter técnico. A própria existência de dois sindicatos representativos do setor empresarial já demonstra formas diferentes de relacionamento com a tutela pública. Mas o traço da originalidade local tem sido justamente a capacidade do poder público de imprimir uma dinâmica técnica e urbanística, que está na origem do sucesso do planejamento metropolitano.

Ao buscar adaptar-se ao padrão técnico imposto pelo órgão gestor, as empresas de ônibus trataram de desenvolver alguns indicadores que apontam para a existência de um processo de modernização empresarial e expansão territorial em direção a outros estados da região. Dentre esses indicadores, podem ser mencionados:

- Recursos Humanos. Desde meados de 1980, as empresas investem na contratação de técnicos de nível superior (engenheiros, estatísticos, advogados, psicólogos);
- Informatização da gestão interna e da operação. Observa-se um esforço no sentido do uso de técnicas computacionais para a administração e manutenção, como comprova o fato de que o Prêmio Nacional de Qualidade promovido pela ANTP em 1997 foi ganho por uma empresa local;
- Relações profissionais de trabalho. As relações de trabalho envolvendo o pessoal técnico, administrativo e de operação/manutenção, evolui do modelo artesanal, herdado dos anos 50, para relações assalariadas regidas por dissídios coletivos.
- Mudanças no comando das empresas. Profissionalização do quadro diretivo, tendo os herdeiros ou sócios preparação escolar e universitária.
- Processo de concentração empresarial. Sobretudo a partir dos anos 70, observou-se um movimento de fusões, incorporações e de associações de empresas que resultou em um formidável processo de concentração.
- Diversificação do capital das empresas. Verifica-se que as empresas de maior porte (em frota e demanda) passam por um processo de diversificação vertical das atividades, estendendo sua influência geográfica para o transporte intermunicipal ou interestadual de passageiros, para o transporte de cargas ou o turístico. Da mesma forma, constata-se uma diversificação horizontal, pela qual algumas delas estendem suas atividades para a construção civil, o mercado imobiliário, a revenda de automóveis, etc.

A maior mudança do setor consiste certamente na passagem do comando empresarial, mesmo se esse processo não está isento de conflitos familiares que podem até levar à concordata ou quebra da empresa. Passa-se de uma primeira geração, caracterizada pelos pioneiros, fundadores das empresas, que as geriram de forma artesanal, para uma segunda geração, composta por seus filhos e parentes, em geral com formação de nível superior e mais receptivos às inovações organizacionais e tecnológicas. Recentemente, uma terceira geração emerge no setor, composta de especialistas que vão assumir postos de comando nas empresas e que possuem um *savoir faire* nos domínios de gerência empresarial. Esses especialistas são, muitas vezes, oriundos de outros setores da atividade econômica, não tendo assim vinculações históricas com o setor de transportes. A título prospectivo, poder-se-ia supor o surgimento de uma quarta geração que seria composta por empresários ligados a grupos privados, provenientes de outros setores da economia, que passariam a atuar no mercado dos transportes urbanos, adquirindo empresas ou participação no capital de empresas de transporte.

Evidentemente, esse processo de modernização empresarial não ocorre de forma linear e homogênea. Na prática, as grandes empresas, conscientes da necessidade da introdução de inovações organizacionais e tecnológicas na sua gestão interna, coexistem com aquelas que funcionam ainda segundo métodos artesanais, herdados dos anos 50. Mas o que é fundamental ressaltar localmente é que o setor preponderante é aquele constituído pela moderna empresa privada. É este segmento que vai impulsionar a constituição de um mercado regional, como se verá a seguir.

4. Dinâmica regional, ou a natureza espacial dos mercados de transporte

Esta seção representa um esforço de compreensão das razões de constituição do mercado regional de Pernambuco, Alagoas, Paraíba e Rio Grande do Norte, a partir de dois grandes eixos: de um lado, as dinâmicas físico-espaciais, econômicas e urbanísticas da região; de outro, as estratégias de expansão das empresas privadas, vistas sob o ângulo do setor empresarial localizado em Recife. Ou seja, a hipótese de base é que, por razões históricas, o mercado regional se estruturou em torno do papel do Recife como pólo indutor. Note-se, todavia, que isso não implica desconhecer as especificidades de cada estado e cidade, que são fundamentais para a própria compreensão do fenômeno. O peso das lógicas locais é claramente ratificado pela análise da situação de Fortaleza, cujo processo de formação do mercado urbano/metropolitano de transportes e de concentração empresarial obedeceu a uma dinâmica própria, sem nenhuma influência da experiência recifense.

4.1. Breve configuração das cidades e de seus transportes

Conforme se visualiza no Mapa 3, Recife cresceu ao longo da rodovia nacional BR-101. Apontando na direção sul para Maceió e no rumo norte para João Pessoa e Natal, ela constitui um elemento físico fundamental de integração do mercado regional. Em Maceió e João Pessoa, capitais dos estados de Alagoas e Paraíba, respectivamente, as características geográficas influenciaram o funcionamento dos transportes por ônibus. As cidades possuem uma configuração radioconcêntrica, com eixos viários que se dirigem para as áreas centrais. Natal, capital do Rio Grande do Norte, possui a forma de um setor circular, com o centro situado próximo à embocadura do rio, cujos limites são dados pelas dunas a leste e pela Ribeira do Potengi a oeste.

Os dados da Tabela 7 apontam uma diferença importante entre as cidades: o processo de urbanização, em nível do conjunto da aglomeração, foi bem mais marcante em Recife, cuja capital concentra 48% da população total da aglomeração. Por outro lado, as cidades de Natal, Maceió e João Pessoa concentram 79%, 80% e 51% das populações das respectivas aglomerações. Os números mostram que a aglomeração do Recife apresenta características geo-econômicas que se traduzem por uma forte inter-relação entre as diversas sedes municipais e, em conseqüência, constitui um importante mercado interurbano. Tal não é o caso de Maceió, João Pessoa e Natal, onde o processo de metropolização é fenômeno ainda recente. Nas três, embora os deslocamentos interurbanos estejam em crescimento, eles não constituem ainda mercados de porte comparável ao de cada capital, o que se deve ao fato de essas capitais serem fortemente hegemônicas – em termos econômicos e populacionais – no espaço metropolitano.

Tabela 7

População das cidades e aglomerações, 1980-1991

Cidades e aglomerações	População		Crescimento	Peso
	1980	1991	1980/91	da capital
Aglomeração de Recife	**2.347.146**	**2.859.469**	**1,81**	-
Recife	1.200.378	1.290.149	0,66	45%
Aglomeração de Natal	**514.113**	**773.495**	**3,78**	-
Natal	416.892	606 541	3,47	79%
Aglomeração de Maceió	**500.581**	**720.788**		
Maceió	399 300	628.206	4,21	80%
Aglomeração de João Pessoa	**647.249**	**711.453**		
João Pessoa	329.945	497.214	3,81	51%
Aglomeração de Fortaleza	**1.580.066**	**2.294.524**	**3,45**	
Fortaleza	1.307.611	1 758 334	2,73	77%

Fonte: FIBGE

Nessas situações, em que coexistem pelo menos três submercados (urbano da capital, das cidades da aglomeração, interurbano), que estratégias os diversos segmentos da oferta de transporte (empresas de ônibus, operadores de veículos de pequeno porte) adotam com vistas a ocupá-los? Simples: eles tendem a se concentrar nos submercados que apresentam maior demanda e, portanto, oferecem maiores oportunidades de realização de viagens. Todavia, como os níveis de regulamentação dos poderes públicos são menos fortes em certos segmentos (por exemplo, o urbano das demais cidades da aglomeração, exceto a capital), esses mercados, embora menos expressivos (em termos de demanda) são interessantes, pois podem permitir maior rentabilidade do capital e mesmo a garantia de uma situação vantajosa – uma reserva de mercado – em um segmento com reais possibilidades de expansão.

Em termos dos sistemas de transportes, em Maceió e João Pessoa, as tutelas sobre os mercados urbanos de ônibus estão a cargo das Superintendências de Transportes Urbanos – STU. Em Natal, a tutela é exercida pela STU enquanto que no submercado intermunicipal a regulamentação é encargo do governo estadual através da Secretaria de Transportes.

Conforme se vê na Tabela 8, o transporte por ônibus em Natal é operado por 7 empresas privadas com 493 veículos que circulam em 74 linhas, na maioria radiais, levando 430.000 passageiros por dia e produzindo 135.000 quilômetros, com um IPK alto (3,18). Observa-se um esforço no sentido da renovação da frota, tendo a idade média dos veículos passado de 6,8 anos, em 1991, para 5,6 anos e 5,04 anos em 1992 e 1993 respectivamente. Persistem problemas nos transportes de Natal: longos deslocamentos casa/trabalho, diversificação espacial das viagens, dificuldade de opção por modos não motorizados e coincidência parcial de itinerários em uns poucos corredores de tráfego que se dirigem ao centro da cidade (Santos, 1992)[18] Em Maceió e João Pessoa, a rede de ônibus é operada, respectivamente, por 11 e 7 empresas, que transportam 379.812 et 334.930 passageiros/dia, com frotas de 450 e 307 veículos em cada cidade.

Tabela 8

Características operacionais dos transportes por ônibus, 1995

Cidades	Empresas	Passag./dia	Km/dia	IPK	Frota	Linhas
Recife (EMTU)	21	1.527.200	569.850	2,68	2.162	270
Natal	7	429 861	134.769	3,19	493	74
João Pessoa	7	334.930	95.009	3,53	307	64
Maceió	11	379.812	135.151	2,81	450	14
Fortaleza	23	985 000	376.380	2,62	1.431	*

* Dado não disponível

Fonte: TURMA; Dados: EMTU-Recife, STU-Natal, João Pessoa, Fortaleza

4.2. Fortaleza: hegemonia empresarial e atomização das empresas

Capital do estado do Ceará, Fortaleza está localizada na área litorânea, sendo constituída de planícies (ver Mapa 3). Com relevo pouco acentuado, existem áreas inundáveis e dunas que se localizam entre a praia e o interior (Oliveira, 1992). A forma reticulada de ruas ortogonais e o traçado hipodâmico, que Fortaleza apresenta hoje, devem-se a sucessivos planos urbanístico, que, elaborados desde o início do século passado (Silva Paulet, Adolfo Herbster), foram sendo paulatina e parcialmente postos em prática.

Na década de 60, elabora-se o Primeiro Plano Estadual de Governo, distinguindo a integração do estado do Ceará ao desenvolvimento econômico regional como um dos principais objetivos. Resulta desse esforço a ampliação e a pavimentação de rodovias, a conclusão do Porto de Mucuripe e a implantação do Distrito Industrial de Maracanaú, consolidando de forma definitiva a metrópole regional de Fortaleza (305 quilômetros quadrados e 1,7 milhão de habitantes) e sua Região Metropolitana (3.483 quilômetros quadrados e 2,3 milhões de habitantes) na forma radioconcêntrica que hoje apresenta. Segundo a Tabela 8, o processo de metropolização é recente, pois Fortaleza concentrava 77% da população da aglomeração cearense em 1991. Ainda, o Mapa 2 mostra que a capital cearense segue sendo importante pólo de crescimento urbano, com taxas de crescimento populacional superadas apenas pelo seus distritos de Caruari e Eusébio. Significa que, apesar de crescentes, os deslocamentos interurbanos não constituem ainda mercados de transporte comparáveis em porte ao urbano da capital.

A rede de ônibus é composta por 1.431 veículos, operados por 22 empresas privadas e uma pública (dados de 1995). O número de passageiros por dia útil é de 985 mil, para uma produção de 376.380 quilômetros por dia. A rede é integrada, funcionando através de terminais fechados de integração. O sistema segue concepção similar à de Curitiba (vide Capítulo XI), embora em Fortaleza as relações entre transporte, malha viária e usos do solo não estejam tão claras e definidas quanto na capital paranaense. O transporte intermunicipal da Região Metropolitana de Fortaleza é operado por 13 empresas privadas que fazem circular 245 veículos em 57 linhas, atendendo a 110 mil passageiros por dia (Santos, 1995).

Os traços marcantes da evolução das relações entre público e privado em torno do transporte por ônibus em Fortaleza remontam aos anos 60, quando foi criada a empresa pública[19], com a finalidade de se constituir em "órgão monopolizador dos transportes coletivos do município" (Santos, 1995). Todavia, logo em seguida, a prefeitura publica o regulamento dos transportes coletivos[20], cujo artigo primeiro alivia a pretensão monopolizadora da citada Lei nº 2.729, fixando a necessidade de permissão da Secretaria Municipal de Transportes para que particulares pudessem prestar serviços "não executados diretamente pelo Poder Municipal ou por empresa de que este participe".

Note-se que a delegação a particulares não partiria da empresa pública e sim do Poder Executivo, restringindo-se então aquela ao papel de operadora pública, sem acumular funções de tutela sobre o serviço (ao contrário da experiência recifense). Nos anos seguintes, ocorreram tentativas de estabelecer o monopólio da operadora pública. Revogaram-se por decreto[21], por exemplo, todas as permissões outorgadas às empresas privadas, restabelecendo o monopólio da empresa pública como princípio organizador do transporte coletivo do município. Todavia, abriu também a possibilidade de que particulares explorassem linhas existentes ou a serem criadas – na impossibilidade da operadora pública fazer diretamente a prestação do serviço. Pouco depois, o regulamento foi novamente mudado[22], estabelecendo que as permissões a particulares teriam prazo de cinco anos. Fixava ainda prazo de três dias para as operadoras privadas requererem à prefeitura "o direito de exploração do transporte nas respectivas áreas seletivas de operação que detêm presentemente" e mais 180 dias para que se reorganizassem segundo as prescrições do regulamento modificado. Como resultado, das 23 empresas privadas atuantes, apenas 5 atenderam à convocatória da municipalidade; as 18 restantes preferiram ingressar com mandados de segurança, objetivando fazer "valer em toda a sua plenitude os termos de permissão de que são detentoras".

O exame do grupo de empresas que hoje opera o transporte por ônibus em Fortaleza (ver Tabela 11 no Anexo) mostra pequenas diferenças com relação à lista de empresas de 1970. Qualquer que tenha sido o desfecho da crise – negociação política, embargo judicial ou realização do processo licitatório –, ele teve como característica principal o fato de que pouco mudou na estrutura empresarial do mercado. Importante, por outro lado, é verificar a força demonstrada pelo sindicato patronal naquele momento. Observe-se que, entre as empresas que foram à justiça contra a decisão do Executivo municipal, estão algumas que já haviam atendido à convocação do prefeito: deduz-se um forte sentido corporativo no meio empresarial, o qual poderá explicar algumas das características atuais da oferta no mercado de transportes da capital alencarina (Santos, 1995).

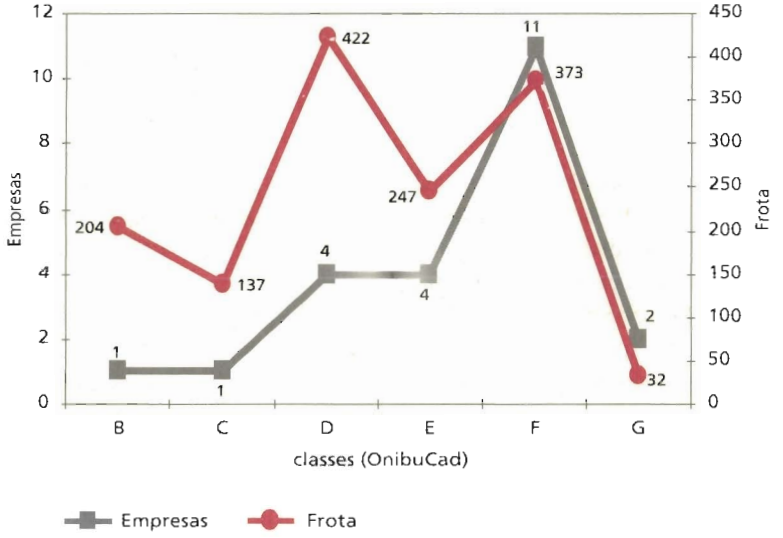
Atualmente, o sistema de Fortaleza é operado por 23 empresas (uma pública), com uma frota de 1.415 veículos (Figura 5). O tamanho médio da frota é de 61,5 veículos, caindo para 57,8 quando se exclui a empresa pública. Tais números mostram que os níveis de concentração empresarial em Fortaleza ainda não são tão altos quanto os existentes em outras cidades: ali, a maior empresa detém menos de 15% da frota total do sistema (ou pouco mais de 16% se excluída a frota da empresa pública).

Entretanto, retirada a empresa pública do cálculo, as 5 maiores empresas privadas (cerca de 23% do total de operadoras particulares) ficam aproximadamente com 50% da frota total do sistema, indicando a possibilidade de um tipo distinto de concentração empresarial em que empresas grandes convivem com unidades de tamanho pequeno, com pouca transição dimensional

no perfil empresarial do mercado. Com efeito, em Fortaleza, ainda levando em conta apenas a quantidade de veículos por empresa, pode-se verificar que as 14 menores empresas (65% do total) têm menos de 50 ônibus, enquanto 4 grandes possuem mais de 100 e outras 4 se situam na faixa intermediária. Enfim, segundo a Figura 5 construída a partir da tipologia desenvolvida por Henry e aplicada neste capítulo, o perfil dominante de empresa em Fortaleza é o do tipo F (empresas pequenas de 20 a 45 veículos). Isto é corroborado pelo fato de que 17 das 23 empresas do sistema possuem menos de 75 veículos.

Figura 5

Dispersão das empresas de ônibus de Fortaleza, 1994



Fonte: TURMA; Dados: Prefeitura de Fortaleza

Diferente dos demais casos conhecidos (e parecido com o de Belo Horizonte, ver Capítulo V), o nível baixo de concentração das empresas de ônibus de Fortaleza é interessante. A quantidade de empresas no mercado há 25 anos era similar aos números de hoje e a maioria delas ainda está presente na atualidade. Portanto, para compreender esta singular evolução da estrutura da oferta, é significativo remeter à crise da relação entre empresas e poder público no início dos anos 70. Aparentemente, em Fortaleza, a corporação empresarial protegeu da extinção ou da fusão as empresas de menor porte. A excelência do sindicato patronal – hoje congregando apenas as empresas operadoras no mercado urbano, enquanto outro representa os interesses das empresas ditas rodoviárias – e seu alto nível de organização resulta em boa parte deste importante esforço empresarial de duas décadas atrás.

4.3. Do urbano ao metropolitano... regional

Uma característica dos transportes urbanos é a espacialidade dos deslocamentos, não podendo sua produção e consumo estar dissociados dos espaços concretos no qual se inserem. Conseqüentemente, a formação dos mercados de transportes urbanos será fortemente condicionada pelos aspectos geoeconômicos e de organização político-institucional que os cercam. Sendo assim, esses mercados têm uma natureza espacial. Por isso, ao menos em tese, distintas configurações urbanísticas darão origem a mercados de transportes tipologicamente diferenciados. Distinguem-se as tipologias seguintes:

- em Recife, os submercados de transportes por ônibus da capital e intermunicipais são claramente dominantes e homogêneos e constituem um espaço único de ação das empresas de ônibus e do organismo de tutela (EMTU). O submercado de transportes das demais cidades da aglomeração apenas começa a se constituir, a partir da estruturação dos órgãos de tutela, seguramente pressionados pela necessidade de responder aos desafios postos pela emergência dos transportes "informais", que são hegemônicos nessas áreas;
- nos casos de Maceió e João Pessoa, os mercados de transportes por ônibus das aglomerações são claramente dominados pelos submercados das capitais, espaço privilegiado de ação das empresas de ônibus e dos organismos de tutela locais;
- em Natal, o mercado de ônibus da aglomeração é claramente dominado pelo submercado da capital, espaço privilegiado de ação das empresas de ônibus e do organismo de tutela municipal. Apenas a cidade de Parnamirim apresenta um submercado urbano de transporte em formação, hegemonizado pelas empresas privadas de ônibus da capital. Por outro lado, o submercado intermunicipal apresenta importância relativa, se bem que em expansão, com a presença hegemônica das empresas estabelecidas no submercado da capital;
- na Região Metropolitana de Fortaleza, o submercado da capital é hegemônico, sendo similar ao caso de Natal a relação entre as demandas deste segmento e do submercado intermunicipal da aglomeração. No caso de Fortaleza, o corte hegemonizante ainda não parece estar definido. Sobre a interpenetração dos submercados e, comparando nomes de empresas operadoras, só foi possível identificar três delas presentes nos dois segmentos principais. A força política e a excelência organizativa do sindicato patronal da capital, assim como a cultura técnica que se vai gestando no organismo de gerência local, podem prenunciar que parta da lógica funcional do segmento urbano a homogeneização do mercado, ainda mais que as linhas intermunicipais do aglomerado já seguem uma prática de cálculo tarifário típica de transporte urbano (Santos, 1995).

4.4. Lógicas empresariais em mercados regulamentados

As empresas buscam atuar em três submercados interpostos: urbano da capital, urbano dos municípios da aglomeração, intermunicipal. Um quarto segmento – importante, devido à extensão do Brasil de um lado e de outro às características do modelo de regulamentação – diz respeito ao mercado do transporte interestadual, ligando as capitais dos estados. No Brasil, a tutela sobre o transporte interestadual é exercida pelo governo federal através do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER.

Trata-se de um segmento operado unicamente por grandes empresas privadas, submetidas a uma regulamentação protecionista e caracterizando um mercado fechado. Só recentemente o Ministério dos Transportes vem buscando impor uma flexibilização nesse segmento de mercado de ônibus, embora tenha até agora atuado de forma tímida e defrontado um sem-número de interpelações judiciais que se traduzem por delongas na implantação de um modelo regulatório minimamente pró-competitivo.

Na região Nordeste oriental distingue-se, de início, o transporte interestadual ligando quatro das capitais aqui estudadas, realizado por empresas privadas que, tendo Recife como base, fazem as ligações entre esta e Maceió (distante 250 km), João Pessoa (150 km) e Natal (300 km), caracterizando um mercado fortemente integrado e homogeneizado por Recife (vide Mapa 3).

Que relações existem entre os diversos segmentos dos mercados de ônibus das aglomerações? A resposta a esta questão é ligada ao processo de diversificação do capital das empresas que se realiza, inicialmente, no nível da expansão territorial.

Um caso típico de expansão territorial em mercados integrados é o que envolve as aglomerações de Recife, Maceió, João Pessoa e Natal. Como exemplo concreto, tem-se uma empresa do Recife, que, desde os anos 50, passou por transformações importantes em seu modelo de gestão, indo de uma estrutura artesanal a um estilo empresarial. Tendo começado a operar algumas linhas urbanas do Recife, com o tempo, ela se desenvolve e o processo de acumulação de seu capital a leva a um crescimento em direção às cidades do interior do estado de Pernambuco, passando a atuar também no mercado intermunicipal. Em seguida, mediante aquisição de uma pequena empresa em outra capital regional, começa a operar linhas urbanas em mais um estado da federação. Finalmente, hegemoniza o mercado interestadual, posto que agora atua em regime de quase monopólio nas ligações entre Recife e as capitais da região.

Fortaleza, ao contrário, talvez pela sua distância geográfica do Recife e por constituir-se em capital de porte, com especificidades econômicas, urbanísticas e culturais bem definidas, conheceu uma lógica própria de desenvolvimento do setor empresarial de transportes, cujos níveis de concentração estão ainda em patamares inferiores, o que vem comprovar a idéia da importância dos determinantes locais.

Poder da regulamentação versus lógicas privadas regionais

Recife constitui um caso exemplar, onde a força motriz dos processos de unificação do mercado e de concentração empresarial está na ação do poder público através da EMTU: nessa condição pode-se falar em sucesso estatal, embora único (em particular, no que diz respeito à coordenação metropolitana). Fortaleza, ao contrário, aponta para o fato de que são as empresas que estendem sobre todo o espaço metropolitano a sua lógica de atuação, muito embora recentemente o poder público venha assumindo um papel de relevo. Ambos os casos produzem então respostas antagônicas à pergunta sobre o papel principal no processo de modernização das empresas privadas. Uma resposta definitiva não pode proceder das únicas cidades analisadas nesse capítulo, embora todas contem ainda com empresas públicas de ônibus urbano e sigam recebendo apoio técnico de administrações centrais. Mas da análise realizada sobre o Nordeste setentrional, conclui-se que os mercados de transportes das aglomerações apresentam alto grau de homogeneidade, cada caso se diferenciando pelo agente motor da homogeneização (empresas privadas ou autoridades de tutela).

A experiência de Natal mostra que a unificação do mercado tem como forças impulsionadoras tanto a autoridade de tutela da capital quanto as empresas privadas que exercem seu papel motor no mercado intermunicipal e, recentemente, estendem sua influência para os mercados das cidades da aglomeração. Os exemplos de João Pessoa e Maceió apontam para a predominância do submercado da capital, sendo que num caso, o de João Pessoa, o poder público exerce o papel motor, enquanto no de Maceió é a empresa que exerce a maior liderança na ocupação do mercado de transporte.

Característica fundamental de todos esses mercados de transporte por ônibus: eles são fechados. Isto quer dizer que grandes obstáculos são interpostos à entrada de novos operadores. A alta rentabilidade (em parte devida à própria proteção do mercado) atrai fortemente a atenção de diferentes empreendedores que teriam, em princípio, condições de dar um passo em direção a esse mercado. Alguns exemplos, para permanecer apenas nos limites do setor: operadores do transporte urbano de cidades próximas, de transporte rodoviário de passageiros e de cargas, empresas especializadas (fretamento, turismo, escolar, locação de automóveis, táxis).

Assim, uma das estratégias utilizadas pelas empresas privadas para expandir-se territorialmente parece ser a ocupação de mercados nos quais a regulamentação é menos incisiva ou mesmo mais fraca, a exemplo do transporte intermunicipal e municipal das cidades periféricas das aglomerações. Outra estratégia provém das empresas de transporte de longa distância, que não menosprezam as clientelas de deslocamento estritamente urbano mal atendidas por capitais que se afincam nos grandes mercados metropolitanos, a despeito da demanda reprimida que existe nas cidades de porte médio. Eis assim evidenciado, no caso do Nordeste, um vácuo importante, que diz respeito às necessidades de desloca-

mentos nos espaços urbanos de zonas que mantêm caraterísticas rurais. Um maior conhecimento dessas situações poderia levar a repensar os quadros regulatórios dos diferentes segmentos dos mercados de transportes, sempre levando em conta a importância das especificidades locais que assumem um papel preponderante na conformação dos mercados urbanos e metropolitanos.

Anexo

Tabela 9

Evolução demográfica da Região Metropolitana do Recife

Municípios	População residente					Crescimento anual (%)				Área (km2)
	1950	1960	1970	1980	1991	50/60	60/70	70/80	80/91	1997
Abreu e Lima	*	*	*	47.254	76.598	*	*	*	4,49	129,1
Itamaracá	*	*	7.117	8.256	11.602	*	*	1,5	3,14	65,4
Itapissuma	*	*	*	12 515	16.498	*	*	*	2,54	74,3
Moreno	23 095	29.351	31.204	34.943	39.059	2,43	0,61	1,14	1,02	192,1
Ipojuca	*	*	*	*	45 424	*	*	*	*	514,8
Igarassu	33 985	43.026	55 079	60.730	80 377	2,39	2,5	0,98	2,58	304,2
São Lourenço**	*	*	95 500	54 378	85 314	*	*	-5,48	4,18	264,4
Camaragibe	*	*	*	93 284	100 390	*	*	*	0,67	48,3
Cabo	36 007	51 125	75 829	104 157	125 351	3,57	4,02	3,23	1,7	448,4
Paulista	48 103	51 182	70 059	118 634	211 024	0,62	3,19	5,41	5,38	102,3
Olinda	62 435	108 441	196.342	282 203	340 673	5,68	6,12	3,69	1,73	38,1
Jaboatão	57 728	103 992	200.975	330 414	482 434	6,06	6,81	5,1	3,5	257,3
Recife	524 682	788 336	1 060.701	1.200 378	1.290 149	4,16	3,01	1,24	0,66	218,7
Total	**786.035**	**1.175.453**	**1.792.806**	**2.347.146**	**2.859.469**	**4,11**	**4,31**	**2,73**	**1,81**	**2.257,4**

* Dados inexistentes

** Município desdobrado em 1980, dando surgimento a Camaragibe.

Fonte: FIBGE

Tabela 10

Empresas de ônibus sob a tutela da EMTU-Recife em 1997

Empresa	Dados operacionais				Percentual (%)			
	Frota	Linhas	Pass./dia	Km/mês	Frota (%)	Linhas (%)	Demanda (%)	Km (%)
BORBOREMA Imperial	410	54	244.022	3.020.566	16,3	15,04	16,21	17,26
BORBOREMA Rodoviária	18	2	9.784	180.054	0,72	0,56	0,65	1,03
METROPOLITANA Rodoviária	209	30	99.507	1 419 558	8,31	8,36	6,61	8,11
METROPOLITANA Empresa	229	28	155.463	1.484.545	9,11	7,8	10,33	8,48
JOSÉ FAUSTINO & Cia	75	10	36 715	725.259	2,98	2,79	2,44	4,14
TAMARÁ	72	11	52.328	427.871	2,86	3,06	3,48	2,45
CAXANGÁ	156	19	106.839	891.705	6,2	5,29	7,1	5,1
NATUR-NÁPOLES	48	7	17.994	436.340	1,91	1,95	1,2	2,49
CIDADE ALTA	105	14	46.852	831.534	4,17	3,9	3,11	4,75
SÃO PAULO	116	21	74.441	704.221	4,61	5,85	4,95	4,02
SANTA CRUZ	62	9	33.883	535.349	2,47	2,51	2,25	3,06
RODOTUR	53	6	29.346	371.190	2,11	1,67	1,95	2,12
OLIVEIRA	106	17	46.457	741.270	4,21	4,74	3,09	4,24
ITAMARACÁ	111	20	39.868	948.405	4,41	5,57	2,65	5,42
VERA CRUZ	218	31	126.928	1 513 272	8,67	8,64	8,43	8,65
MIRIM	24	3	16 075	219.685	0,95	0,84	1,07	1,26
TRANSCOL	20	4	16.083	116.487	0,8	1,11	1,07	0,67
GLOBO	64	12	43.761	360.604	2,54	3,34	2,91	2,06
PEDROSA	67	12	46.750	402.055	2,66	3,34	3,11	2,3
RIO PARDO	111	17	60.455	651.068	4,41	4,74	4,02	3,72
CTU (Total)	241	32	201.805	1.516.747	9,58	8,91	13,41	8,67
Total sistema EMTU	**2.515**	**359**	**1.505.356**	**17.497.785**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: EMTU – Recife

Tabela 11

Empresas de ônibus de Fortaleza, 1994

Empresa	Frota
AUTOVIÁRIA	204
CTC (pública)	137
CIALTRA	121
FORTALEZA	109
IRACEMA	109
ÁGUIA BRANCA	83
BONS AMIGOS	73
SALETE	65
RIBAMAR	56
TRANSPESSOA	47
MONTENEGRO	44
FREITAS	42
ANGELIM	41
TIMBIRA	40
SÃO JOSÉ	38
SANTA MARIA	33
MARAPONGA	30
IRMÃOS BEZERRA	29
SÃO FRANCISO	28
APARECIDA	24
SÃO BENEDITO	24
BRASÍLIA	17
SÃO CRISTÓVÃO	15
Total PMF	**1.090**

Fonte: Prefeitura de Fortaleza

Seção B

CRESCIMENTO E GERENCIAMENTO DA VIAÇÃO

Prefiro olhar a fila de ônibus.
/../ Fala-se de viagem no verão,
dando-se ao ato de viajar uma categoria
e um valor semelhantes ao salto em trapézio
Viajar é sempre uma aventura em torno de si próprio
e muito mais do que uma caminhada
que se percorre sem saber por que e para quê.

Paulo Fernando Craveiro
Prefácio da cidade, Recife, 1961

O passageiro conseguiu atravessar a roleta e arrumou vaga sentada para continuar a leitura do livro. O espetáculo que a vida encena do lado de fora da janela o distrai, e ele passa a contar os ônibus que trafegam pelas ruas. Agora, poderá conferir os dados do cadastramento da pesquisa *Onibucad* e avaliar se a tipologia deduzida a partir das informações coletadas realmente explica tanto o número quanto a variedade dos ônibus em desfile ou engarrafados no trânsito.

De volta ao livro, chegando à terra onde apareceu a forma da viação à brasileira, surpreender-se-á o leitor com a situação constatada em Belo Horizonte, com tantas empresas operando um serviço tão racionalmente estruturado. Igualmente interessante, mas totalmente diversa, é a paisagem na capital gaúcha, que registra uma inusitada convivência entre a mais antiga empresa pública de transporte de passageiros do Brasil, seu mais perene serviço organizado de lotações e um empresariado que se adapta aos ditames de uma sempre dinâmica prefeitura.

À diferença dos exemplos paulistano e nordestino visitados na seção anterior, as duas realidades descritas nesta seção revelam viações em processo de crescimento e ensaiando formas de gerenciamento voltadas para a superação das travas à modernização, representadas pela origem familiar das empresas do setor. Com isso, o leitor já poderá compreender melhor como a forma viação, para além e independentemente de suas variações locais, cresce e configura uma expansão que lhe dá características nacionais.

Capítulo IV

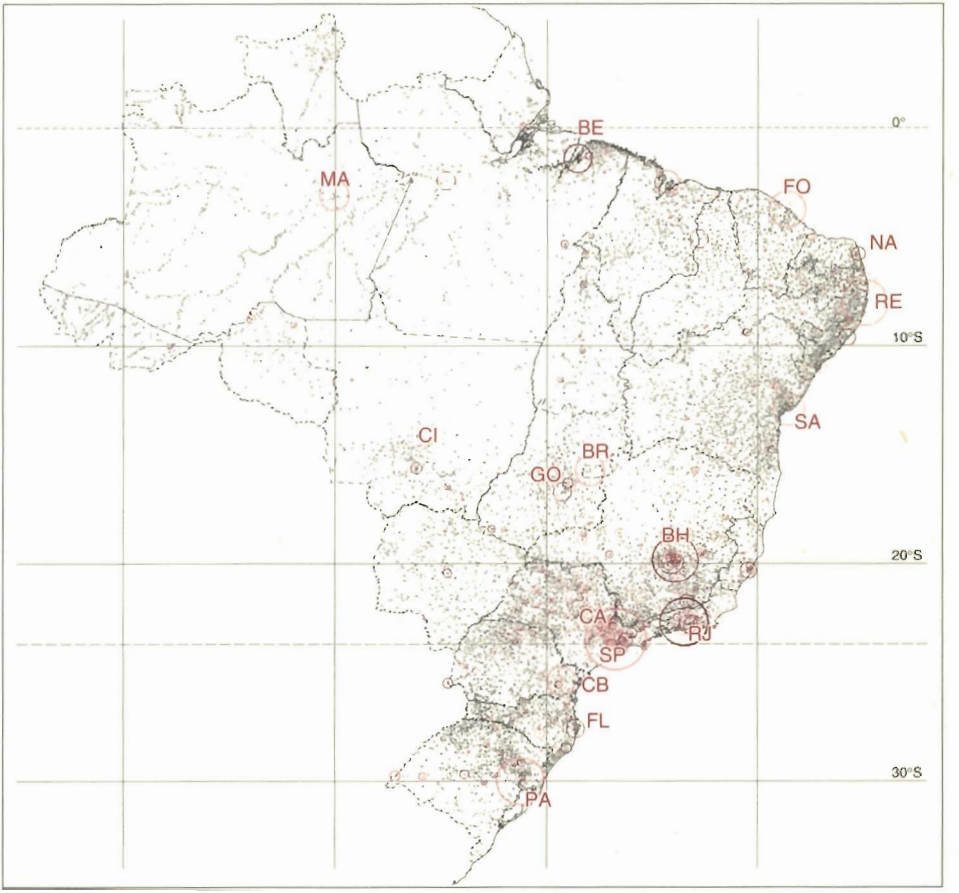
OnibuCad, cadastramento tipológico e dinâmica de escala da viação

Etienne Henry



Mapa 1

Distribuição geográfica das empresas de ônibus urbanos no Brasil em 1998



Composição do sistema da cidade:

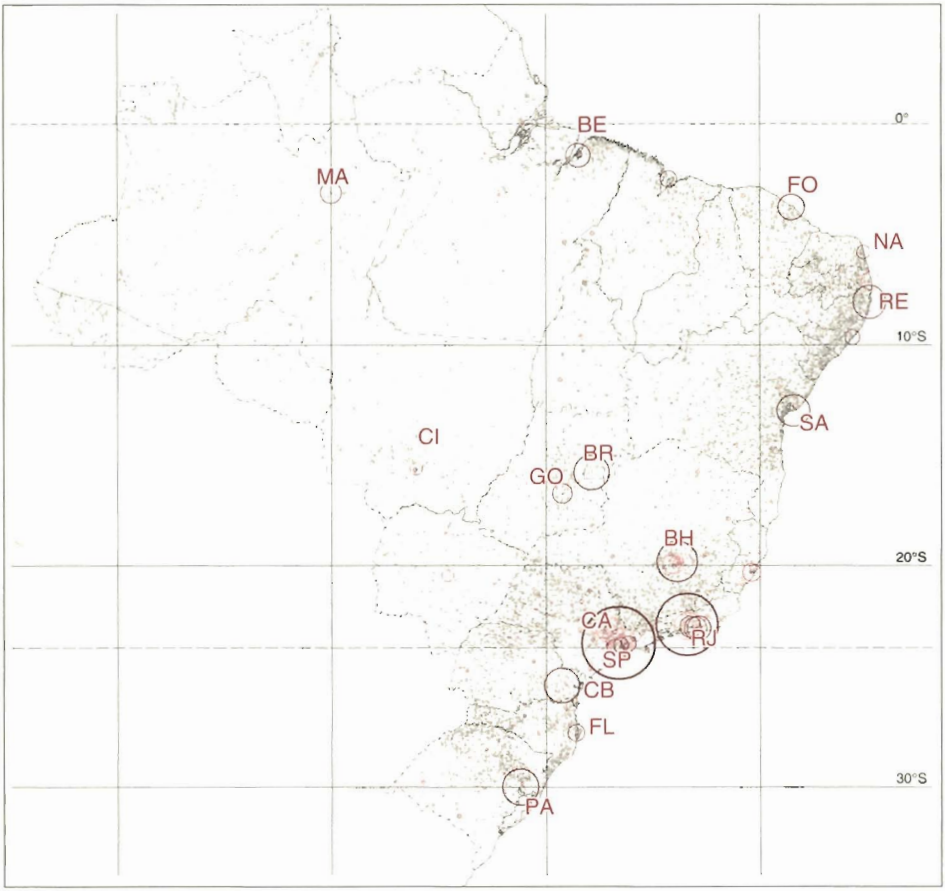
- Mais de 90% de empresas municipais
- De 50% a 90% de empresas municipais
- De 10% a 50% de empresas municipais

110 55 11

Fonte: TURMA; Elaboração: Jean-Paul Hubert; Dados: OnibuLis (expansão Etienne Henry)

Mapa 2

Concentração das frotas de ônibus urbanos no Brasil em 1998



Fonte: TURMA; Elaboração: Jean-Paul Hubert; Dados: OnibuLis (expansão Etienne Henry)

Contando ônibus

Contar ônibus na rua parece ser um esporte desprovido de qualquer interesse, a não ser para garotos apaixonados que percorrem a cidade com o objetivo único de viajar de ônibus como puderem (na São Paulo de hoje, como em Londres nos anos 60). São tantos, iguais ou díspares, barulhentos e fumacentos, mais cheios do que vazios. No ponto de parada, apenas distinguimos o número e o destino daquele único que vai nos levar ao trabalho, em cima da hora, se o motorista quiser. Quem, na volta para casa, acabou dormindo, cansado tanto pela jornada quanto pela viagem, descobre o pintalgado mundo da garagem, geralmente ao lado de favela e bem cercado. Cobradores entregando a receita ou motoristas jogando cartas à espera da próxima saída. Oficinas mecânicas ao preciso e atarefado ritmo das máquinas da borracharia, da pintura, da eletromecânica, do recapamento. Vagas que se enchem apenas fora do horário de serviço, ao lado das quais a sede administrativa parece algum Sheraton deslocado. É quando adquire significado a peculiar logomarca empresarial: carente de sentido para o usuário no tráfego banalizado da rua, ela identifica a propriedade do ônibus que roda entre muitos outros. Tudo isso... e quantos são? Muitos, diz o taxista. Demais, acha o proprietário de carro. Raros, lamenta o usuário, que obriga o prefeito a decretar que são poucos. Antes de dar razão a um ou outro, seria oportuno exibir uma cifra da frota total dos ônibus em circulação na cidade[1]. Dada a carência de estatísticas fidedignas, a tarefa não é fácil

No registro do órgão municipal que permissiona o serviço público, figura a frota operacional de cada empresa regulamentada, segundo exigências técnicas e sob severa fiscalização. Entretanto, essa cifra costuma variar bastante em relação à frota patrimonial da viação que, além de veículos de reserva ou fora das normas, pode incluir em sua contagem ônibus de outros serviços ou para outras cidades. Somar os registros de diferentes órgãos metropolitanos leva a números diferentes dos encontradas nos sindicatos empresariais. Além disso, ainda é preciso considerar os ônibus de serviço privado, escolar, especial e os de fretamento, sem falar dos operados por entidades não reconhecidas como profissionais. Se é fatigante levar até o fim a tarefa de cadastrar ônibus que operam numa aglomeração urbana, é quase impossível fazê-lo em nível nacional. Contudo, reduzidas as incógnitas remanescentes, pode-se proceder a um exercício estatístico e geográfico que consiste em expandir o resultado da contagem direta (vide infra parágrafo 6.2.) e projetá-lo no espaço nacional (vide Mapas 1 e 2). Observa-se então certa disparidade desse universo, no qual convivem grandes companhias e pequenas auto-viações, empresas modernas e tradicionais, sofisticadas e simples, organizadas e desorganizadas, suntuosas e escondidas.

Por que tantas diferenças ficam tão pouco evidentes na rua? São elas importantes na qualidade ou no tipo de serviço prestado, na capacidade de

responder a demandas tão sufocantes quanto concentradas nos horários de pico? Pois, da simples contagem, o que se espera é estabelecer uma tipologia de empresas, agrupá-las segundo critérios de qualidade ou de eficiência, deduzir graus de modernidade ou degraus de escala – e até, talvez, tentar detectar um ideal de tamanho ótimo, caso este exista. E mais ainda: no levantamento de indicadores quantitativos sobre diversas características físicas, operacionais e gerenciais, aprofunda-se a tipologia, estabelecem-se critérios de comparação entre empresas e verifica-se a interpretação dessa realidade. Pode-se, então, confrontar o conhecimento adquirido empiricamente com os postulados científicos que guiam o raciocínio universal sobre transporte, o pensamento econômico e mesmo abordar questões do urbanismo voltado para o cidadão.

Este tipo de aferição de dados indisponíveis voltou a ser, de forma imprevista na condução geral da pesquisa sobre ônibus urbanos, o objeto principal de vários procedimentos que visam à construção de uma base de dados sobre o setor. O principal, *OnibuCad – Cadastragem das empresas de ônibus urbanos no Brasil*, implicou uma pesquisa realizada com a colaboração das empresas de transporte urbano (através de questionário remetido e devolvido por correspondência no ano de 1992, alcançando-se uma cobertura representativa de 10%). Para produzir esse levantamento empírico original e completar a contagem na rua, foi preciso elaborar o cadastro do universo de empresas, *OnibuLis – Listagem das empresas brasileiras de transporte urbano*, com coleta feita a partir de numerosas fontes de informação (sindicatos empresariais, fabricantes de veículos, imprensa especializada e diversos registros econômicos), que levou a um registro de 1.800 empresas (representando por volta de 75% do universo). Ambas as pesquisas permitiram reconhecer os diversos tipos de empresas brasileiras e foram logo submetidas a vários processos de tratamento estatístico, de acordo com o que a amostra permitia[2]. No período de tempo que separa as pesquisas e a interpretação dos resultados (prolongado, por causa da limitação dos recursos mobilizáveis para esse trabalho), foi necessário conferir a validade dos dados. Para isso, revelou-se preciosa a ajuda de órgãos gestores e organismos públicos, sistematizada na óptica da pesquisa participativa *OnibuReg – Regulamentação do transporte urbano nas regiões brasileiras*"[3]. A atualização desses dados é hoje facilitada graças à rede de contatos estabelecidos e à preocupação maior hoje existente no sentido de se ter um banco sistemático de informação sobre o setor em diversas cidades do país[4].

Algumas descobertas procedentes da árdua tarefa de produzir dados numéricos até então inexistentes são apresentadas neste capítulo. Nele juntam-se também resultados interpretativos, expostos em outras circunstâncias e que motivaram outros autores a trabalhar com a tipologia produzida e aplicá-la a aspectos ou cidades que diferem de um padrão geral. A validação dessa pesquisa experimental ultrapassa, então, os limites do presente capítulo, cen-

trado em apenas duas questões: a escala de produção do serviço de transporte urbano e a dinâmica de constituição do universo empresarial no Brasil, através da captação de uma imagem instantânea que bem poderia ser atualizada e repetida em processos iterativos de aproximação à realidade.

1. Das perguntas teóricas ou metodológicas às respostas tipológicas

1.1. Obsessiva presunção de escalas de produção deseconomizantes

O tamanho ideal das operadoras dos serviços de transporte é questão básica no debate sobre a organização dos transportes coletivos (Armstrong Wright, 1986): tornou-se até uma obsessão na economia dos transportes. A unidade de produção dos serviços pode assumir o caráter de uma empresa pequena ou grande, pública ou privada, explorando serviços de ônibus ou microônibus e operando em uma rede metropolitana de forma mais ou menos centralizada ou diversificada. Entretanto, as formas mais usuais de participação da iniciativa privada no setor, em cidades de países ditos "em desenvolvimento", baseiam-se na pequena propriedade. Presumivelmente, esta produziria serviços mais adequados e de menor custo. A discussão sobre esse ponto merece aprofundamento, pois a proliferação de pequenas unidades de produção do serviço poderá induzir à fragmentação das redes e de seus modos de operação. A posse de um grande número de ônibus é pré-requisito para a constituição de toda empresa que pretenda assumir de forma completa, autônoma e coordenada o conjunto dos aspectos ligados à operação do serviço. Mas, em relação ao tamanho das empresas, levantam-se questões sobre a rentabilidade comercial, as economias externas e a produtividade do serviço.

Do ponto de vista teórico, se reduzida à questão das "economias de escala" nos transportes (Massot, 1987), a análise é simples. A análise clássica da função de custos faz com que os desempenhos relativos – medidos em veículos/quilômetros ou em passageiros/quilômetros produzidos – dependam da estrutura de preços dos fatores de produção e das variáveis externas, como o tamanho das cidades ou a velocidade comercial dos ônibus (Koshal, 1972). Sendo o "custo médio" a relação entre o custo total e a quantidade produzida e sendo o "custo marginal" igual ao custo de produção de uma unidade suplementar, as economias de escala tornam-se "decrescentes" quando o custo médio de longo prazo é superior ao custo marginal e "crescentes" na situação inversa.

Diferentemente do que se verifica em de outros setores, a função de produção do transporte não permitiria rendimentos crescentes, segundo o tamanho das empresas, devido à importância considerável dos custos salariais em relação aos de capital. Sem jamais reconhecer a presença de economias

de escala positivas no setor de transportes urbanos, as diferentes gerações de modelos produzidos com base em séries cronológicas ou comparativas, indicam, nos países industrializados, rendimentos estáveis ou decrescentes com o aumento do tamanho das empresas. Contudo, os modelos não apresentam explicações concretas para o fato, imputando à grande participação dos custos salariais a diferença entre os transportes e os setores industriais nos quais se manifestam economias de escala (Lee & Steedman, 1970).

A experiência internacional parece mostrar que o custo marginal dificilmente pode ser inferior ao custo médio, pois a entrada em operação de um veículo suplementar acarreta custos de mão-de-obra sem relação com o aumento do serviço (Coles & Wabe, 1975). Assim, a qualidade do serviço, a organização da rede e as funções dos transportes nas cidades (excluindo considerações de caráter microeconômico) são responsáveis pelo crescimento das empresas.

Tais preceitos seriam válidos para as "cidades em desenvolvimento" ou para "países emergentes" (Armstrong Wright & Thiriez, 1987). Nesses contextos, as relações entre custo de mão-de-obra e custo de veículos são sensivelmente diferentes das observadas fora, sendo os segundos mais importantes do que os primeiros em certas funções de produção. No contexto urbano dos países industrializados, as exigências de qualidade do serviço, as funções econômicas e sociais dos transportes e a intervenção dos poderes públicos, através de regulamentação, apresentam diferenças significativas. Enfim, e sobretudo, não se dispõe de dados contábeis necessários à verificação de tal assertiva.

Sendo assim, embora não seja possível contestar radicalmente a tese da inexistência de economias de escala nos transportes, consolidada no pensamento econômico sobre essa atividade, pode-se questioná-la abertamente e redefinir os termos nos quais o debate se põe, partindo das características e do tamanho das empresas operando no Brasil. A construção tipológica será um recurso metodológico para enfrentar preceitos pouco referendados no terreno empírico – e, portanto, sujeitos a controvérsia, à qual se apresenta a contribuição dos dados extraídos da realidade[5].

De fato, na experiência brasileira, o grande universo constituído pelas empresas de ônibus que operam em todo o mercado urbano e metropolitano do país, privadas em sua maior parte, permite a construção de uma tipologia por tamanho, podendo-se também observar as suas características. A tipologia das empresas procura explicar as dimensões e tipos de equipamentos das empresas, seus modos de gerência e recursos de modernização, sua produtividade física e operacional, trazendo elucidações sobre seus processos de crescimento e concentração.

Os ensinamentos desta análise ultrapassam o quadro da experiência brasileira. Eles podem ser comparados com situações similares em termos de dimensão do mercado nacional de ônibus urbanos. Mas podem também aportar elementos de resposta ao debate sobre as economias de escala e as formas de empresas também nos países ditos em desenvolvimento.

1.2. Caracterização prévia das unidades de produção do serviço de transporte

Partir de uma hipótese alternativa à da economia equivale a ser respeitoso a seus fundamentos, sem abrir mão de postular uma especificidade do transporte em comparação com outros setores. Na hipótese de um crescimento contínuo das unidades de produção, segundo seu porte, essa alternativa é bastante viável. De fato, as estruturas das unidades de produção do serviço não variam apenas segundo suas escalas de produção, posto que estas exprimem grosseiramente diferentes maneiras de organizar os fatores de produção. Os "modos de produzir transporte" têm relação com o mercado em que operam – considerando os tipos de cidades, clientelas e serviços ofertados – tanto quanto com a gerência interna das unidades de produção. Por outro lado, o critério do tamanho das empresas deve ser especificado: pode-se relacioná-lo ao material rodante, às instalações fixas, ao pessoal empregado ou aos mercados em que elas operam.

Em termos mais sociais, a organização das unidades de produção do transporte remete à origem do capital investido e às estratégias profissionais dos operadores; nem sempre essa análise corresponde ao tamanho das empresas. De fato, a passagem da produção simples do serviço à reprodução ampliada e à diversificação do capital (segundo lógicas explicadas no Capítulo VIII deste livro) diferencia os operadores pela importância da frota patrimonial e pelo estilo de gerenciamento. Pode-se, então, modular o simples critério do porte com o caráter mais ou menos familiar, artesanal, individual ou empresarial, tradicional ou modernizante, simples ou complexo das viações[6].

Em função dessas considerações, o que aqui se apresenta é uma tipologia composta por oito classes de unidades operacionais, de acordo com o critério inicial do tamanho da frota, combinado com as lógicas gerenciais próprias das empresas e com suas tendências de se estabilizar ou evoluir para um tipo mais desenvolvido, numa escala que não se há de considerar evolucionista.

1.2.1. Tipo H: Operadoras individuais

O nível mais simples de organização corresponde à entrada de um veículo em operação, com seu motorista, normalmente o proprietário. Trata-se, em geral, de um serviço único, em uma só linha, ou atendendo a um cliente particular. Pelo menos esta foi a origem histórica dos lotações[7], que expressam a evolução de um transporte individual para uma atividade econômica de uso coletivo. A transformação dessa realidade fez até desaparecer a palavra "lotação" da fala paulista, embora seja reivindicada pelos novos operadores simples do serviço em Porto Alegre (vide Capítulo VII). Se essa é a ancestral figura que antecede diretamente a viação, interessa observar, nessa definição, a quase ausência de referência ao poder público.

Da mesma maneira, esse tipo de unidade, baseada em capital mínimo, aparece gerida de forma individual por um proprietário que atua diretamente

na organização, na administração e na operação do serviço. Os lotações são eminentemente instáveis, tendo seu destino ligado ao do operador e à sua capacidade de evoluir para formas superiores de organização – embora a hipótese de evolução pareça ser contraditada pela sua permanência histórica no Rio de Janeiro (vide Capítulo IX) – e, sobretudo, pelo seu ressurgimento no esquema da simples operação individual por "alternativos", "clandestinos", "perueiros" e outras figuras locais envolvidas em atividades variadas de transporte semicoletivo. Observa-se, no entanto, que essas formas emergentes podem crescer e atingir certo grau de organização quando a frota passa a agregar ônibus (em substituição a camionetas, microônibus, etc.) e quando se impõe certa regularidade na operação de um determinado mercado. As unidades de produção individuais tendem, então, a se transformar em microempresas, operando vários ônibus e contratando assalariados.

Como critério distintivo de classificação, o número de ônibus em operação nesta categoria é fixado em um teto máximo de uma dezena de veículos. Estes são essencialmente unidades que prestam serviços a terceiros com base na idéia de rateio dos custos: transporte de pessoal, serviços escolares ou especiais (eventos sociais), ligações intermetropolitanas ou atendimento de áreas periféricas. Pode-se agrupar neste tipo de serviços, também urbanos embora não regulamentados, alguns que correspondem às denominações "fretamento" ou "especial".

1.2.2. Tipo G: Unidades artesanais

Partindo do tipo anterior, algumas empresas aumentam seu capital e atingem um nível superior de produção e organização que lhes permite se estabilizar. Trata-se de um salto histórico que tende a coincidir com uma mudança tecnológica. Quando o lotação já tem mais clientes do que bancos, por exemplo, é trocado pela "jardineira" – ônibus com bancos paralelos diretamente acessíveis pelas laterais cujo ancestral mais conhecido é o carro de quatro rodas puxado a cavalo. Ainda existente nas estâncias gaúchas, a jardineira é usada como transporte coletivo. Lembranças desse modal também persistem em serviços urbanos provenientes de tradições rurais (por exemplo, na cidade de Maceió) ou em serviços especiais de atividades turísticas (Curitiba).

Hoje, operando outros tipos de veículos (pois os anteriores não respondem mais às exigências do serviço público regulamentado), esse tipo de unidade se encontra essencialmente em pequenas cidades do interior ou operando em segmentos particulares dos mercados urbanos (emergência fulgurante no caso do crescimento da área metropolitana de Campinas – vide capítulo X). A partir de um serviço mais ou menos regular de transporte de mão-de-obra (bóias-frias), essas unidades se especializam em função das demandas das empresas produtivas (organização sistemática do fretamento quotidiano) ou de clientes individuais (serviço não coberto pela oferta). As unidades arte-

sanais chegam assim a fornecer um serviço regular, que se inscreve na oferta convencional de transporte urbano.

O caráter artesanal dessas unidades de produção de serviços diferenciados deve-se ao fato de que a maior parte delas é ainda gerida diretamente por um proprietário, que organiza pontualmente o serviço em função da demanda, e de que elas apresentam certa tendência à formalização à medida que passam a operar um serviço urbano regularizado. Encontram-se nesta categoria numerosas empresas artesanais com frotas que oscilam entre 10 e 20 ônibus.

1.2.3. Tipo F: Auto-viações familiares

Das veredas e trilhas que levam da fazenda ao quintal, apareceram as viações, que logo foram qualificadas pelo substantivo "auto" para marcar a diferença na hora de entrar na cidade a partir das regiões semi-rurais absorvidas pelo crescimento urbano. Esses serviços, geralmente constituídos por agricultores ou comerciantes oriundos do campo, foram se diferenciando das atividades econômicas do interior primeiramente através do transporte de carga e, depois, de passageiros (ou misto). As auto-viações tornam-se empresas familiares ao fim de uma ou duas gerações de exercício individual ou artesanal da profissão[8]. Ao fundador se juntam os descendentes e outros membros da família, que participam do crescimento do capital e da atividade da empresa, que tende então a se concentrar na operação de um mercado urbano, se bem que continue a ofertar serviços especializados ou fora dessa área, em paralelo.

A lógica familiar é particularmente forte nas empresas consolidadas desste tipo, com tamanho não superior a 50 ônibus. Sua propriedade é, em geral, restrita aos membros de uma mesma família e transmitida aos descendentes. Convém observar que a maioria das empresas de transporte brasileiras, mesmo quando alcançam níveis superiores de operação e frota, ainda se qualificam como familiares, já que o capital é familiar e os membros da família exercem diretamente o gerenciamento da empresa. Nem o labéu da "qualidade total" (Lima, 1995) muda esse qualificativo, que transcende o simples tipo F e contamina outras classes. Porém, se generalizada no universo das empresas brasileiras, tal característica pesa muito mais e é decisiva, no contexto das empresas desse tipo, ainda fortemente impregnadas pelas relações personalizadas.

1.2.4. Tipo E: Empresas tradicionais

Uma etapa é ultrapassada com o tipo seguinte, correspondente às empresas de porte médio. Elas apareceram desde que o processo de permissão para operar o serviço de transporte urbano passou a ser a forma de atuação predominante do poder público. Este se tornara incapaz de atender a todas as demandas por meios de serviços prestados diretamente pelas em-

presas municipais, que tomaram posse das concessões antigamente outorgadas às companhias de bondes (caso típico de São Paulo em meados do século: vide Capítulo II). O ônibus se diferencia então claramente dos veículos anteriores de transporte coletivo pelo fato de ser explorado como serviço apenas em itinerários pré-estabelecidos, com a atividade remunerada conforme o padrão definido pelo órgão de tutela e a tarifa passando a constituir-se em parâmetro central de rentabilidade da atividade. Tradicionalmente, o transporte urbano é concedido pelo poder municipal a empresas locais que podem atuar também no mercado regional, prestando serviços em outras cidades. Mas, uma vez especializadas na operação em mercados municipais, as empresas – em sua maioria – atuam em cidades médias, cujos mercados limitam sua expansão.

O capital familiar é investido tanto nas instalações fixas (e nos terrenos) quanto no material rodante. A forma empresarial desenvolve-se na medida em que se faz necessário assegurar a reprodução ampliada do capital. Ainda mais quando a especialização corta os laços com as outras atividades econômicas externas que ainda podiam coexistir com a do transporte de passageiros urbanos no tipo anterior. Mas o modo de organização interna das empresas desta categoria, bastante dependente das normas operacionais fixadas pelo órgão municipal, permanece sobretudo tradicional. A gerência é realizada de forma mais empírica, não se utilizando métodos de previsão (vide a análise feita a partir de Belo Horizonte, no Capítulo V). As empresas deste tipo podem ter um certo poder, o que lhes permite negociar as condições da regulamentação da atividade com o órgão local de tutela e permanecem significativas na realidade do transporte urbano do Brasil.

1.2.5. Tipo D: Empresas evolutivas

Quando o ônibus a diesel se torna a tecnologia exclusiva em operação, impõe-se uma evolução para formas mais avançadas de organização da produção do serviço, com o capital crescendo nas empresas que operam em torno de uma centena de veículos (vide o exemplo de Recife, no capítulo III). A mudança provém tanto das exigências dos poderes públicos quanto da pressão exercida pelos fabricantes de material rodante. Assim, torna-se necessário desenvolver instalações fixas, como depósitos e oficinas, bem como organizar a produção para cobrir os custos fixos e variáveis e explorar um mercado crescente, essencialmente o das capitais e das grandes cidades regionais.

São, em parte, o crescimento das cidades e da demanda do transporte municipal que condicionam a evolução destas empresas. A partir de um certo nível de concentração dos fatores de produção (ônibus e pessoal), procura-se organizar a operação de maneira mais racional. Observam-se também, com essa mudança técnico-empresarial, as primeiras tendências à diversificação do capital, cujo rendimento pode ser assegurado mediante operação de serviços

afins, como postos de diesel e gasolina. A figura de uma empresa organizada, via participação de sócios, presta-se bastante bem a esse tipo de evolução.

1.2.6. Tipo C: Empresas modernizantes

O aumento do tamanho das empresas é freqüentemente induzido pela tutela dos poderes municipais, que incitam à concentração mediante uma série de medidas regulamentares (um mínimo de 100, 120 ou 150 ônibus, como exigência para manter o direito de operação, em certas regiões metropolitanas). Nessa relação com o poder público fiscalizador, intermediada tanto pela pressão dos fabricantes de veículos como pelas exigências dos usuários e beneficiários do transporte coletivo, a empresa privada operadora vê a necessidade de modernização tornar-se imperativa (exemplo de Curitiba, no Capítulo XI).

A modernização das empresas de transporte compreende tanto o desenvolvimento de critérios técnicos na organização da operação e na manutenção dos veículos quanto a cooperação ou a articulação entre os vários operadores presentes numa rede global, assim como a melhor adequação à demanda, o respeito às normas de serviço e à diversificação dos mercados. Os poderes públicos impõem aos operadores exigências mais rígidas em relação a serviços, freqüências e estado da frota.

Os métodos implantados para profissionalizar e modernizar as empresas tendem a fovorecer a expansão. Pelo menos generaliza-se esse afã em diversas empresas que, articuladas por raízes comuns de capital numa cidade ou região determinada, ou num mesmo grupo, extrapolam atividades para outros mercados regionais ou nacional. As mais modernas empresas de uma cidade costumam ser solidamente implantadas no plano regional a partir de sua sede. Podem, assim, combinar atividades de cunho municipal e intermunicipal, sempre de caráter urbano – o que lhes possibilita fazer compensações entre os dois tipos de serviço, de acordo com as taxas de rentabilidade que se estabeleçam conjunturalmente em cada um deles.

1.2.7. Tipo B: Empresas hegemonizantes

Certas empresas aumentaram o tamanho da frota, a partir da dinâmica de crescimento das grandes metrópoles e chegaram a adquirir posições dominantes, até monopolísticas, em submercados locais. A necessidade de acumular capacidade de resposta nos principais corredores de demanda e nos horários de concentração levou-as a projetar para fora a mudança de escala de produção. E, reciprocamente, o melhor uso da capacidade instalada, em material rodante, equipamentos e disponibilidade de mão-de-obra, as incitou a ganhar posições no mercado. Certas limitações impostas pelos órgãos de tutela, como o requisito de exclusividade da empresa para o serviço municipal, rígidas exigências relativas ao material rodante reconhecido como frota operacional ou outras, em termos de linhas, setores, horários e turnos, apro-

fundaram essa lógica hegemonizante. Para adquirir posições dominantes no mercado, suas frotas oscilam entre 200 e 300 ônibus.

Face às limitações impostas pelo poder público, as empresas desta categoria tendem a estender ligações com outras, que exercem suas atividades no domínio do transporte intermunicipal ou até no inter-regional (estadual). A duplicidade de registro legal é um recurso para o melhor aproveitamento da estrutura instalada e para elevar a produtividade do capital investido. Então, a aparente dispersão entre grande número de empresas pode esconder seja uma concentração real, seja pelo menos uma articulação objetiva entre empresas que não passam de diversas garagens de uma unidade empresarial.

1.2.8. Tipo A: Empresas monopolizantes

A última etapa do processo de concentração empresarial é a aquisição de posições monopolísticas no mercado de uma cidade. Em metrópole nenhuma aparece o monopólio aberto de uma única empresa operando uma rede (embora se esteja perto dessa situação no caso do duopólio dominando o mercado de Brasília: vide Capítulo XII). Mas, evidentemente, as lógicas monopolizantes conduzem a situações oligopólicas, às vezes até incentivadas pelos poderes públicos (Henry & Pacheco, 1992). Aqui, convergem duas lógicas: a de controle do mercado para melhor exploração da rede única de transporte e atendimento às demandas maciças e a lógica de acréscimo da frota para melhor aproveitamento das instalações fixas e da mão-de-obra numa direção de rentabilidade produtivista. Por seu crescimento interno, mas sobretudo pela absorção de outras empresas ou eliminação de concorrentes, certas empresas tendem a exercer um controle monopolístico do mercado de transporte urbano. Encontramos cerca de 20 empresas desse tipo no Brasil, que tendem a expandir-se em grupos nos quais aparecem empresas de outros tipos.

As maiores chegam a ser megaempresas, na faixa de 700 ônibus. Há que explicar por que se encontram nos mercados de Brasília e São Paulo e como estas chegaram de alguma maneira a nortear o crescimento da atividade de transporte urbano no país. Mas nesse tipo se encontram também grupos nacionais constituídos por empresas de tamanho menor, apresentando as mesmas práticas monopolísticas nos mercados locais.

A Tabela 1 resume os supostos traços dominantes das entidades que operam o transporte urbano no Brasil, forçando as diferenças entre oito tipos que, na verdade, aparecerão num *continuum* mais próximo do real, mas mais distante da interpretação à qual remete a classificação. Formas de gerenciamento, tipos de serviço, mercado e localização poderiam conduzir – embora em ordens diferentes de uma situação à outra – a uma tipologia que retenha apenas o critério da frota. É hora de confrontar esse confrontar esse pressuposto analítico com os resultados da contagem empírica, para avaliar o poder heurístico da elaboração teórica.

Tabela 1

Traços dominantes das viações de ônibus urbanos no Brasil

Tipo	Características empresariais	Serviço principal	Serviço secundário	Localização dominante	Escala de operação	Frota patrimonial
A	**Monopolizantes**	Municipal		Megalópoles	Nacional	4 a 700
B	**Hegemonizantes**	Municipal	Intermun. /reg.	Metrópoles	Nacional/Regional	200 a 350
C	**Modernizantes**	Municipal	Intermunicipal	Metrópoles	Regional	100 a 200
D	**Evolutivas**	Municipal		Capitais	Regional/Local	± 100
E	**Tradicionais**	Municipal		Cidades médias	Local/Regional	± 50
F	**Familiares**	Municipal	Particular	Cidades médias	Local	± 30
G	**Artesanais**	Particular	Municipal	Cid. secundár.	Local	± 20
H	**Individuais**	Particular		Periferias	Micro-Local	≤ 10

Fonte: TURMA

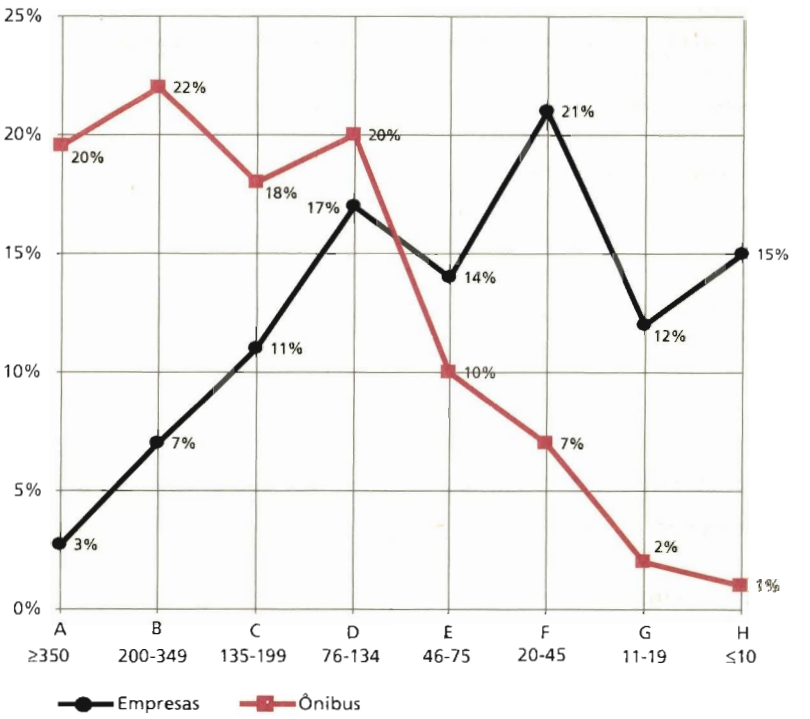
2. Cadastrando e verificando a tipologia das empresas brasileiras de ônibus

Dentre o milhar de empresas sobre as quais foi possível conseguir informação cadastral incluindo tamanho da frota (geralmente patrimonial) pelas várias fontes usadas na constituição da listagem brasileira OnibuLis, a simples classificação estatística permitiu reconstituir uma imagem correspondendo *grosso modo* tipos propostos – agora convertidos em classes estritas, pelo simples tamanho da frota. Pela Tabela 2, tomando-se os dois extremos, vê-se, no primeiro, um número reduzido de empresas (3%) concentrando a quinta parte da frota nacional. Correspondem às que foram chamadas hegemonizantes, enquanto 15% dos operadores individuais (classe H: até 10 veículos) não chegam a representar sequer 1% da frota. Nessa linha, observa-se que a quinta parte das empresas (21% entre monopolizantes, hegemonizantes e modernizantes) concentra 60% da frota. Somando-se a essas as evolutivas, alcança-se 80% da frota. Assim, cerca da metade das empresas possui o equivalente a 90% dos veículos. Embora menos elevados do que no transporte rodoviário inter-regional, esses graus de concentração são altos, seguramente muito mais altos do que os registrados em qualquer outro país latino-americano.

Essa visão se especifica nas duas curvas da Figura 1, cruzando-se entre os dois tipos medianos. À esquerda desse ponto, a curva das empresas é ascendente, enquanto a das frotas é uniformemente mais alta: entre as quatro primeiras classes, localizadas sobretudo nas metrópoles, se reparte o forte da frota nacional. À direita desse ponto de cruzamento, a queda da curva das frotas é mais brusca e acentuada, enquanto o número de empresas fica elevado (48% do total nacional).

Figura 1

Concentração de empresas e de ônibus no Brasil (por classes de viação)



Fonte: TURMA; Dados: OnibuLis, 1992

Assim, pode-se dizer que o fenômeno da grande empresa domina o panorama do transporte urbano brasileiro do ponto de vista da capacidade ofertada, enquanto as pequenas empresas continuam preponderantes do ponto de vista da quantidade de unidades de produção do serviço. Sem opor à seca um setor "moderno" a um setor "tradicional", observam-se diferentes tipos de empresas, cujas características variam tanto do ponto de vista dos mercados quanto de seu funcionamento interno.

A mesma classificação das empresas elaborada a partir da listagem é avaliada pela pesquisa amostral realizada diretamente em empresas, OnibuCad, que produz resultados muito próximos (Tabela 3), embora se apresentem algumas variações em porcentagens – não significativas do ponto de vista estatístico. Portanto, trabalhar sobre esse universo restrito poderá produzir resultados logo expansíveis ao universo inteiro. Além de a repartição das empresas e de suas frotas respectivas não variar significativamente de uma base de dados para outra, ambas permitem constatar a concentração significativa da frota nacional brasileira nas quatro primeiras classes de empresas.

A classe A define o tamanho médio das megaempresas, com cerca de 500 ônibus. Apesar de pouco numerosas (4%), elas concentram 17% da amostra. O tamanho das empresas da classe B, denominadas hegemonizantes, chega a quase 270 veículos; com um terço do universo, elas formam a categoria mais numerosa em termos de frota. Ambas as classes são essencialmente empresas de grande porte que dominam os mercados metropolitanos de transporte urbano.

As empresas da classe C são também de grande porte (162 veículos) e operam essencialmente nas Regiões Metropolitanas, combinando serviços municipais e intermunicipais, enquanto as da classe D, com tamanho médio de 93 ônibus, constituem a categoria das empresas em crescimento. Elas são relativamente numerosas, pois representam quase 23% da amostra. Um terço da frota nacional está agrupada nessa categoria, com tendência a ultrapassar os 100 ônibus.

As empresas da classe E (em torno de 60 ônibus) são de médio porte. Apesar da importância numérica, elas representam apenas 5% da amostra. São encontradas sobretudo nas capitais e cidades médias. A classe F, a mais numerosa, compreende 26% das empresas e participa com 7,5% da frota nacional; nesta categoria, o porte oscila em torno de 35 ônibus e sua presença é preponderante sobretudo nas cidades médias.

A classe G, com quase 15 veículos por empresa, é aquela em que a característica artesanal se encontra mais disseminada. E as empresas de classe H, com frota média de 5 ônibus, representam cerca de 15% do número total das empresas brasileiras de transporte urbano (estão ligeiramente sub-representadas na amostra, se os dados forem comparados com os de OnibuLis na Tabela 2). A maior parte delas dedica-se essencialmente aos serviços de transporte especiais ou fretado.

Tabela 2

Distribuição das empresas brasileiras de ônibus urbanos

Classe	Frota (nº ônibus)	Empresas (% acumulada)	Ônibus (% acumulada)
A	acima de 350	3%	20%
B	200-349	10%	42%
C	135-199	21%	60%
D	76-134	38%	80%
E	46-75	52%	90%
F	20-45	73%	97%
G	11-19	85%	99%
H	até 10	100%	100%

Fonte: TURMA; Dados: OnibuLis, 1992

Resulta dessa enumeração uma certa heterogeneidade no universo, assinalando tendências à concentração; todavia, a dispersão em pequenas empresas não é eliminada. Agora, é preciso ir mais além na confirmação das hipóteses que sustentam a tipologia proposta. Para tanto, deve-se observar cada um dos oito tipos em detalhe e em função de critérios obtidos na pesquisa de cadastro. Importa, então, focalizar as características físicas, ligadas às condições de operação e de manutenção das empresas.

3. Medindo as dimensões das empresas

3.1. Crescimento das empresas em tamanho e frota

Uma tipologia estática não dá conta do processo histórico, que poderia explicar seu fundamento, quer dizer: a evolução de um tipo para outro. Lamentavelmente, não existe cadastro anterior, o que teria permitido estabelecer uma visão retrospectiva da evolução do tamanho das empresas brasileiras nos últimos 30 ou 50 anos. Mas alguma informação coletada paralelamente ao cadastramento, em 1992, fornece elementos nessa linha. Na Tabela 3, a frota média de 120 ônibus por empresa oculta, todavia, um grau muito elevado de dispersão, variando de 5 ônibus por empresa para a classe H, até 500 para a classe A. Se o valor mediano situa-se em 80 ônibus, 85% da frota corresponde a empresas com mais de uma centena de veículos.

Tabela 3

OnibuCad: amostra das empresas pesquisadas

Classe	Frota média	Empresas %	Ônibus %
A	498	4,1%	17,0%
B	268	14,6%	33,0%
C	162	13,8%	18,8%
D	93	22,8%	17,8%
E	61	9,8%	5,0%
F	34	26,0%	7,5%
G	14	6,5%	0,8%
H	5	2,4%	0,1%
Total	**119**	**100%**	**100%**

Fonte: TURMA; Dados: OnibuCad, 1992

As empresas pesquisadas mostram certa estabilidade, alcançando média geral perto dos 30 anos de existência (27 para o total) e com nível mínimo médio de 7 anos. É provável que as menos estáveis não tenham respondido à

pesquisa; por certo, as já desaparecidas não estão registradas (algumas responderam à pesquisa para indicar o fim da atividade nesse campo). Portanto, não se pôde construir uma pirâmide de idade das empresas e nem há estatísticas vitais nesse sentido (a não ser que fosse possível ter acesso aos registros públicos de atividades comerciais).

Apesar disso, a Tabela 4 mostra que o tamanho das empresas varia conforme a idade: as que ultrapassam o patamar de 200 ônibus (classes A e B) têm mais de 40 anos de existência; as empresas médias (classe E) são da ordem de 25 anos de existência; as empresas menores são mais novas. O fato de a idade média das empresas cair quase regularmente na escala dos tipos (ligados ao tamanho) atesta a existência de correlação direta entre tamanho e tempo de existência. Ou seja, a tendência histórica é, partindo da pequena escala de operação, ir aumentando o tamanho da frota patrimonial até atingir estágios superiores de empresa, de forma quase contínua. Evidentemente, esse dado geral não elimina especificidades casuais e locais. Mas é a lei resultante da análise, tanto estatística quanto teórica.

Tabela 4

Idade média das empresas e frotas

Classe	Empresas	Ônibus
A	42	5,6
B	43	6,7
C	30	6,2
D	24	4,6
E	26	4,7
F	20	5
G	15	6,6
H	7	10,5
Total	**27**	**5,7**

Fonte: TURMA; Dados: OnibuCad, 1992

O primeiro critério usado pelos poderes concedentes para avaliar a frota operacional costuma ser a idade média dos ônibus, esperando-se que seja menor nas mais modernas. De alguma maneira, na última coluna da Tabela 4, exibe-se essa diferença: a frota das unidades da última classe, H – ou individuais, geralmente fora da regulamentação – é duas vezes mais velha do que nas megaempresas da classe A. No entanto, não aparece uma correlação entre tipo de empresa, idade da mesma e idade média dos veículos. Esta divergência mostra formas diferentes de adequação aos mercados e aos regulamentos do transporte urbano, que varia entre cidades e serviços. A idade

média dos ônibus (inferior no caso de empresas médias), jamais atinge os 7 anos, salvo no caso das pequenas empresas.

Nos vários tipos de viações, existem diferentes estratégias de investimento, com, num extremo, grandes empresas públicas que encontram dificuldades para renovar sua frota e, no outro, grandes empresários que preferem reduzir seus gastos em manutenção e aproveitar os benefícios da revenda de ônibus. Assim, o Rio de Janeiro é uma plataforma de compra/venda de veículos em direção ao interior do país e, em Minas Gerais, pôde-se observar uma cidade em que a idade média dos ônibus – calculada pelo órgão gestor – é de 16 anos.

3.2. Sedes e garagens das empresas

A dimensão da empresa diz respeito também à sua sede. Esta, no aspecto físico, é geralmente confundida com a garagem, embora, no aspecto jurídico, a relação possa ser mais complexa (várias garagens para uma empresa sediada numa delas, ou várias empresas usando uma base operacional única). No simples aspecto físico das garagens, geralmente localizadas em regiões urbanas periféricas, onde pode-se expandir grandes armazéns de ônibus, acha-se de novo o caminho que vai do operador individual à grande empresa, com instalações fixas correspondentes.

O tamanho de terrenos e construções de propriedade das viações variam em termos absolutos, na Tabela 5, conforme as classes de empresas. Quanto mais importantes são as viações, maiores são as dimensões de suas garagens. Seu número varia de um a dois em média e raras são as empresas que apresentam mais de três garagens (segunda coluna da Tabela 5).

Tabela 5

Garagens, terrenos e edificações das empresas

Classe viação	N° garagens (média/classe)	Terrenos média (m2)	Área/ônibus média (m2)	Área construída (m2)	Vagas número	Vagas/frota média (%)
A	1,8	57.969	119	13 474	513	3
B	2	39.028	148	10.296	304	12
C	1,6	16.865	104	4.295	196	17
D	1,3	10.046	140	2.798	111	16
E	1,2	12.230	238	1.674	132	54
F	1	9.297	274	1.430	60	43
G	1,1	11.394	708	2.598	42	66
H	1	1.800	290	483	18	71
Total	**1,4**	**18.374**	**224**	**4.067**	**153**	**22**

Fonte: TURMA; Dados: OnibuCad, 1992

Observa-se, todavia, que a superfície dos terrenos, quando relacionada com a frota de ônibus, varia de forma inversa com o tamanho das empresas (terceira coluna). Portanto, o investimento fundiário não se compara à frota em operação, seja porque ele constitui um capital em si (assim, em 10% das empresas a garagem é alugada a um proprietário diferente, que pode ser o sócio principal da empresa), seja na perspectiva de extensão da escala de operação (o que parece particularmente claro no caso das empresas da classe G). Vê-se, portanto, melhor utilização do terreno pelas grandes empresas. As variações relacionadas à área construída são da mesma ordem. Quanto à área de estacionamento prevista para os ônibus, observa-se, novamente (última coluna), um superdimensionamento, variando na função inversa do tamanho das empresas.

O tamanho relacionado aos dois critérios de frota e de terrenos varia, então, no mesmo sentido, se bem que se manifestem modalidades diferentes de valorização dos terrenos. Assim, pode-se dizer que o investimento fundiário é proporcionalmente superior no caso das pequenas e médias empresas e que o investimento em veículos é mais elevado nas grandes empresas.

3.3. Equipamentos das empresas e infra-estruturas

Três critérios podem ser definidos a fim de avaliar o equipamento das empresas de ônibus em termos de infra-estrutura de manutenção: número de postos de manutenção na garagem ou valetas de oficinas, número de bombas de combustível dentro da garagem e número dos veículos de socorro com guincho para ônibus enguiçados. Na Tabela 6, a freqüência total destes equipamentos nos diferentes tipos de viações varia em função do tamanho das empresas: quanto maior o tamanho, mais elas se dotam de equipamentos e melhoram a qualidade dos serviços. O fato tem forte correspondência com os investimentos em capital fixo, exigidos pela melhoria do serviço e apoiados pelos poderes públicos (empréstimos FINAME para edificação ou modernização das garagens).

Na segunda coluna da Tabela 6, o número de equipamentos alocados para manutenção dos veículos varia em correlação direta com o tamanho médio em frota de cada classe: sete vezes maior nas grandes empresas do que nas pequenas viações. As colunas seguintes mostram, também em forma regularmente decrescente, o grau de utilização desses equipamentos: quanto maior a frota, maior o uso. Isso significa que as valetas (de mecânica, pintura ou lavagem), bombas e guinchos são mais aproveitados nas grandes empresas do que nas pequenas – se e quando existem nas últimas.

Na Figura 2, nota-se que o número médio de ônibus por valeta cresce nas classes de A a C, o que em parte se deve ao fato de que, nas empresas maiores, o número de valetas especializadas por tipo de veículo e por tarefa de manutenção aumenta.

Tabela 6

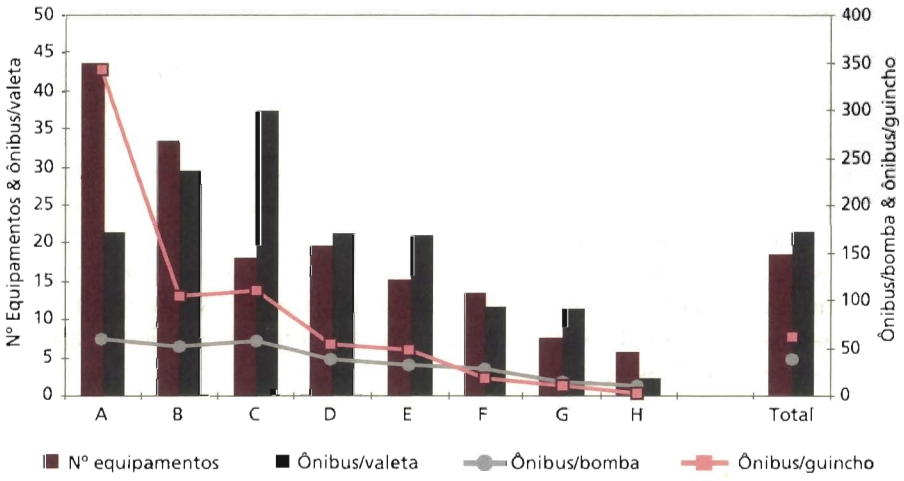
Equipamentos de manutenção das empresas

Classe	N° equipamentos	Ônibus/valeta	Ônibus/bomba	Ônibus/guincho
A	44	21	59	342
B	33	29	51	105
C	18	37	57	109
D	20	21	38	54
E	15	21	32	48
F	13	12	28	17
G	8	11	13	11
H	6	2	9	1
Total	**18**	**21**	**37**	**61**

Fonte: TURMA; Dados: OnibuCad, 1992

Figura 2

Equipamentos das empresas de ônibus no Brasil (por classes)



Fonte: TURMA; Dados: OnibuCad, 1992

O aumento do tamanho da empresa tem por efeito diversificar e multiplicar as tarefas de manutenção (até o ponto de tornar-se atividade preventiva). A partir de certo tamanho crítico, torna-se preferível proceder a um número crescente de atividades de manutenção no interior da empresa a fazê-lo fora. É o que acontece com a pintura e a manutenção pesada de mecânica e carroceria. O número de bombas de combustível diminui regularmente segundo o tamanho da empresa, o que permite depreender uma subu-

tilização desse equipamento e dos estoques de combustível entre as empresas menores. Finalmente, o número de ônibus por veículo de socorro também diminui de maneira muito mais acentuada. Os limites das economias de escala estão aqui presentes, frente a um fator de aumento dos custos de produção que se prefere "terceirizar".

Supondo-se a qualidade idêntica do serviço, no entanto, parece que os equipamentos e infra-estruturas de manutenção são ao mesmo tempo mais numerosos e mais bem aproveitados nas grandes empresas.

4. Produzindo em escala: gerência empresarial

O ato de gerir, seguindo mandato de administração, distinto da gestão de negócios, que se administra de forma oficiosa, sem mandato legal (termo que poderia ser reservado pelas tutelas aos segmentos espontâneos da demanda), não se reduz ao gerenciamento – se é que gerenciar é sinônimo de dirigir uma empresa. Nesses matizes aparecem ambigüidades que dizem respeito tanto às diferenças entre tipos de viações quanto à duplicidade de atribuições gerenciais entre poderes públicos e privados sobre o transporte.

Aliás, a discussão transcende o simples setor do transporte, diferenciando-se (Ceneco, 1983: 142-143) "um sentido lato – o conjunto de regras editadas por Fayol: gerir é ao mesmo tempo prever, organizar, comandar, coordenar, controlar – de um sentido restrito, no qual se podem distinguir, nos atos relativos à vida da empresa, atos de direção (visando definir os objetivos a atingir), de execução (aplicando meios definidos na consecução de um objetivo dado) e atos de gestão, intermediários entre ambos, que visam à utilização ótima dos meios". No transporte, a separação entre direção pelo proprietário e gerência profissionalizada é um ponto crucial da transformação do simples operador em empresa.

4.1. Estilos de gerência no transporte

Correspondendo à tradicional visão da relação natural entre comando e administração – sob tutela –, a gerência das empresas responde *grosso modo* a dois princípios de organização: aquele em que domina o espírito de organização familiar e, por oposição, aquele que é determinado em função de uma lógica mais profissional (Siqueira, 1997). No primeiro caso, que se pode qualificar de "administração familiar", a empresa é marcada por relações primárias de negócios, entre os detentores do patrimônio, e a organização da atividade. A direção é assumida pelos proprietários, que colocam nos postos de comando parentes, irmãos, cônjuges, descendentes ou próximos: os sócios das viações declarados na cadastragem correspondem quase todos a esse tipos.

Os empresários dos transportes são *self made men* que adquiriram suas formações na prática, conhecem em detalhe cada um dos aspectos da operação e da manutenção, dão prova de grande pragmatismo ao desenvolver suas iniciativas pessoais e transmitem seu *know how* a um restrito círculo de parentes. Eles têm seus homens de confiança, seus operários-padrão (em particular nas oficinas, onde incentivam o espírito de iniciativa em matéria de conhecimento dos veículos e de recuperação de peças) e guardam relações primárias – de cunho paternalista – com seu pessoal (galardões, retribuições, promoção, atividades sociais, apoio à família). São personalizadas as relações dos homens com a empresa e até com os veículos – uma espécie de simbiose homem-máquina –, com o adicional da relação com o cliente dentro da produção, que nesse ramo se estriba no relacionamento entre ônibus na rua, dirigido pelo par motorista/cobrador, e o usuário. Também nas salas da diretoria se vê até que ponto as empresas são marcadas por esse espírito familiar (Watanabe, 1997): retratos dos antepassados, quadros religiosos, troféus esportivos e lembranças pessoais presidem o dia-a-dia e as decisões sobre datas comemorativas; há até quem ofereça confraternização com churrasco dominical ou missas na garagem, convertida em capela para ocasião.

No segundo caso, por outro lado, a lógica empresarial busca fazer prevalecer uma organização objetiva do trabalho (Bodmer et al., 1992). Colocam-se técnicos nos diferentes níveis de uma hierarquia estruturada. A formação profissional adquire grande importância, bem como a qualificação nas oficinas ou na condução dos veículos. A gerência empresarial busca ser mais racional, se bem que confrontada com dois problemas importantes: a falta de qualificação e a instabilidade do pessoal de condução. Com efeito, a taxa de rotatividade dos motoristas e cobradores é elevada, o que dificulta as metas de maior eficácia e produtividade. Nesse estilo de gerência empresarial, busca-se atingir os objetivos de operação, manutenção e qualidade do serviço. Colocam-se em prática mecanismos de controle e programação da operação em função da demanda. Da mesma forma, definem-se políticas de investimento, em material rodante e instalações fixas, em função dos planos da empresa.

Esses dois modos de gerência se encontram nos diferentes tipos de empresas e não são ligados sistematicamente a tamanho. Assim, podem-se encontrar grandes empresas em que prevalece o espírito familiar e empresas médias com predomínio da organização racional do trabalho. Mais da metade das viações brasileiras autoqualificam seus modos de gerência como "familiar" (54%) enquanto que 46% delas se dizem de administração "empresarial". O significado de tais qualificativos deve ser confrontado com critérios objetivos. Assim, segundo a pesquisa OnibuCad, somente 42% das empresas são dotadas de um organograma que estrutura suas atividades. Por outro lado, se na metade das empresas se efetua um controle da operação (com a ajuda de pessoal especializado, de controles com tacógrafo ou de indicadores de rendimento), em 47% delas se realiza uma programação de operação com a organização de serviços horários (mais de 70% das empresas oferecem servi-

ço contínuo com três turnos de pessoal) e alocação prévia dos veículos. Nas outras empresas, vigora o pragmatismo, com ajustamento à demanda ou simples aplicação das normas estabelecidas pela tutela.

Correspondendo à tradicional visão da relação natural entre comando e administração – sob tutela –, a gerência das empresas responde *grosso modo* a dois princípios de organização: aquele em que domina o espírito de organização familiar e, por oposição, aquele que é determinado em função de uma lógica mais profissional (Siqueira, 1997). No primeiro caso, que se pode qualificar de "administração familiar", a empresa é marcada pelas relações primárias de negócios, entre os detentores do patrimônio, e a organização da atividade. A direção é assumida pelos proprietários, que colocam nos postos de comando parentes, irmãos, cônjuges, descendentes ou próximos: os sócios das viações declarados na cadastragem correspondem quase todos a esse tipos.

4.2. Organização e instrumentos de gerência empresarial

Empiricamente, pode-se avaliar a gerência das empresas considerando estes três instrumentos que são o controle, a programação da operação e a elaboração de um organograma pela empresa. Levando em consideração esses três critérios, conforme a Tabela 7, obtém-se um indicador que diferencia claramente dois extremos: as empresas mais avançadas, em que os três instrumentos estão presentes (35%), e aquelas que não possuem nenhum (45%), predominando a organização de tipo familiar.

Tabela 7

Organização nas empresas de ônibus urbanos

Indicadores de organização empresarial * (Controle operacional, programação, organograma)			**Classe**	**N° médio**
			A	2,4
Incidência		**Incidência**	**B**	2,13
	%	**acumulada**	**C**	1,5
3	34%	34%	**D**	1,56
2	11%	45%	**E**	0,08
1	11%	55%	**F**	1,11
0	45%	100%	**G**	0,86
Total	100%		**H**	1,67
* Todas as classes de empresa			**Total**	**1,35**

Fonte: TURMA; Dados: OnibuCad, 1992

De volta à tipologia, vê-se que o número médio de indicadores de organização das quatro primeiras classes é superior à média. Este dado confir-

ma a idéia de que a gerência é mais racionalizada nas grandes empresas. Todavia, o valor deste indicador, mais aleatório, é inferior no grupo das empresas de menor porte.

Pode-se também tentar avaliar a penetração de instrumentos avançados de gerência nas empresas segundo o uso da informática. Uma coisa é dispor de computadores: a maioria das empresas de transporte brasileiras está nesta situação (mais de 85% das empresas). Outra coisa é utilizá-los para diferentes tarefas. Em ordem de importância relativa, os computadores aparecem primeiro na contabilidade (82%); em seguida no controle de estoques e armazenagem do material de manutenção (60% das empresas), na operação (60%), no acompanhamento da manutenção operacional e preventiva (54%); e, enfim, em outras atividades, como programação de investimentos, cálculo de gratificações e benefícios, comunicação, etc. (30% das empresas). Considerando a freqüência de utilização da informática segundo essas diversas atividades, vê-se na Tabela 8 que mais da metade das empresas (62%) a utilizam em pelo menos três atividades e quase um quarto delas a utilizam para duas atividades, o que denuncia o grau de penetração dessas técnicas.

Tabela 8

Informatização nas empresas de ônibus urbanos

Número de usos da informática (Almoxarifado, contabilidade, manutenção, operação, outros)			**Classe**	**Média**
Incidência	%	Acumulado	**A**	3,67
5	15%	15%	**B**	3,58
4	26%	42%	**C**	3,36
3	21%	62%	**D**	3,59
2	13%	75%	**E**	1,67
1	11%	86%	**F**	2,7
0	14%	100%	**G**	1,71
Total	**100%**		**H**	2
			Total	**3,03**

Fonte: TURMA; Dados: OnibuCad, 1992

Pelo critério da informatização, as empresas de gerência mais modernas seriam as maiores (classe A: que utilizam a informática para três ou quatro atividades). Entretanto, é preciso questionar a utilização dos computadores como ferramentas para a tomada de decisões gerenciais, o que evidenciaria maior grau de modernidade. Mesmo se as diferenças entre os variados tipos de empresas não são as mais relevantes, verifica-se uma tendência decrescente na utilização da informática segundo o tamanho da empresa: os quatro primeiros tipos se situam acima de um valor médio de um pouco mais de três

elementos de utilização, enquanto os quatro últimos tipos ficam abaixo. O significado, relativo, deste indicador, aponta então no sentido de uma "modernização gerencial" crescente das empresas segundo seu tamanho.

4.3. Gerenciamento da manutenção

A gerência se refere também à manutenção dos veículos. Geralmente, no esquema da monoprodução do serviço, a mecânica é efetuada fora da empresa, pois esta não atinge o tamanho crítico para um investimento interno na atividade. No outro extremo, certas atividades de manutenção das empresas mais evoluídas podem ser executadas por outra empresa especializada, contratada para tal fim (terceirização).

No caso brasileiro, a homogeneidade das frotas e o tamanho das empresas permite internalizar numerosas atividades de manutenção. É o caso da pintura – uma vez que, quase sempre, os veículos circulam com as cores das empresas, 90% delas efetuam internamente essa atividade. Mais de 75% das empresas dispõem também de oficinas de eletromecânica e mecânica, o que lhes permite assegurar uma recuperação dos veículos através da substituição das peças usadas e da retífica dos motores. Em 55% das empresas, os mecânicos recebem treinamento técnico geralmente acompanhado pelos fornecedores. Todavia, a recuperação dos pneus é praticada em apenas 25% das empresas, por razões de custo e confiabilidade. Em algumas (13%), ocorre a fabricação de certas peças dos motores ou da suspensão, para melhorar a qualidade ou reduzir custos com aquisições.

No que concerne à manutenção da operação, 74% das empresas dispõem de instalações de lavagem automática e 62% de máquinas especializadas para controle de segurança. Enfim, mais da metade das viações executam diretamente as atividades de forração dos assentos e 41% realizam a lanternagem (funilaria) das carrocerias. Vê-se assim que, no essencial, a capacidade de manutenção é elevada nas empresas, que internalizam parte importante das atividades de manutenção e reparo.

Como se pode depreender da Tabela 9, se medida por um indicador que contabiliza o número médio de atividades realizadas internamente, a capacidade de manutenção não varia diretamente com a variação do tamanho da empresa. Segundo esse indicador, parece que a internalização da manutenção é mais praticada nas empresas de tamanho médio ou evolutivas. As empresas maiores, pela menor antigüidade das frotas ou pelo recurso à terceirização, realizam um número médio ligeiramente menor de atividades de manutenção. Na parte inferior da escala, encontram-se as pequenas empresas, nas quais o número de atividades de manutenção está abaixo da média: neste caso, a explicação parece se dever menos à eventual contratação externa dos serviços do que à menor preocupação das empresas com o aspecto da manutenção.

Tabela 9

Manutenção nas empresas de ônibus urbanos

Serviços de manutenção de empresa	Índice	Classe	N° médio
Pintura	90%		
Eletromecânica	78%	**A**	5,2
Recuperação de veículos	77%	**B**	5,39
Lavagem automática	74%	**C**	5,94
Controle de segurança	62%	**D**	6
Treinamento técnico	55%	**E**	5,42
Forragem de assentos	54%	**F**	5,38
Carroceria	41%	**G**	3
Recuperação de pneus	25%	**H**	3,67
Fabricação de peças	13%	**Total**	**5,4**

Fonte: TURMA; Dados: OnibuCad, 1992

4.4. Política social e gerência

Antes de mais nada, o que conta em uma empresa de transporte são os recursos humanos. Na gerência do tipo familiar, oferece-se ao pessoal uma série de vantagens nos locais, como alojamento nos dormitórios (entre dois serviços) ou atividades de ordem cultural ou esportiva. A disponibilidade de alimentação em uma cantina da empresa existe nas grandes (39%). E quase a metade das empresas oferece a seu pessoal cursos de formação geral ou profissional, como se vê na Tabela 10.

Chama a atenção a importância das atividades ligadas à saúde: em certos casos, encontram-se verdadeiros ambulatórios, com profissionais especializados (médicos, enfermeiras, dentistas, psicólogos). Em outros casos, a enfermaria e os controles de saúde oferecidos pelas empresas são assumidos por instituições gerais de assistência pública ou via contratos privados de saúde, parcial ou totalmente cobertos pelo empregador.

Observa-se que o número médio de serviços sociais ofertados pelas empresas varia também segundo seu tamanho. Novamente, para os classes de A a D, os indicadores estão acima da média, supostamente devido às dinâmicas das empresas e dos sindicatos de trabalhadores e patronais – 95% das empresas se declaram filiadas a um sindicato regional ou nacional (de trabalhadores) de transportes. Nas outras empresas, das classes de E a H, o valor deste indicador varia segundo o caráter mais ou menos acentuado da gerência familiar.

No final, a fusão desses quatro indicadores (última coluna na Figura 3) ilustra a confrontação entre dois modos de gestão, o familiar e o empresarial. O primeiro dá uma grande importância ao pragmatismo e ao *savoir faire*, enquanto o modo de gerência empresarial se baseia mais em relações despersonaliza-

das e objetiva desenvolver atividades de acompanhamento da operação e da manutenção. A diferenciação entre esses dois modos tem relação direta com o tamanho da empresa. As quatro primeiras classes de empresas (cujas frotas oscilam entre 75 e 700 veículos) apresentam os valores mais elevados para os diferentes indicadores de gerência. Uma escala maior de operação permite então a passagem do primeiro ao segundo modo de administração das empresas, independentemente das qualidades intrínsecas de cada um deles.

Tabela 10

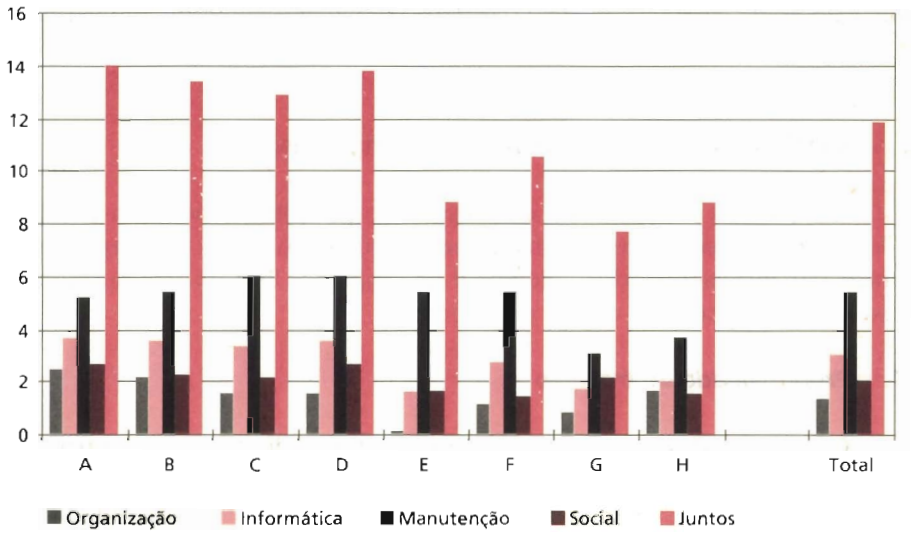
Política social nas empresas de ônibus urbanos

Serviços sociais da empresa (próprios ou contratados)		**Classe**	**N° médio**
Tipo	**Incidência**	**A**	2,67
Saúde	62%	**B**	2,25
Formação	48%	**C**	2,09
Alimentação	39%	**D**	2,65
Distração	28%	**E**	1,67
Alojamento	21%	**F**	1,40
		G	2,14
		H	1,50
		Total	**2,05**

Fonte: TURMA; Dados: OnibuCad, 1992

Figura 3

Indicadores de gerência das empresas de ônibus no Brasil (por classes)



Fonte: TURMA; Dados: OnibuCad, 1992

O valor dos indicadores de organização dos quatro primeiros tipos de empresa é superior à média, o que confirma a idéia de que o gerenciamento é mais racionalizado nas grandes empresas. Por outro lado, ainda que de modo aleatório, é inferior nas empresas de menor tamanho. Segundo o critério do uso da informática (em 1992), as empresas mais modernas seriam as maiores e as quatro primeiras classes situam-se acima de um valor médio de um pouco mais de três formas de utilização, enquanto as quatro últimas classes de empresa ficam abaixo desse valor. Enfim, o número médio de benefícios sociais oferecidos pelas empresas varia segundo seu tamanho. Novamente, as classes de A a D encontram-se acima da média.

Observa-se, todavia, que as maiores empresas (em especial as da classe A, acima de 350 veículos) nem sempre são as de maior *performance* do ponto de vista do gerenciamento, o que pode ser explicado por variáveis externas (idade média dos veículos) ou por opções de alívio do processo produtivo (via terceirização de tarefas alheias ao serviço). Verifica-se também que a manutenção parece mais desenvolvida nas empresas de tamanho médio. Reconhece-se enfim, nas menores empresas (classe H, menos de 10 veículos), algumas vantagens em termos de gerência com relação às categorias imediatamente superiores, que correspondem mais claramente ao tipo familiar.

No entanto, não resta dúvida de que, do ponto de vista gerencial, o estilo empresarial tende a se impor, embora em um processo ainda em desenvolvimento. Sua velocidade poderia ser maior se a gestão do patrimônio (familiar) e ajustes na alocação de recursos (em prol de eficiência e qualidade superiores) fossem duas dimensões mais claramente separadas, inclusive nas empresas maiores. A diferenciação entre os modos de gerência passa pelo tamanho da empresa, como mostra o índice de conjunto que cresce correlativamente com a tipologia. Resta saber qual é o mais favorável à economia de escala.

5. Escalonando a produtividade das empresas

O aumento de escala da empresa deve permitir aumentar a produtividade, sobretudo se estiver acompanhado de modernização e aprimoramento técnico das instalações, dos veículos e da empresa. Esta lei dos rendimentos crescentes é aplicada ao transporte urbano?

5.1. Produtividade do trabalho

O tamanho das empresas não se refere apenas ao porte de sua frota ou à extensão de suas instalações físicas. Estes dois indicadores colocam a importância de um terceiro: o pessoal empregado. Assim, vemos diferenças significativas entre os oito tipos de empresas de transporte urbano observadas no Brasil. Seu

quadro de pessoal varia entre 1 e 3.775 empregados, com o valor médio se estabelecendo em 582 funcionários por empresa. Por outro lado, o recurso às horas extras tem também incidência sobre o tamanho dos efetivos. Assim, os efetivos médios decrescem regulamente de 2.639, na classe A, para 7 na H.

Conforme se vê na Tabela 11, a variação é muito grande, e a organização da produção das empresas que ultrapassam 1.000 empregados (classes A e B) não segue os mesmos critérios das que não atingem a centena (caso das classes G e H). Entre essas grandes e pequenas empresas, existem vários patamares que separam umas das outras, conforme seus efetivos ultrapassem os 100 ou 500 empregados.

Quando medida pela simples razão entre o efetivo e a frota patrimonial, a produtividade do trabalho – que não se define aqui pela relação entre serviço prestado e insumos – parece decrescer regularmente com o aumento do tamanho da empresa. Deixando de lado as empresas individuais (classe H), passa-se de pouco mais de 5 (nas maiores) a pouco mais de 3 empregados por ônibus (nas empresas de classe G). Esta taxa cresce menos rápido do que decrescem os efetivos sociais. Resta, portanto, explicar o que aparece como um efeito inverso de escala: as maiores empresas consomem mais de mão-de-obra. Se é assim, como se explica o crescimento histórico do tamanho das empresas e quais seriam as vantagens disso em termos de produtividade?

Para explicar os custos crescentes do transporte segundo a escala das empresas, invoca-se a importância fundamental dos custos de mão-de-obra na produção dos serviços de transporte, que causariam custos salariais relativamente crescentes. No caso brasileiro, no entanto, a amortização dos veículos e a aquisição de peças de reposição guardam notória importância, amplamente superior à que se observa nos países industrializados. Sendo assim, quais as categorias de pessoal (Tabela 12) mais significativas?

Em primeiro lugar, o pessoal de operação, que varia segundo o mesmo ritmo dos efetivos totais por empresa: as menores apenas chegam a um motorista por ônibus. Mas se, por um lado, o serviço de fretamento, usual nessas pequenas empresas, permite que se economize o custo do cobrador, por outro lado, a frota é subutilizada, com um número apreciável de veículos de reserva devido à organização do serviço e ao estado dos ônibus (nesta categoria, tem-se 0,68 ônibus em serviço regular em relação à frota total).

Para os outros tipos de empresa, a quota mais baixa é de dois empregados por veículo: um motorista e um cobrador (norma comumente imposta pelo órgão gestor, salvo a exceção que admite substituição do último pela bilhetagem automática, ainda pouco adotada no Brasil). Entre as pequenas e grandes empresas de transporte municipal, a regra é o dobro, atingindo, na classe A, 4,23 motoristas e cobradores por ônibus. Nas grandes empresas, a adoção generalizada de três turnos de serviço faz aumentar essas categorias de pessoal. Nas pequenas e médias, faz-se maior uso de hora extra. Como regra geral, a produtividade do pessoal de operação diminuiria com o tamanho das empresas.

Tabelas 11 e 12

Quadro de pessoal das empresas de ônibus no Brasil: total e por categorias

Pessoal total das empresas		
Classe	**Número médio**	**Pessoas/ônibus**
A	2.639	5,27
B	1.383	5,19
C	790	4,8
D	403	4,11
E	255	3,95
F	120	3,62
G	48	3,05
H	7	0,98
Total	**582**	**4,14**

Categoria de pessoal por ônibus			
Classe	**Operação**	**Manutenção**	**Administração**
A	4,23	0,58	0,23
B	4,06	0,55	0,34
C	3,6	0,42	0,28
D	3,17	0,4	0,35
E	3,11	0,29	0,43
F	2,75	0,25	0,31
G	2,07	0,2	0,3
H	0,7	0,04	0,24
Total	**3,16**	**0,36**	**0,33**

Fonte. TURMA; Dados: OnibuCad, 1992

Ocorre o mesmo tipo de variação no que se refere ao pessoal de manutenção. Mas, independentemente de qualquer regulamentação definida pela tutela, trata-se de uma característica própria a todos os tipos de empresas. Empregar mais ou menos mecânicos na manutenção depende de estratégias empresariais, variando no interior de cada tipo e em função do estado de conservação dos veículos – vale dizer de sua idade – e das condições de operação, que variam também de uma cidade para outra. E a variação é extremamente importante, pois das pequenas às maiores empresas passa-se de 4 a 58 mecânicos por 100 ônibus. Não apenas a qualidade do serviço está em questão (manutenção preventiva, por exemplo), mas também a política de manutenção das frotas, muito mais desenvolvida nas empresas maiores.

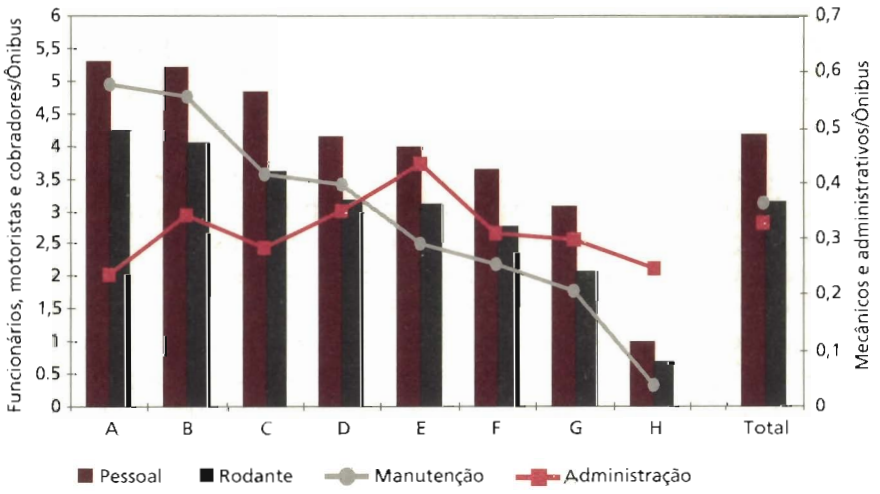
Finalmente, postula-se que o aumento de tamanho da empresa propicia aumento considerável de pessoal administrativo. Essa hipótese não se verifica aqui, pois a variação do número de empregados administrativos e de gerentes proporcionalmente ao número de veículos é aleatória (tem-se aproximadamente a mesma relação nas pequenas e nas grandes empresas).

A Figura 4 parece indicar que a produtividade global do trabalho decresce à medida que cresce o tamanho das empresas, embora deva ser discriminada segundo as diferentes categorias de pessoal. Contudo, seria necessário colocar em questão a qualidade do serviço (que não é necessariamente equivalente nos diversos tipos de empresa) e as políticas de administração dos fatores de produção, podendo ser atribuída maior ou menor importância ao pessoal do que à frota. Assim, nas empresas maiores, a gerência da frota teria maior importância do que a do pessoal, o que parece ter uma relação direta com a forma de gerenciamento; nas familiares, a preocupação maior seria economizar mão-de-obra; na administração empresarial, enfatizar-se-ia a aquisição e a manutenção dos ônibus.

Quando se examina a questão em série histórica (sempre considerando a mesma amostra das empresas pesquisadas), vale assinalar a variação da produtividade do trabalho, que salta à vista pela simples relação funcionários/ônibus. O índice mais alto registrado foi de 5,14 em 1960, contra os 3,84 de 1988 (numa década em que se manifestou queda do investimento em ônibus), o valor mais baixo.

Figura 4

Uso de mão-de-obra nas empresas de ônibus no Brasil (por classes)



Fonte: TURMA; Dados: OnibuCad, 1992

O posterior aumento dessa taxa, observado na parte inferior da Tabela 13, indica tanto um aumento da exigência do poder público (após a municipalização do transporte, que decorreu da Constituição de 1988) quanto das exigências trabalhistas, ambos os fatores incidindo em queda da produtividade do trabalho.

Tabela 13

Variação da produtividade do trabalho nas empresas de ônibus no Brasil entre 1960 e 1992

Funcionários por ônibus	
Ano	**Taxa**
1960	5,14
1965	4,47
1970	4,22
1975	3,97
1980	3,84
1988	3,84
1989	4,13
1990	4,45
1991	4,43
1992	4,73

Fonte: TURMA, Dados: OnibuCad, 1992

5.2. Produtividade operacional

A produtividade deve ser avaliada também segundo critérios físicos de operação, mais especificamente em relação ao número de passageiros transportados por mês e à quilometragem percorrida pelos veículos; essas relações configuram um indicador operacional de serviço, usualmente conhecido por IPK. Assim concebida, tal produtividade varia fortemente segundo o tipo de serviço de transporte urbano prestado pelas empresas.

Segundo se vê na Tabela 14, a produtividade nos serviços municipais é da ordem de três passageiros por quilômetro percorrido. Esse valor cai pela metade (1,73) no transporte urbano intermunicipal, que concerne essencialmente às ligações centro-subúrbio e ao atendimento às periferias, o que é natural, pois as distâncias percorridas são maiores. Isso não impede que o rendimento financeiro desse tipo de serviço, menos controlado pelo poder concedente, seja real. Note-se que parte considerável das empresas realiza esse serviço conjuntamente com o municipal. Em seguida, a produtividade operacional cai para os serviços de transporte urbano ligados a atendimentos regionais ou interurbanos. Por outro lado, sobe novamente no âmbito do transporte não regulamentado, como o fretamento urbano, que apresenta 1,33 passageiro por quilômetro. Tais variações são significativas, embora não tenham relação direta com a rentabilidade comercial. Nas tabelas a seguir, portanto, só se considera o serviço de transporte municipal (exceção feita à classe H, para a qual se guardam os valores do transporte fretado).

Observa-se, na Figura 5, que o número de passageiros transportados por ônibus cresce da classe A à E, o que indica que os ônibus das empresas maiores transportam normalmente menos passageiros que os das médias, em

prejuízo, portanto, do rendimento comercial das primeiras. Embora de maneira mais acidentada, a capacidade oferecida, medida em termos de quilômetros/ônibus médios, varia no mesmo sentido. Poder-se-ia deduzir daí que, acima de 50 ônibus por empresa (classe F), existiria uma tendência ao rendimento decrescente da produtividade em relação aos indicadores físicos de operação?

Tabela 14

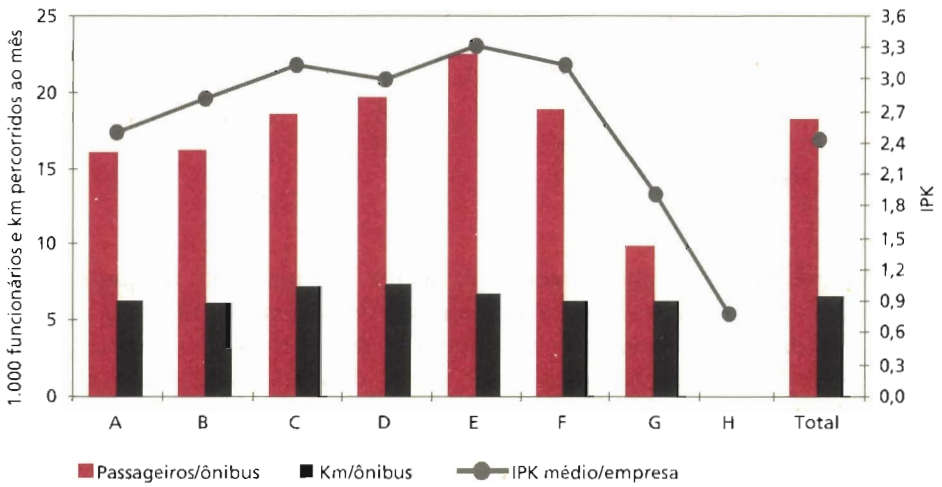
Produtividade operacional por tipo de serviço

Produtividade operacional por tipo de serviço	
Serviço	**Passageiros/km**
Municipal	2,98
Intermunicipal	1,73
Regional	1,25
Interurbano	0,35
Fretamento	1,33
Especial	0,63

Fonte: TURMA; Dados: OnibuCad, 1992

Figura 5

Produtividade do trabalho nas empresas de ônibus no Brasil (por classes)



Fonte: TURMA; Dados: OnibuCad, 1992

Relacionando agora esses dois valores através do IPK, número médio de passageiros por quilômetro percorrido, a tendência à queda de produtividade do serviço é relativizada para as grandes e médias empresas. Ela é enfraquecida no caso das pequenas empresas, cujo IPK médio cai significativamente: devem existir variáveis dependentes entre produção do serviço e importância da frota. Contudo, não é provável afirmar taxativamente que a produtividade física esteja inversamente relacionada com o tamanho das empresas, posto que outros fatores interferem nessa relação. Já se viu, na Tabela 14, a interferência do tipo de setor urbano atendido, sendo claro que as maiores empresas operam nas maiores cidades (conforme a tipologia e as Tabelas 1 e 2) – precisamente aquelas onde, por deseconomias externas, cai o indicador de produtividade operacional.

5.3. Produtividade e variáveis externas

O regime jurídico da empresa tem sido um fator freqüentemente utilizado como explicativo de possíveis diferenças de produtividade, atribuindo-se às empresas públicas menor rendimento que às privadas. A Tabela 15 demonstra, certamente, uma diferença a favor das empresas privadas, que apresentam um índice de passageiros transportados por quilômetro percorrido ligeiramente superior; contudo, a variação não é significativa e dificilmente se poderia deduzir uma superioridade da empresa privada em termos de produtividade medida somente segundo esse critério.

Tabela 15

IPK municipal por setor privado/público

Setor	IPK médio
Privado	3,01
Público	2,88
Juntos	**2,98**

Fonte: TURMA; Dados: OnibuCad, 1992

Outros fatores também interferem no IPK, notadamente os que se referem ao tipo de atendimento urbano realizado em diferentes tipos de núcleos urbanos, cidades ou zonas. Quanto maior a importância das cidades, mais baixo é o IPK médio e, claramente, esse índice depende menos da frota patrimonial do que da extensão das cidades, das condições de circulação urbana, ou da organização das redes e agregação da demanda. Da mesma forma, quanto maior a importância da metrópole, maiores são as suas empresas de ônibus e menor é a rentabilidade operacional delas. O que poderia parecer

uma evidência remete às condições de rendimentos de escala, que não são independentes das estruturas espaciais nas quais o serviço de transporte está organizado (Lee & Steedman, 1970: 15 sq.). Além disso, observa-se que, na mesma categoria das metrópoles, as variações do IPK são mínimas: 2,55 em média para as empresas com mais de 100 ônibus, contra 2,59 para as outras.

Tal assertiva faz retornar a uma análise em termos de mercados, presente na construção da tipologia (supra, Tabelas 1 e 2). Pode-se deduzir da Tabela 14 que o mercado das megalópoles incita à concentração em grandes empresas, com uma média de 230 ônibus, operando em condições não muito favoráveis à produtividade operacional (que não tem influência direta sobre a rentabilidade comercial, que depende das tarifas praticadas, mais elevadas nas metrópoles do que nas outras cidades). Os mercados das metrópoles e periferias são explorados por empresas com tamanho médio significativamente menor (em torno de uma centena de ônibus), mas com produtividade maior, sobretudo no atendimento às periferias urbanas onde se efetuam importantes fluxos migratórios pendulares de caráter metropolitano. Enfim, os mercados das capitais e cidades médias são explorados por viações ainda menores (média de 65 veículos), cuja produtividade média é a mais elevada entre todos os sistemas analisados.

A mediação dos mercados urbanos intervém na maior parte dos indicadores de produtividade aqui analisados. Com efeito, se a quantidade de efetivos é função direta do tamanho das empresas, medido segundo suas frotas de ônibus, a produtividade será superior nas pequenas cidades e inferior nas metrópoles. A concentração das empresas depende dos mercados nos quais elas se posicionam e isso incide sobre as condições e os custos de produção do serviço de transporte urbano. As práticas regulatórias, por seu turno, não serão estranhas a essa relação, visto que, nas maiores metrópoles, o poder público impõe um tamanho mínimo às empresas. Ocorre, então, um duplo efeito do mercado e do poder público: ambos influem positivamente no sentido da concentração e da modernização das empresas, mas também negativamente sobre a sua produtividade. Desse modo, a noção de mercados diferenciados põe em questão a visão clássica de economia de escala, contrariando o postulado *ceteris paribus* e impedindo que se siga analisando a função de custo de produção do transporte preconcebendo que todos os outros fatores permaneçam constantes (Jara Diaz, Winston & Kratin, 1982).

6. Avaliando crescimento e concentração das empresas

6.1. Por uma visão histórica do processo de concentração empresarial

Vários indicadores de produtividade – que no fundo dizem mais respeito ao capital do que ao trabalho – e outros, de gerência, destacam as vanta-

gens da produção em maior escala. Assim, a tendência histórica ao crescimento a formas superiores é indiscutível: no Brasil dos anos 50, predominavam as pequenas unidades de caráter familiar ou artesanal, enquanto hoje o país bate recordes em termos de megaempresas privadas. Existem muitas razões para isso, que vão desde a conquista de mercados em plena expansão e, nesse processo, a emergência de grandes proprietários, até outras de caráter institucional, que incentivam situações monopolísticas em prol da racionalização e da modernização do serviço público. De fato, a regulamentação em vigor nas últimas décadas tem favorecido a concentração do capital para criar empresas com vistas à operação em redes e à melhoria tecnológica (vide Capítulo I).

Devido à carência de dados nacionais, não é possível reconstituir estatisticamente essa evolução nacional, embora se disponha de retrospetivas históricas em algumas cidades, dificilmente generalizáveis. Não obstante, o cadastramento realizado com amostra representativa fornece alguns indícios da evolução em frota das empresas estudadas desde os anos 60. Obviamente, um viés se introduz na análise, que pode proceder apenas a partir de dados das empresas que se mantiveram ou foram criadas nas três últimas décadas, omitindo as que desapareceram. Portanto, não se pode acompanhar com detalhes as mudanças da estrutura da oferta de ônibus, por mais que estejam sugeridas pelos dados.

A Tabela 16 ilustra a violenta alteração do perfil de tamanho das empresas pesquisadas em 30 anos: se em 1965 a metade das viações operavam menos de 20 ônibus, hoje nessa categoria estão menos de 10% das empresas, com 1% da frota. Poucas ficaram no estrato superior, de 20 a 75 ônibus, cuja importância em termos de frota caiu pela metade. As viações de 75 a 200 ônibus multiplicaram-se, mas muitas delas ultrapassaram esse patamar, pois um quinto das empresas pesquisadas está hoje na categoria das empresas com mais de 200 ônibus – não representada na amostra de 1965 –, que corresponde hoje à metade da frota total. Ainda se pode acompanhar essa mutação radical observando a evolução por períodos qüinqüenais

Assim, na Figura 6, traçando curvas de evolução das empresas reagrupadas em quatro classes, vemos que em 1965 as viações de menos de 20 veículos ainda representavam a metade do universo pesquisado. A partir daí, a queda das empresas de menor porte é nítida e quase contínua até 1992. O número de empresas de tamanho intermediário evolui de forma menos drástica, enquanto as maiores crescem ao longo do período.

Centrando a atenção nas frotas, na Figura 7, que propõe o mesmo tipo de curvas, observa-se mais nitidamente o aumento da frota desta última classe, enquanto as três outras categorias conhecem um decréscimo em termos de frota. O processo de concentração dessas empresas é então diferenciado e parece ter-se dado no final dos anos 70 e início dos anos 80. Estar-se-ia assistindo hoje a uma certa estagnação? Estariam as empresas maiores parando de crescer? Isso ocorreria devido a limites nas economias de escala ou devido à

diversificação do capital constituído nesse processo, que estava na base da formação de grupos empresariais em diversas cidades? Não é o que parece indicar a figura seguinte.

Tabela 16

Tamanho das viações: 1992 face a 1965

Variação do tamanho das empressas			
Categoria	**Ano**	**Empresas**	**Frota**
menos de 20	1965	50%	11%
ônibus	1992	9%	1%
entre 20 e 75	1965	33%	37%
ônibus	1992	39%	14%
entre 75 e 199	1965	17%	53%
ônibus	1992	32%	32%
mais de 200	1965	0%	0%
ônibus	1992	20%	53%

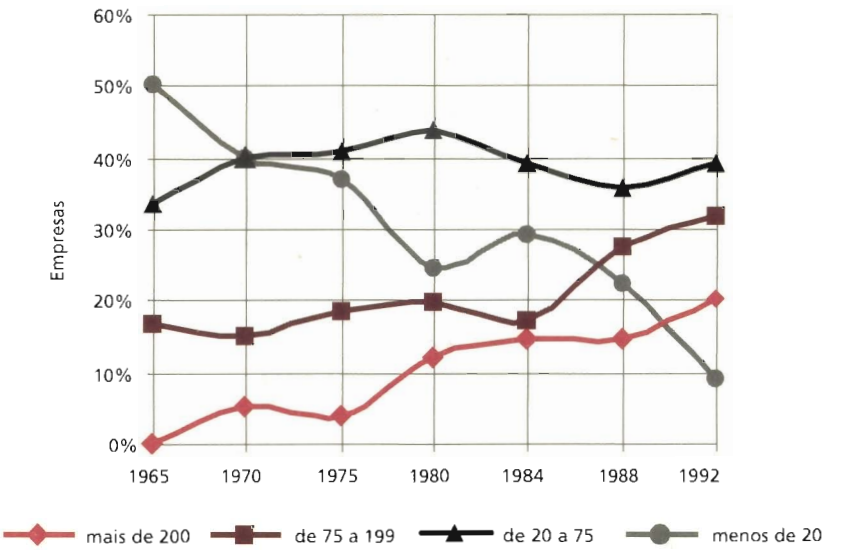
Fonte: TURMA; Dados: OnibuCad, 1992

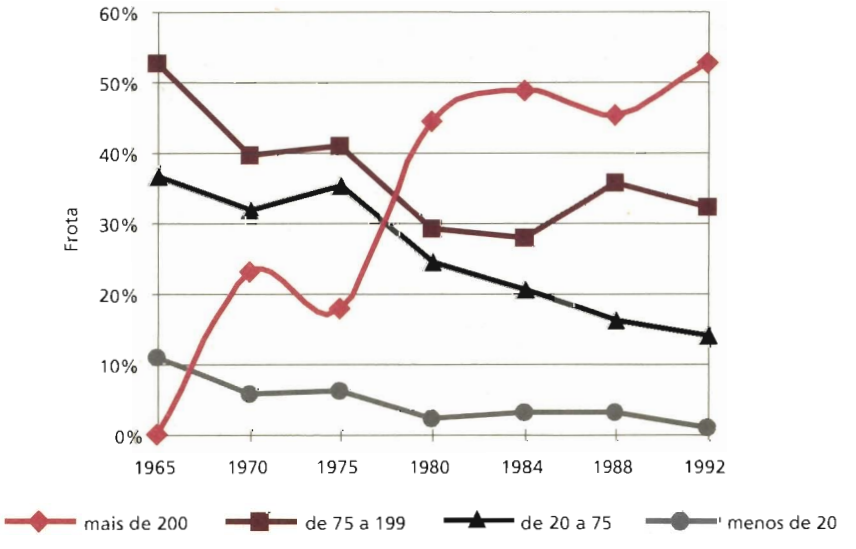
Nas três últimas décadas, sobrevieram condições particularmente propícias ao crescimento vertiginoso das empresas, com a urbanização maciça, a explosão das necessidades de transporte, a expansão dos mercados urbanos, o desenvolvimento da indústria nacional de ônibus e as políticas racionalizadas aplicadas pelos poderes públicos (conforme explicitado no Capitulo I). Na Figura 8, observam-se patamares de crescimento: 40 ônibus em média nos anos 60, com um máximo de 140 ônibus por empresa; um aumento vigoroso entre 1975 e 1984, ano em que se atingem, em média, 85 ônibus por empresa e um tamanho máximo de 478 ônibus; enfim, um salto em 1992, onde se passa a 120 ônibus em média por empresa, com três delas atingindo os 700 ônibus.

É difícil imaginar que esse crescimento do tamanho das viações não esteja ligado a uma prática comercial que se acentua à medida que aumentam as escalas de operação. Não se deve esquecer, com efeito, que as empresas privadas de transportes raramente se beneficiam com subsídios diretos da parte dos poderes públicos, mesmo se esses incentivam indiretamente seus investimentos em material rodante e instalações fixas. O crescimento das empresas, então, é também a concentração do setor em torno de um número restrito de sociedades, como aparece claramente nas Figuras 5 e 6. Quaisquer que sejam as vantagens (notadamente do serviço prestado, em comparação com outras cidades latino-americanas) e os inconvenientes (controle dos mercados por oligopólios), o processo de concentração da propriedade das empresas é uma evolução marcante do transporte brasileiro.

Figuras 6 e 7

Evolução do número e das frotas das empresas de ônibus no Brasil

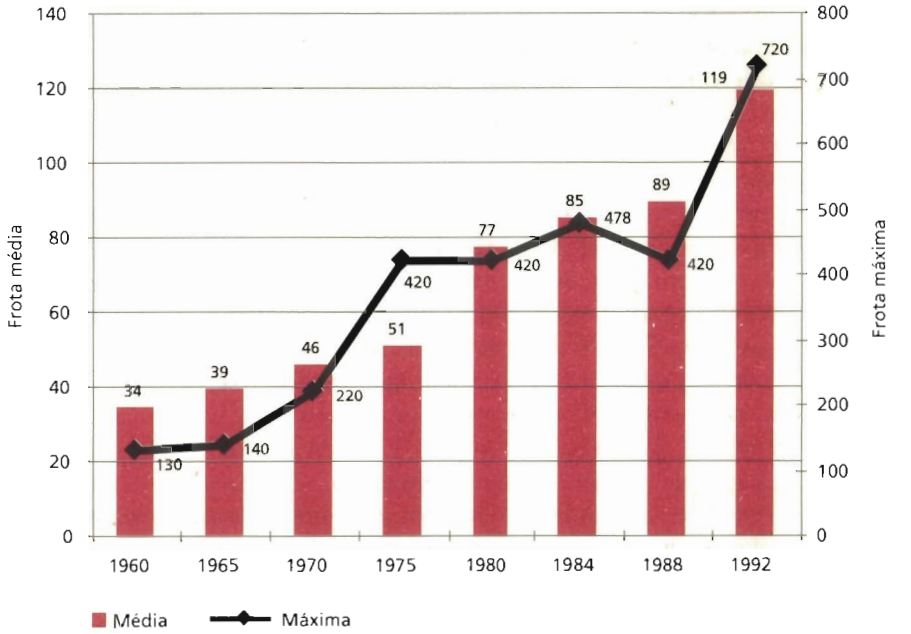




Fonte: TURMA; Dados: OnibuCad, 1992

Figura 8

Evolução da frota patrimonial média e máxima das empresas



Fonte: TURMA; Dados: OnibuCad, 1992

6.2. *Visão geográfica da concentração territorial dos ônibus urbanos*

A validade do levantamento realizado em 1992 se comprova ainda com uma pesquisa realizada em 1995, também em nível nacional – embora de menor amostra (apresentada no capítulo VI). Mas a aplicação da tipologia nacional revela resultados bastante diferentes, embora convergentes com a análise proposta, se aplicada por regiões e cidades. Nesse sentido, cinco situações são apresentadas nos capítulos relativos a São Paulo – onde aparece uma maior concentração nas grandes empresas –, Curitiba e Recife – preponderância das empresas médias – e Campinas e Belo Horizonte – onde as viações menores guardam sua importância relativa. Ou seja, um padrão nacional de acumulação no setor, sob impulso da indústria automobilística amparada pela União, com base na expansão pelo país e com capitais crescidos a partir das necessidades e iniciativas locais, produzem sistemas territoriais de transporte urbano tanto semelhantes nas formas de crescimento empresarial quanto diferentes no ritmo deste e dos seus modos de gerenciamento. Por esta razão, a dimensão territorial é imprescindível para analisar cabalmente o setor.

Diferenças que se explicam caso a caso produzem também uma dinâmica nacional que, *grosso modo*, segue as pautas dos desequilíbrios entre as

diferentes regiões do país – se se consideram indicadores demográficos, econômicos, sociais ou culturais. Os Mapas 1 e 2, que foram construídos a partir de informação produzida pela pesquisa, revelam estas pautas comuns, talvez mais acentuadas na distribuição nacional das viações, e ainda mais claramente nas linhas de ônibus que operam. São elementos que convidam a complementar a análise tipológica, fortemente marcada por um raciocínio econômico, com uma análise geográfica que trate das lógicas territoriais.

Mas para isto, não se pode reduzir o Brasil às suas capitais e grandes cidades: há de se abranger todas as localidades onde operam empresas de ônibus urbanos, na sua variedade, sendo maior a carência de dados sobre as cidades de menor tamanho. Se a contagem não pode ser exaustiva, supre-se a ausência de censo econômico partindo de dados coletados em forma direta e expandindo-os por métodos estatísticos (a partir de amostra estratificada)[9].

Esse exercício comporta riscos, pela falta de controle possível com variáveis independentes, como as que se usam em outros trabalhos de caráter estatístico. Pois de fato a expansão em direção à oferta de transporte é complexa. Alguma relação há de se manter entre população, urbanização e atividade econômica por um lado, mobilidade, demanda e oferta de transporte urbano por outro. Mas sabe-se do caráter relativo das variáveis, intermediadas por outras, como modos e níveis de vida, emprego e renda per capita, taxa de atividade e de motorização, composição da estrutura familiar e economia regional[10]. Além disso, a localização das empresas num território determinado é aleatória, a depender de fatores que não têm diretamente a ver com o tamanho da demanda circundante (em particular nas Regiões Metropolitanas ou seus pólos de influência, conforme as lógicas de implantação de garagens analisadas em 3.2). Finalmente, nas regiões de maior dispersão demográfica e atraso econômico, existe certa substituição entre empresas municipais e rodoviárias estaduais, quando estas assumem também funções de transporte intra-urbano ou entre núcleos urbanos de origem e destino de viagens quotidianas; esta substituição acontece também com as empresas ditas especiais, que reagrupam serviços de fretamento, escolar ou outros – e sobre as quais a carência de informação é maior.

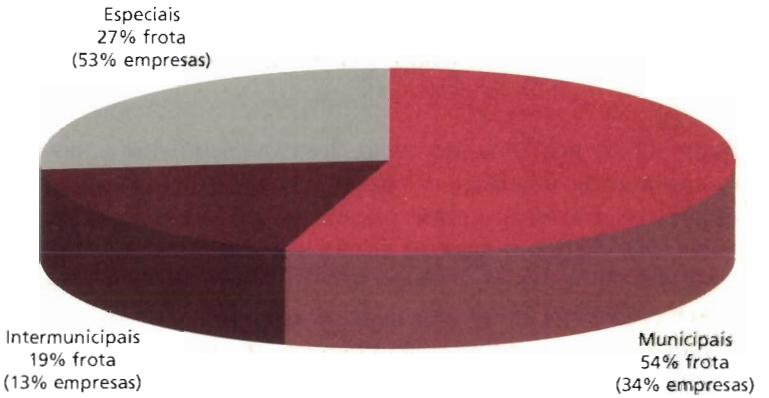
Arriscamos no entanto apresentar uma cifra global de empresas – segundo as três categorias do transporte urbano – e da frota total, estimada em 1998 em torno de 143 mil veículos em 2.780 empresas (entre as quais 940 de regime municipal), atendendo às necessidades de uma população ultrapassando os 122 milhões de indivíduos "urbanizados"[11].

A título de comparação, estima-se que 50 mil veículos (por certo longe dos tipo Padron brasileiro) estariam hoje operados por 800 "empresas" (se vale esta denominação) na cidade de Lima, que não chega a 7 milhões de habitantes... Faltariam ônibus aqui, ou lá sobrariam? As economias de escala do transporte urbano no Brasil, num contexto de regulamentação, seriam, no Peru experimentando a desregulamentação, inexistentes frente a uma dinâmica multipropriedade[12]?

Por trás do quadro regulamentar que marca sobretudo a ação dos municípios, aparecem divergências entre as diferentes formas de prestação do serviço – público ou privado – do transporte. Com efeito, o número de empresas sob tutela municipal é inferior ao das empresas intermunicipais e especiais juntas; no entanto, a frota das primeiras é, de longe, superior. De alguma maneira, a combinação existe entre as diferentes formas de prestação do serviço, que diminui a diferença absoluta das empresas municipais (Figura 9).

Figura 9

Empresas e frotas de ônibus urbanos municipais, intermunicipais e especiais (estimativa 1998)



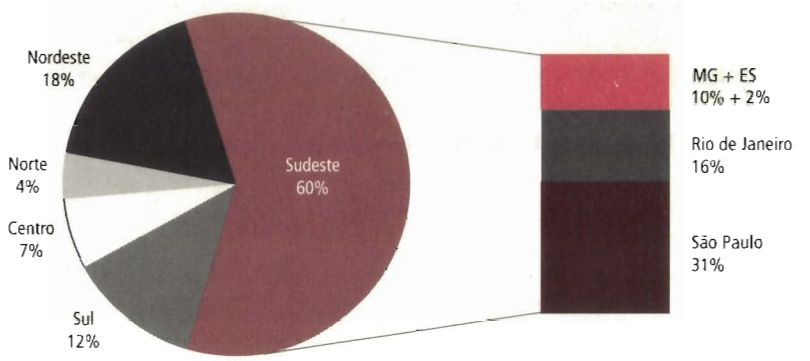
Fonte: TURMA; Dados: OnibuReg e OnibuLis (expansão estratificada a 1998)

A disparidade na distribuição das viações e seus ônibus no território nacional explica-se, certamente, por fatores geográficos e modalidades de povoamento. Nos mapas, vale observar que estes elementos naturais, não representados diretamente, aparecem ao introduzir simples critérios humanos: no Mapa 1 os rios se desenham pela simples consideração dos núcleos populacionais, como aqueles que bordam os afluentes amazônicos; e no Mapa 2, estradas se desenham ao registrar-se as frotas de ônibus de empresas que tendem a se localizar nestes eixos. A Figura 10 esquematiza esta informação e põe em relevo a desigualdade da distribuição dos modos rodoviários de deslocamento urbano, quando quatro regiões recebem apenas 40% da frota nacional e a quinta, o resto.

Mais uma vez (vide Capítulo I), observa-se que cerca de um terço dos ônibus urbanos brasileiros estão atendendo aos 623 municípios do estado de São Paulo; o estado do Rio de Janeiro concentra uma frota comparável com 7 estados nordestinos; e Minas Gerais junto com o Espírito Santo chegam aos mesmos 12% de frota da região Sul inteira.

Figura 10

Desigual distribuição territorial das frotas de ônibus urbanos no Brasil

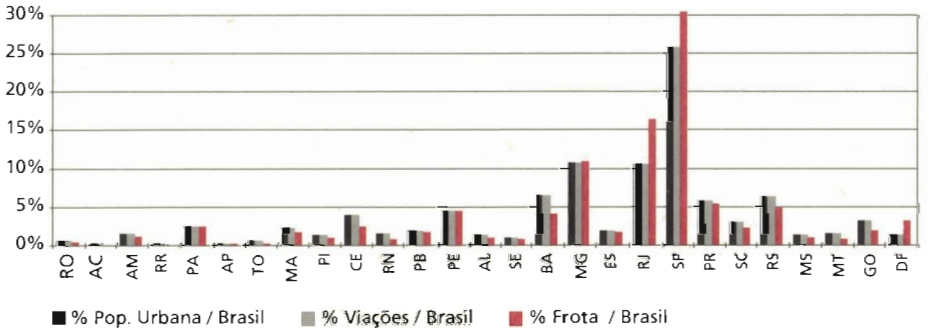


Fonte: TURMA; Dados: OnibuReg e OnibuLis (expandidos e atualizados 1998)

A Figura 11 dá parcialmente conta destes desequilíbrios, ao relacionar a presença e importância relativa das viações com o peso demográfico de cada estado. Certa correlação existe entre população urbana e frota de ônibus (ao ponto que estados menos povoados como Tocantins ou Amapá dispõem de mais 2 ônibus por mil habitantes, contra 0,7 em estados mais urbanizados como São Paulo e 0,8 ônibus no Rio de Janeiro, que apresentam menos modos de deslocamento alternativos ao ônibus). No entanto, três estados se distinguem por concentrar uma parte relativa da frota nacional de ônibus nitidamente superior a sua participação em número de empresas: São Paulo, Rio de Janeiro e o Distrito Federal, precisamente aqueles onde se concentram as megaempresas. Ou seja, o fenômeno da concentração não se explica apenas por variáveis demográficas nem o tamanho das viações depende estritamente da importância dos mercados.

Figura 11

Disparidades demográficas e de viações e frotas urbanas nos estados do Brasil



Fonte: TURMA; Dados: OnibuReg e OnibuLis (expandidos e atualizados 1998)

Se a região Sudeste concentra 60% da frota nacional de ônibus urbanos, as 13 metrópoles principais do país, por sua vez, monopolizam 65% da mesma (para uma população de apenas um terço do Brasil inteiro). Na Tabela 17, alguns indicadores permitem apreciar as diferenças internas deste grande mercado metropolitano onde se produz o fenômeno da concentração e modernização empresarial. Brasília, Curitiba e Belo Horizonte (três cidades planejadas...) apresentam a maior quota de ônibus por habitante (acima de 2,7/1000), duas vezes superior à cidade menos provida (Manaus com 1,3). Logo, Belém, Campinas e Rio de Janeiro exibem uma quota maior que São Paulo, devido à presença alternativa de transporte ferroviário e aos deslocamentos por automóvel na capital paulistana. No entanto, esta absorve um quinto da frota nacional de ônibus e, juntamente com o Rio de Janeiro, ambas totalizam 34% do mercado nacional das viações. Pois nestas se apresenta o maior índice médio de concentração, acima de 100 ônibus por empresa (cifra superior se fossem consideradas apenas as empresas municipais: vide capítulos II e IX). Observa-se também o menor índice médio de ônibus por empresa em Campinas e Recife, por volta de 30, duas metrópoles onde emergem com força os transportes não regulamentados.

Tabela 17

Concentração das empresas e frotas de ônibus nas maiores aglomerações do Brasil

Regiões e áreas	População	Ônibus			Frota (%)		
metropolitanas	urbana 1996	/1.000 Hab.	/Brasil	/Empresa	Municipal	Intermun.	Especial
São Paulo	16.036.393	1,73	19,3%	104	60%	16%	24%
Rio de Janeiro	10.013.979	2,10	14,7%	104	68%	15%	17%
Belo Horizonte	3.239.306	2,71	6,1%	63	56%	42%	2%
Porto Alegre	2.950.199	1,72	3,5%	52	53%	16%	31%
Recife	2.860.011	1,86	3,7%	33	51%	31%	18%
Salvador	2.615.828	1,50	2,7%	47	65%	19%	16%
Fortaleza	2.311.123	1,00	1,6%	41	76%	15%	9%
Campinas	1.911.763	2,49	3,3%	26	39%	27%	34%
Curitiba	1.874.872	2,70	3,5%	96	48%	49%	3%
Brasília	1.561.157	2,95	3,2%	71	55%	20%	25%
Manaus	1.150.193	1,33	1,1%	39	72%	28%	0%
Goiânia	998.121	1,50	1,0%	94	75%	25%	0%
Belém	851.705	2,41	1,4%	57	75%	14%	11%
Total	**48.374.650**	**1,94**	**65,3%**	**67**	**60%**	**22%**	**18%**

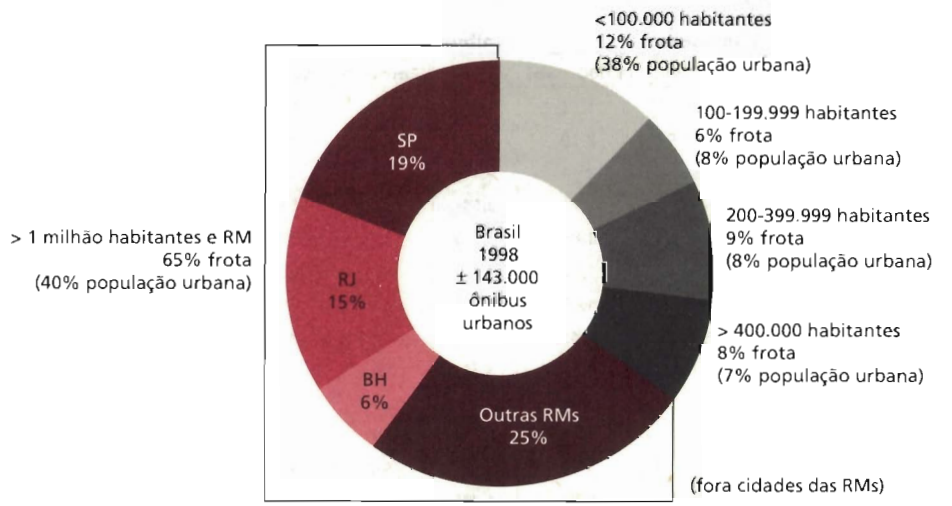
Fonte: TURMA; Dados: IBGE; OnibuReg e OnibuLis (expandidos e atualizados)

As três últimas colunas da Tabela 17 mostram substantivas diferenças na repartição entre frotas alocadas a cada tipo de serviço nestas 13 metrópoles.

Com duas exceções, o serviço municipal é majoritário nelas, enquanto diferenças maiores aparecem na importância estimada para os serviços intermunicipais e especiais. Lembre-se que a modernização é nítida no setor municipal, enquanto a dispersão é a caraterística principal dos serviços especiais, que tendem a ser mais freqüentes nos pólos econômicos mais dinâmicos (onde se fretam serviços de deslocamento de funcionários e estudantes). Contudo, fora de considerações jurídico-institucionais, os sistemas de transporte coletivo rodoviário destas grandes metrópoles brasileiras abrangem esta gama de serviços, que não se poderia reduzir a uma visão sistêmica do transporte urbano, como se evidenciou ao longo deste capítulo.Em síntese, a Figura 12 mostra os desequilíbrios produzidos pelo tipo de viações em operação no Brasil urbano, mais propensas a se concentrar nos grandes mercados metropolitanos do que operar serviços em outras classes de cidades. Em particular, os núcleos intermediários não incorporados às regiões metropolitanas apresentam uma oferta de transporte sem relação com sua importância populacional, reafirmando-se assim os contrastes de condições de vida e as dificuldades de desenvolvimento econômico que as separam dos pólos mais dinâmicos do país.

Figura 12

Distribuição da frota brasileira de ônibus por classe de cidade das viações

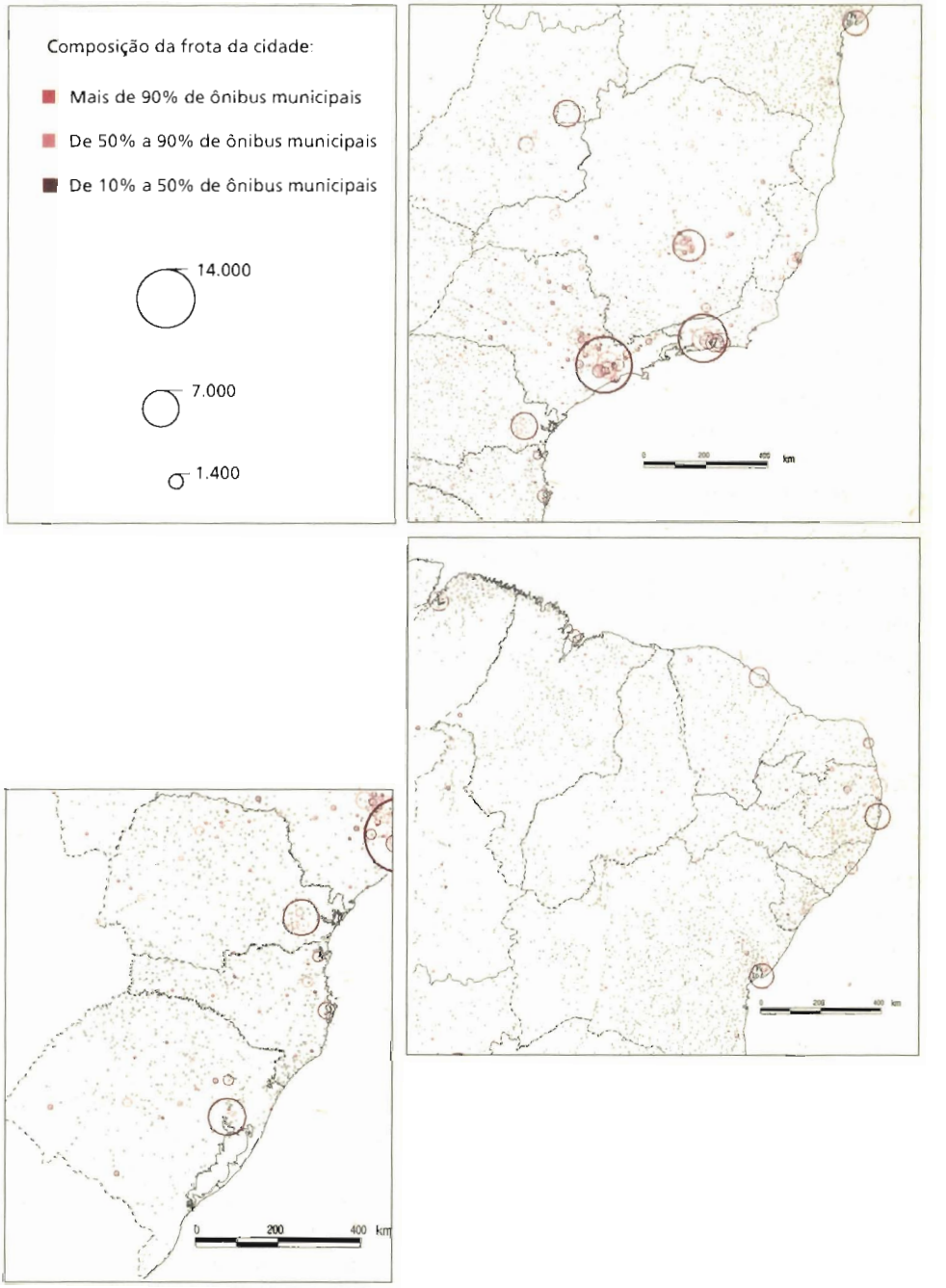


Fonte: TURMA; Dados: IBGE; OnibuReg e OnibuLis (expandidos e atualizados)

Acabam aparecendo relações diferenciadas entre transportes e territórios, sistematizados nos três mapas seguintes. O Mapa 3, enfocando o Nordeste, mostra uma concentração das frotas de ônibus ao longo da região da costa,

Mapas 3, 4 & 5

Esquemas de concentração das frotas de ônibus urbanos no Brasil em 3 regiões



Fonte: TURMA; Elaboração: Jean-Paul Hubert; Dados: OnibuLis (expansão Etienne Henry)

seguindo o desenvolvimento histórico de cidades portuárias. Porém, o interior também povoado (em particular no caso da Bahia) atrai poucas viações, que não são majoritariamente serviços municipais. Muitas empresas rodoviárias intermunicipais servem também de meio de deslocamento intra-urbano num interior que mantém caraterísticas rurais, embora esteja urbanizado. Ao contrário, o Mapa 4, que focaliza a região sudeste do Brasil, exibe um modelo de concentração impulsionado pelas empresas municipais que operam em São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. O complexo urbano São Paulo/Campinas/Baixada Santista constitui mercados mais diferenciados que o denso mercado carioca. E a capital mineira apresenta maior homogeneidade, com uma rede de empresas de transporte espalhadas no interior do estado. O interior mineiro assemelha-se ao paulista, mas a estruturação de sua oferta de transporte parece mais ligada à dinâmica econômica e das comunicações. No Mapa 5, um terceiro esquema se revela quando se volta a atenção para a região Sul, polinuclear, onde se estrutura também a oferta de transporte no interior dos três estados.

Os três esquemas mostram três modalidades de acomodação das viações urbanas aos territórios que vêm se constituindo em mercados para a sustentação de uma atividade que, também, é econômica, uma vez que produz integração em escala regional. Vale então perguntar de novo se, por trás de um esquema comum de concentração e modernização empresarial, o transporte urbano reflete as disparidades sócio-demográficas regionais, ou se é indutor de dinâmicas econômicas e desenvolvimento.

Contando história

O cadastro e a análise dos dados fornecidos pela pesquisa empírica desembocam em importantes conclusões, sendo a primeira de caráter teórico geral. O preceito de ausência de economias de escala nos transportes é confrontado a uma observação empírica que mostra, no Brasil, a tendência de aumento na escala de operação das empresas. É bem verdade que, na ausência de dados contábeis pertinentes, a relação entre esses dois aspectos de análise não é definitivamente contestada. Mas, de um lado, o aumento do tamanho das empresas permite a melhoria de seus equipamentos fixos e de seu material rodante. Significa ainda uma melhoria das condições de gerência das empresas. E, de outro lado, a produtividade da frota e da produção podem chegar a patamares elevados com o aumento da massa de mão-de-obra concentrada, ainda mais quando a relação com o mercado é intermediada pelo poder público regulamentador, cliente do serviço prestado pelo empresário. Esses aspectos contraditórios dificilmente encontram uma explicação única, seja de ordem técnica, econômica ou política.

Pelo tipo de empresa que privilegiam, as cidades e as sociedades operam opções de base relativas aos transportes e às condições de deslocamento. O ônibus mantém uma importância capital na organização dos sistemas de transportes das cidades. Procura-se, pela concentração empresarial, desenvolver suas potencialidades, a fim de adaptá-lo às exigências de um transporte de massa e, ao mesmo tempo, torná-lo compatível com uma perspectiva multimodal. Assim, torna-se necessário enfocar mais a empresa privada, espinha dorsal dessa tecnologia. Mas ao mesmo tempo, a empresa se desenvolve em mercados que, além de conter diferentes tipos de transporte urbano, são impactados pelo processo de urbanização que os faz aumentar rapidamente. Escala de operação, escala das técnicas e escala dos mercados não seriam levadas a crescer conjuntamente?

Deriva desse raciocínio teórico uma pergunta mais prática, que diz respeito à frota ótima. Existiria uma escala de operação ótima das empresas de ônibus urbanos, resultando de uma forma pertinente de organização do serviço de transporte? No quadro da análise das economias de escala, poder-se-ia responder positivamente a essa pergunta para, mesmo na ausência de função de custos, apoiar a argumentação a favor das pequenas entidades (Nelson, 1972). Mas as comparações entre cidades e países, entre empresas ou entre linhas de uma mesma rede, obrigam a que se saia do estrito quadro da economia marginalista.

Mesmo numa situação tão homogênea quanto a brasileira – parametrizada por uma legislação trabalhista que contingencia os salários (e todas as empresas da amostra são sindicalizadas), por planilhas de custos municipais (inspiradas na planilha do GEIPOT), por uma política nacional de apoio ao investimento (Finame/BNDES) e por uma oferta oligopolista de ônibus (sob a égide das montadoras) – nota-se como são diferentes os comportamentos das pequenas, médias e grandes empresas em relação a esses fatores. Em termos de produção, os desempenhos referentes aos tamanhos de empresas são bastante atípicos, quer se pense em termos de capacidade oferecida ou de serviços prestados. A noção de veículo/quilômetro aplica-se às maiores empresas, em que o investimento em ônibus domina a lógica da produção. E a de veículo/passageiro está mais próxima das pequenas empresas, em que o fator trabalho guarda importância notória.

Haveria um tamanho ótimo? Ou não existiriam, antes, diversas escalas de operação pertinentes em função dos tipos de aglomeração e dos serviços prestados – escalas essas marcadas por limitações de diversas naturezas? Limitações físicas, em primeiro lugar, na medida em que a alocação em uma ou mais garagens, oficinas e equipamentos de manutenção dos veículos condiciona tanto a operação quanto a qualidade do serviço. Limitações técnicas, em seguida, ligadas ao maior ou menor grau de controle da estrutura de produção. As limitações sociais são ditadas pelos efeitos de tamanho sobre a política de gerenciamento do pessoal. Contudo, existem também limitações externas, tais como a configuração e o tamanho das cidades ou a estruturação dos aten-

dimentos à demanda. Esses diferentes tipos de limitações parecem flutuar em função da dinâmica dos mercados e das estruturas urbanas: assim se explicaria o contraste entre a tendência à concentração das empresas e a dinâmica de constante renascimento de unidades de produção de tamanho inferior.

Entre teoria e prática, o enfoque analítico, referendado na discussão sobre os funis da acumulação capitalista no setor de transportes urbanos (vide Capítulo VIII), dá certa relevância à ingrata tarefa de contar ônibus. Depende de quem os conta, se usuário, órgão gestor ou proprietário. No último caso, o exercício constitui uma ferramenta bastante útil no processo de concentração. A frota patrimonial de uma empresa apresenta clara adaptação ao mercado em que se deve operar. Levado ao nível de um grupo, que opera em diferentes mercados, quer locais ou nacional, a contagem evidencia estratégias diferentes de adaptação às diferentes normas regulamentares vigentes nos serviços e nas cidades. E quando a contagem já não se materializa só nos ônibus, mas no capital que representam, abre-se a possibilidade de diversificar os investimentos em ramos da economia que já escapam ao setor transporte urbano – e, portanto, não aparecem numa pesquisa empírica do gênero desta. Eis aqui o limite da reflexão sobre transporte urbano por ônibus, que é também o limite da viação.

Acabada a contagem, encontra-se também o limite do levantamento empírico de dados estatísticos, com rígida classificação e análise de variáveis. Embora funcionem de forma coerente com as hipóteses, esses dados procedem apenas da atividade de contar. Viações individuais, artesanais, familiares e tradicionais, como empresas evolutivas, modernizantes, hegemonizantes e monopolizantes, todas essas formas de operação do serviço constituem tipos não redutíveis à contagem operada. Nem a relação entre elas pode ser enfocada apenas numa visão evolucionista de uma a outra forma, sob a égide do processo de concentração limitado ao capital investido nos ônibus. Para entender melhor a trajetória e as perspectivas do transporte e suas empresas de ônibus, é preciso então contar... a história delas, reconhecendo aí uma parte intrínseca da história das cidades, que também os empresários e usuários das viações contam.

Capítulo V

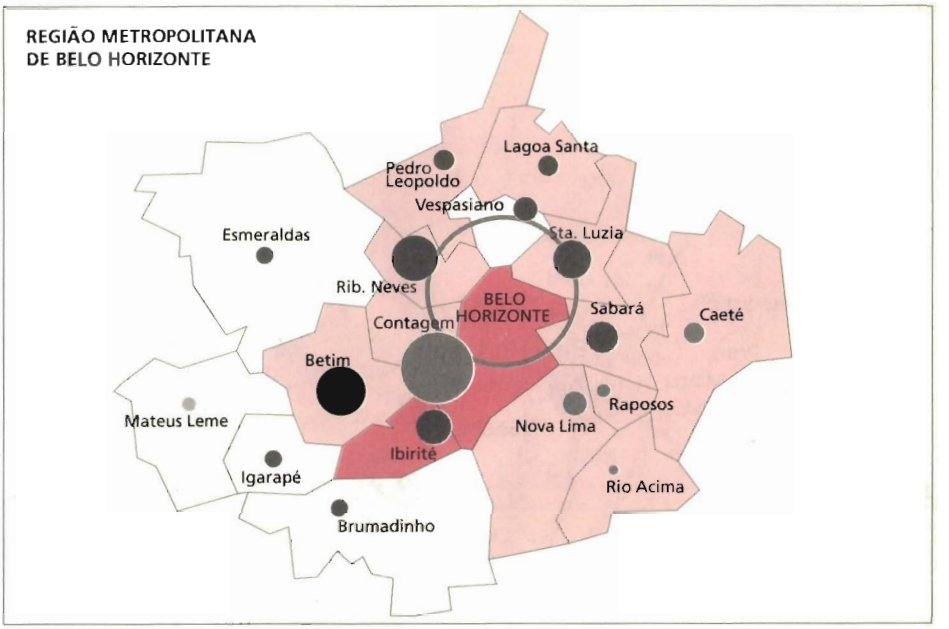
Capacidade gerencial das empresas de ônibus frente ao órgão gestor em Belo Horizonte

Vera Cançado, Marcus Vinícius Cruz,
Moema Siqueira & Fernanda Watanabe



Mapa 1

Urbanização da Região Metropolitana de Belo Horizonte e crescimento demográfico dos municipios entre 1991 e 1996



% de população urbana em 1996

- 95
- 75
- 29

Índice de crescimento da população entre 91/96

- 140
- 120
- 100
- 76

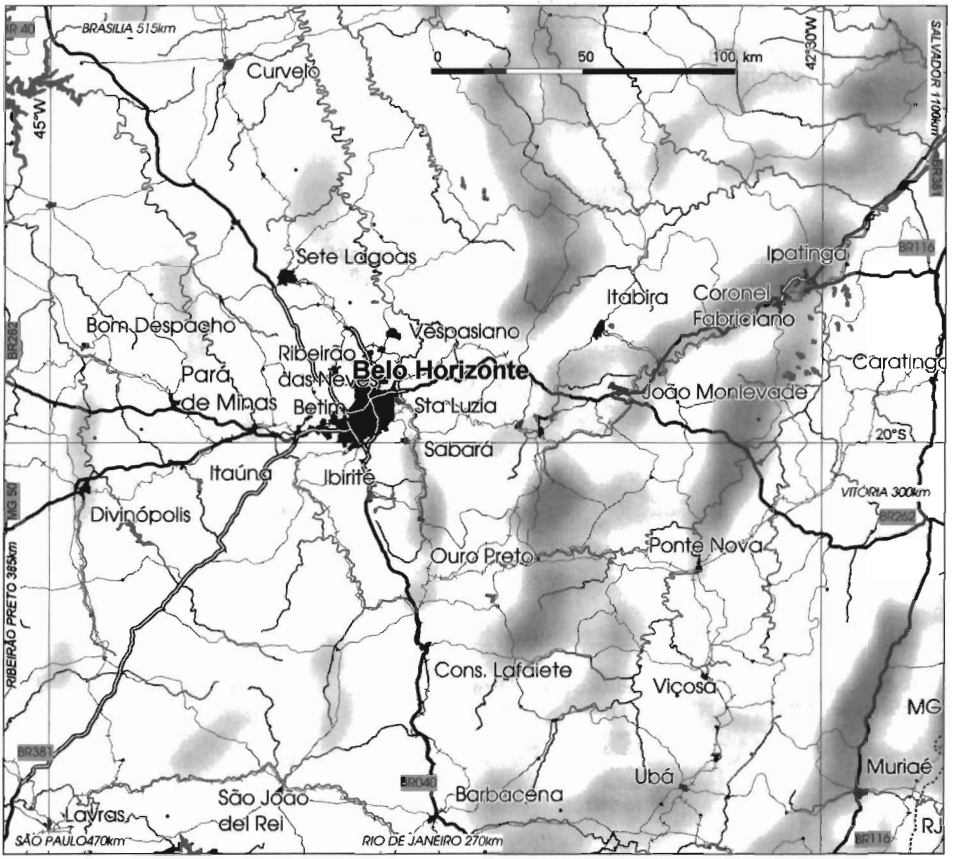
População em 1996

- 2.091.448
- 526.612
- 5.000

Fonte: TURMA; Elaboração: Leca De Biaggi; Dados: CREDAL/Samba 1998, IBGE

Mapa 2

Belo Horizonte, capital de Minas Gerais



Fonte: TURMA; Elaboração: Jean-Paul Hubert; Dados: Esri DCW 1993

Empresas e órgão gestor, conformando o poder

As empresas de ônibus de Belo Horizonte apresentam especificidades em relação ao panorama nacional, e seus empresários demonstram singular capacidade gerencial e até reconhecida habilidade política[1]. A partir da profissionalização de uma categoria emergente e da expansão do setor de transportes na região, estes empresários perceberam a necessidade de uma articulação do grupo, inicialmente para fazer frente ao poder público local e, logo, para expandi-la em nível nacional.

Tal processo de organização não apenas permitiu a alavancagem e padronização da gestão empresarial como também facilitou o surgimento e a consolidação de lideranças políticas e empresariais, que se mostraram capazes de se posicionar e influenciar as decisões políticas do setor nas esferas municipal, estadual e federal.

Da mesma maneira, os órgãos gestores de Belo Horizonte apresentaram fórmulas originais de organização do sistema que foram influenciando as políticas de transporte no país.

Ao contrário da maioria das cidades brasileiras, nesta capital (e também em Curitiba) optou-se por não constituir uma empresa pública para operação do sistema, sem, no entanto, renunciar às responsabilidades inerentes ao poder público, de planejamento, fiscalização, racionalização e modernização do setor, através de várias práticas regulamentadoras e de instituições de porte municipal e metropolitano.

Não obstante, pouco foram discutidas e analisadas essas especificidades e as bases sobre as quais foram se conformando as relações de poder entre setor público e privado. Para avaliar esse processo, é necessário entender então:

(i) como Belo Horizonte se diferencia do padrão nacional de evolução das empresas no tocante à concentração e modernização;
(ii) como o grupo de empresários belo-horizontinos alcançou posição destacada, tanto em termos de expansão geográfica dos negócios quanto de representatividade classista;
(iii) qual o papel do poder público nesse processo.

Desse modo, será preciso remontar aos traços históricos que fornecerão elementos explicativos para a conformação do sistema, bem como adentrar nas relações de trabalho desenvolvidas nas empresas operadoras, buscando entender o seu processo de trabalho e de gerenciamento.

Com tais procedimentos, espera-se achar na capacidade gerencial, em um universo empresarial pouco concentrado, mas bem articulado no plano sindical, os elementos de habilidade contrapostos à ação pública.

1. Especificidades das empresas de ônibus no cenário de transporte

Belo Horizonte é a terceira cidade do Brasil em termos demográficos, contando, hoje, com aproximadamente 2,1 milhões de habitantes e alcançando 3,4 milhões ao se considerar a Região Metropolitana (vide Mapa 1). É a capital do estado de Minas Gerais, situado na região Sudeste, que é a mais desenvolvida em termos econômicos e industriais do país, com situação privilegiada no cenário brasileiro. Sua localização estratégica e seu excelente sistema viário, além da proximidade com os grandes centros econômicos, tornam Minas Gerais passagem obrigatória de interligação entre as principais regiões brasileiras. Faz divisa com os principais estados da federação – São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Bahia, Goiás e Mato Grosso do Sul – e poucos possuem tão vital nexo de redes de comunicações quanto o seu.

Tanto para estabelecer essas relações entre importantes regiões do país como para dar suporte às atividades econômicas próprias, Minas conta com uma das maiores redes ferroviárias (16% da malha nacional) e da maior extensão de rodovias federais (15% das rodovias pavimentadas do país). Também sua capital está localizada em região estratégica do estado, próxima a outros grandes centros de importância econômica, política e social. Seu sistema de transporte coletivo urbano por ônibus, quando comparado ao de outras cidades brasileiras, apresenta algumas singularidades que, além de caracterizar o cenário local, poderão fornecer elementos explicativos aplicáveis aos centros onde o processo de concentração foi mais intenso[2].

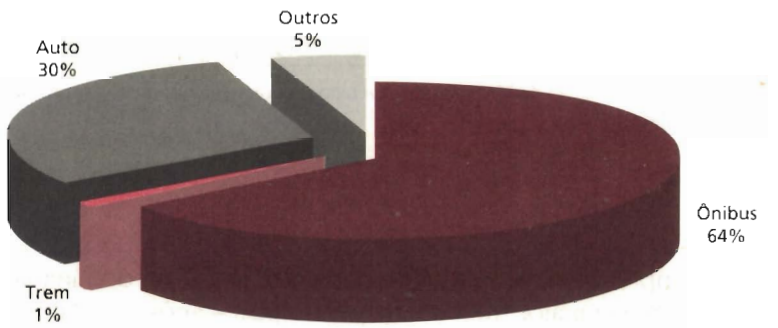
1.1. Unicidade da oferta e duplicidade da ação pública

A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) é composta por 24 municípios, organizados num esquema radioconcêntrico, conforme se vê no Mapa 1, configurando um pólo integrador da economia urbano-regional. O transporte por ônibus é realizado por 87 empresas privadas, agrupadas em um sindicato único, embora existam hoje duas instâncias de tutela, correspondendo respectivamente à cidade-mãe e ao seu entorno metropolitano. Dessas empresas, 54 operam no sistema municipal, gerenciado pela Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte S/A – BHTrans, 46 empresas operam no sistema metropolitano, gerenciado pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais – DER/MG (BHTrans, 1996a; DER, 1996). Há de se observar que 13 empresas operam em ambos os sistemas, enquanto algumas atuam em nível intermunicipal e interestadual. Assim, o transporte urbano é apenas uma dimensão de uma rede de transportes interurbanos, foco de desenvolvimento dos grupos empresariais nesse ramo. Apesar de não se aprofundar nessa relação específica da capital mineira com o *hinterland* que ela domina, a presente análise não descarta a possibilidade de achar em tal dimensão mais uma explicação da especificidade das empresas de transporte mineiras.

Embora exista uma tendência nacional de predominância do modal ônibus no transporte coletivo, verifica-se uma crescente concorrência do transporte individual por automóvel – que já abrange quase um terço dos deslocamentos em Belo Horizonte – e pelos outros modos semi-coletivos – aqui limitados a 5%, não se verificando ainda, na capital, uma forte emergência de formas alternativas e não regulamentadas de transporte urbano. Uma recente pesquisa de origem e destino (realizada pela BHTrans, 1996a) revela a quase exclusividade do ônibus nos transportes coletivos: 64% do total das viagens motorizadas diárias, contra somente 6% por outros modais (Figura 1). Operando há 15 anos, em uma linha recuperada da rede ferroviária, o trem metropolitano absorve apenas 1% das viagens motorizadas dessa metrópole; a Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU, em conjunto com a BHTrans, vem atuando para ampliar a participação desse sistema, com capacidade instalada não otimizada, visando fazê-lo evoluir a um metrô de superfície às alturas das necessidades da capital mineira e aliviar o trânsito nas vias urbanas.

Figura 1

Repartição modal das viagens motorizadas em Belo Horizonte, 1995



Fonte: TURMA; Dados: Pesquisa OD, BHTrans,1996

Assim, de fato, o poder exercido pelas empresas privadas de ônibus que captam, hoje, 90% da demanda de transporte coletivo, e dominam o mercado belo-horizontino, é ameaçado somente pela crescente motorização individual da classe média. Paradoxalmente, este poder quase absoluto – ainda não ameaçado pelos alternativos – pode ser um fator explicativo da grande diferenciação interna desse setor empresarial privado.

1.2. Um setor de ônibus pouco concentrado e heterogêneo

Em comparação com outras capitais brasileiras (Tabela 1), podem-se constatar algumas particularidades da capital mineira: o número de empresas

de ônibus de Belo Horizonte é o maior dentre essas cidades, enquanto a frota média por empresa é a de menor tamanho da amostra (seis vezes menor do que em São Paulo).

Tabela 1

Multiplicidade de empresas operadoras de Belo Horizonte em relação a algumas capitais brasileiras, 1996

Capitais	Empresas	Linhas	Frota	Ônibus/empresa
São Paulo	46	780	11.020	239,6
Brasília	9	531	2 066	229,6
Rio de Janeiro	37	454	6.016	162,9
Curitiba	10	262	1.484	148,4
Goiânia	8	191	1 062	132,8
Manaus	7	136	886	126,6
Salvador	19	404	2.308	121,5
Recife*	21	270	2 219	105,7
Porto Alegre	15	256	1.443	96,2
Vitória	3	36	264	88
Belém	20	109	1.423	71,2
Fortaleza	23	181	1.437	62,5
Belo Horizonte	**54**	**226**	**2.570**	**47,6**

* refere-se às empresas sob a tutela da EMTU/Recife, operando na capital e nas suas ligações com as demais cidades da Região Metropolitana

Fonte: ANTP, 1996

Em uma primeira leitura, a capital mineira apresentaria o menor grau de concentração empresarial em relação ao padrão nacional predominante, embora concentre a terceira maior frota municipal do país – após São Paulo e Rio de Janeiro e seguida apenas por Recife (Região Metropolitana), Salvador e Brasília.

Desta tabela não emerge nenhuma explicação racional para o baixo grau relativo de concentração empresarial; ao se observar o número de linhas operadas, inferior ao de várias cidades com frotas menores, poder-se-ia considerar até o relevo acidentado da metrópole mineira como um fator de dispersão das operadoras de ônibus urbanos. Ou se poderia pensar em uma relação diferente dessas empresas com o planejamento do transporte e, conseqüentemente, em um relacionamento diferente com o poder público.

A diferença formal dessa metrópole em relação às demais cidades brasileiras é confirmada pela tipologia nacional da pesquisa OnibuCad (Henry, 1996)[3]. No sistema de Belo Horizonte (Tabela 2), predominam as empresas de pequeno porte – tipo F e G dessa tipologia, de 11 a 45 veículos –, representando 59% do total, apesar de não serem responsáveis pelo maior volume de produção do serviço.

Tabela 2

Características das empresas municipais de ônibus de Belo Horizonte

Classe (OnibuCad)	**C** (>135)	**D** (134-76)	**E** (46-75)	**F** (20-45)	**G** (11-19)	**Total**
Empresas	1	14	7	23	9	54
Frota	178	1 324	382	723	158	2 765
Linhas	17	145	27	78	12	279
Prod.Km/diária	27.782	253.560	62.198	121 603	26.574	491.718
Passag./dia	87 517	695.187	198.747	380.852	146.663	1.508.966
Empregados	961	7.918	2.103	4.664	1.778	17.424

Fonte: TURMA; Dados da BHTrans, março 1997

As empresas do tipo D (caracterizadas como empresas em crescimento, variando de 76 a 134 veículos), embora representem 39% do total do sistema, detêm a metade da frota municipal de Belo Horizonte, ou 52% das linhas, respondendo por 52% da produção quilométrica diária e 46% do volume de passageiros transportados, empregando 45% dos trabalhadores em transportes. Ou seja, aproximadamente a metade da produção do sistema municipal é realizado por estas empresas de médio porte.

Dessa forma, a capital mineira se diferencia de outros grandes centros brasileiros, onde predominam empresas de médio porte às mega-empresas; por exemplo, empresas do tipo A, B, C e D correspondem a 63,2% do mercado em São Paulo, chegam a 80% em Recife e até a 95% em Brasília – onde domina o capital mineiro (Henry, 1997; Santos & Brasileiro, 1996).

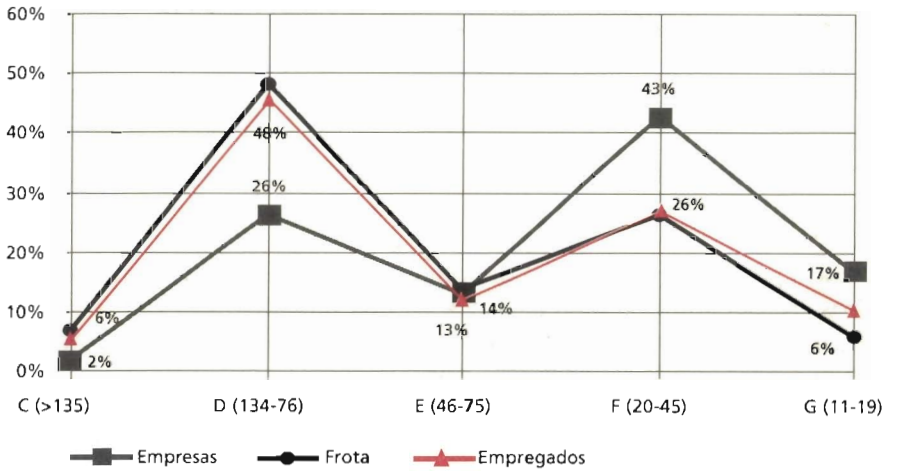
Apesar de as empresas belo-horizontinas serem de pequeno e médio porte, observa-se uma grande heterogeneidade em seu perfil, já que entre as menores e as maiores há uma dispersão considerável. A Figura 2 indica esse universo heterogêneo, pelas curvas acidentadas de empresas, frotas e empregados. Dominam, em termos de número, as empresas de tipo F – embora detenham apenas um quarto da frota total – enquanto quase metade da frota se concentra nas empresas de tipo D e constituem um quarto do universo. Observa-se também 14% dos veículos e das empresas no tipo E e 17% das empresas de pequeno porte realmente, com apenas 6% dos veículos, o que ocorre na mesma proporção nas empresas maiores, de tipo C. Mais uma vez, se comparado com o padrão nacional ou com cidades nas quais o processo de concentração é mais avançado, o universo de Belo Horizonte parece atípico e apresenta uma heterogeneidade interna, o que pode se refletir também nos estilos de gerenciamento empresarial.

Aprofundando essa análise, a Tabela 3 apresenta algumas características: empresas com apenas 15 veículos deparam-se com outras dez vezes maiores (valor máximo de 178, em 1997), sendo que o valor médio estabele-

ce-se em torno de 50 veículos, mas com ocorrência mediana de apenas 37 ônibus por empresa. Os tipos de veículos operados também mostram diferenças substantivas: a idade média da frota varia de um mínimo de 3,1 anos até um máximo de 7,3 anos; algumas empresas operam apenas uma linha, enquanto outras, mais de 20.

Figura 2

Heterogeneidade das empresas municipais de ônibus de Belo Horizonte, 1997



Fonte: TURMA; Dados da BHTrans, março 1997

Tabela 3

Diversidade das empresas de ônibus belo-horizontinas

54 empresas	Total	Média	Mediana	Max.	Min.
Frota	2.765	51	37	178	15
Idade média frota	4,8	4,8	4,7	7,3	3,1
Linhas	279	5	3	22	1
Passageiro/dia	1.508.966	27.944	21.396	87.517	6.443
Produção Km/dia	491.718	9.106	6.506	27.782	1.624
IPK	3,3	3,3	2,8	7,5	1,6
Empregados	17.424	329	244	961	64

Fonte: TURMA; Dados da BHTrans, março 1997

Essa diversidade, também peculiar, suscita questionamentos sobre seus reflexos no perfil das práticas gerenciais nessas organizações. A diferença é grande entre empresas que gerenciam apenas 65 empregados contra outras

com 960, sendo que o número médio gira em torno de 300 funcionários (a curva de empregados, da Figura 2, também mostra importância relativa maior da mão-de-obra nas pequenas empresas, se comparada às grandes, embora se evidencie uma proporção entre número de veículos e de trabalhadores). A produção quilométrica diária e o índice de passageiros transportados por quilômetro rodado também flutuam fortemente entre valores mínimos e máximos; e o número de passageiros transportados por dia chega a ser 13,6 vezes maior entre os extremos, estabelecendo-se uma média em torno de 20 mil. Entretanto, antes de aprofundar na análise do processo produtivo, convém rastrear na história do setor alguns elementos que poderiam ser explicativos da dupla característica pouco concentrada e heterogênea do universo das empresas de ônibus de Belo Horizonte.

2. Origens do setor: dos bondes ao ônibus

2.1. Na era dos bondes

Apesar das especificidades atuais, a origem das empresas de ônibus belo-horizontinas se assemelha à história nacional e mesmo latino-americana, com o proprietário iniciando seu negócio modestamente, quase sempre com um único veículo, guiado e revisado por ele próprio[4]. Entretanto, em Belo Horizonte, um legado diferenciado provém, primeiramente, do fato que a cidade foi planejada para ser a capital do Estado, de acordo com o modelo urbanístico da época, nos moldes de Washington e construída através de um planejamento rigoroso, centrado em dois aspectos principais: higiene e circulação.

A operação dos serviços de bondes, iluminação e telefonia se deu através de concessão, até o final da década de 20, a uma empresa particular que, no caso da capital mineira, estava em mãos de capital nacional. Em outras grandes cidades do país, desde o início do século até a década de 30, prevaleceu o monopólio de empresas de capital estrangeiro, correspondendo ao período áureo dos transportes sobre trilhos; a situação se alterou no final dessa década, quando se abriu espaço no mercado para a atuação dos proprietários de ônibus. Em Belo Horizonte, somente em 1929 é que se observou a entrada de capital estrangeiro, com a efetivação do contrato com a Companhia Força e Luz de Minas Gerais, subsidiária da American & Foreign Power Company, ligada ao grupo norte-americano General Electric. Essa inserção tardia do capital estrangeiro fornece elementos para compreensão da crônica deficiência dos serviços prestados pela Companhia, inclusive no transporte por bondes.

Dessa forma, ainda no final da década de 20 (e, portanto, mais cedo do que em outras cidades), surgiram os primeiros investidores individuais ou

familiares do transporte por ônibus. Essa abertura a um novo modal de transporte esteve ligada às constantes reclamações dos usuários sobre o sistema predominante de bondes e impulsionada pela expansão urbana, o que levou o setor público à alternativa do serviço de auto-ônibus. Desde então, pequenos e improvisados carros sobre rodas passaram a percorrer ruas e bairros, inaugurando uma nova era nos transportes coletivos.

A partir da Segunda Guerra Mundial, as dificuldades na importação de veículos e de combustíveis fizeram com que o sistema de bondes reduzisse algumas linhas e o volume de passageiros transportados. Nesse período, a cidade passou a receber cada vez mais imigrantes, acelerando os processos de periferização e industrialização. O ônibus tornou-se indispensável à ocupação de áreas cada vez mais distantes no processo de urbanização, mais do que dobrando o número de passageiros transportados em um curto período de três anos: de 6,5 milhões de passageiros no ano 1945, o volume passou para 15 milhões em 1948 quando, no mesmo período, o modal bonde sofreu uma substantiva queda absoluta de clientela (Tabela 4).

Tabela 4

Redução da participação do bonde e captação de passageiros pelo ônibus em Belo Horizonte, 1945-1948

Modal	**1945**	**1946**	**1947**	**1948**
Bonde	91%	91%	88%	81%
Ônibus	9%	9%	12%	19%
Total	**69.216.623**	**75.765.944**	**82.674.415**	**80.138.996**

Fonte: TURMA; Dados: FJP, 1996 (a partir de diversas fontes)

2.2. Desenvolvimento do modal ônibus

O sistema de transportes por ônibus foi se expandindo, atendendo às necessidades de crescimento da cidade. Nos anos 50, o número de concorrências públicas, embora previstas no regulamento, não chegou a 20. O "conhecimento político" era o principal instrumento de pressão para a concessão de linhas, junto ao órgão gestor da época, o Departamento de Bondes e Ônibus – DBO. Por outro lado, a mesma linha podia ser operada por diversos proprietários que tinham de se entender quanto à organização do trabalho. Apesar da rígida fiscalização, os empresários encontravam espaços para contornar as definições do órgão gestor e estabelecer as regras de concorrência no mercado.

Assim, as linhas funcionavam de acordo com os horários estabelecidos entre os próprios empresários (que ainda atuavam como motoristas dos veículos), que pagavam a um fiscal no final da linha para controlar a saída e chegada de carros. Em determinadas linhas, era combinada uma multa entre os moto-

ristas que adiantassem ou atrasassem mais de cinco minutos do horário previsto, para não prejudicar os companheiros. Ou seja, àquela época remontam algumas regras de gerenciamento das empresas e do próprio serviço, as quais, logo, o poder público passou a querer controlar de forma mais eficiente.

No final da década de 50, destacava-se na cidade, já expandida para além da zona periférica da Avenida do Contorno, a convivência de diferentes modais de transporte e tipos de veículos: ainda transitavam os bondes elétricos, ao lado de velhas jardineiras, modernos ônibus, trolebus e trens suburbanos. A característica básica desse período e da década seguinte foi o gradativo abandono de modalidades mais rígidas de transporte coletivo urbano que exigiam maiores investimentos públicos. Os ônibus, por suas características de flexibilidade e menor custo, colocavam-se como alternativa viável ao crescimento urbano desordenado, às contingências de topografia muito acidentada da cidade e aos seus numerosos cruzamentos, fruto de sua planta urbana.

Na década de 70, consolidou-se o sistema de transporte por ônibus, operado por diversas empresas de pequeno e médio porte. Entretanto, o serviço era caracterizado pela superposição de linhas e de itinerários, por concorrências predatórias, por congestionamentos provocados por excesso de oferta de transporte e pela atuação desarticulada e conflituosa dos diversos órgãos que lidavam com as questões de transporte e de trânsito (Azevedo e Castro, 1987).

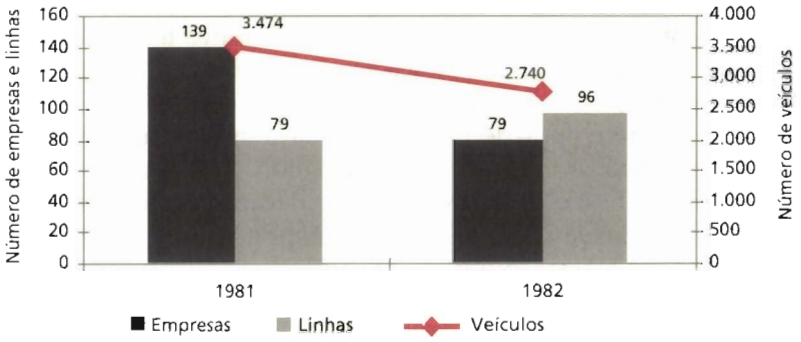
3. Capacitação gerencial e impulso do órgão gestor

3.1. Racionalização e gestão metropolitana

No início da década de 80, sob a gestão da Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Metrobel, foi imposto ao sistema de transporte e trânsito da cidade um padrão que pode ser caracterizado como tecnocrático[5]. Isto levou à reestruturação e reorganização do sistema e das empresas operadoras, visando uma forma mais racionalizada e coerente com o crescimento da Região Metropolitana. Entre as principais mudanças, implantadas pelo Programa de Organização do Transporte Público por Ônibus – Probus, verificaram-se a estruturação do planejamento e fiscalização do serviço pelo órgão gestor público; e a implantação de nova estrutura espacial, segundo uma configuração de linhas denominadas, ainda hoje, "expressas" e "semi-expressas", "diametrais" e "circulares" (e que apresentam um ordenamento único no Brasil). Essa racionalização resultou no aumento do número de linhas, buscando ampliar a rede e melhor atender à demanda, e na redução do número de empresas e de frota, de maneira a aumentar a produtividade e o controle público sobre o sistema da Região Metropolitana, conforme Figura 3.

Figura 3

Mudança do sistema metropolitano de Belo Horizonte em 1981



Fonte: TURMA; Dados: Azevedo e Castro, 1987

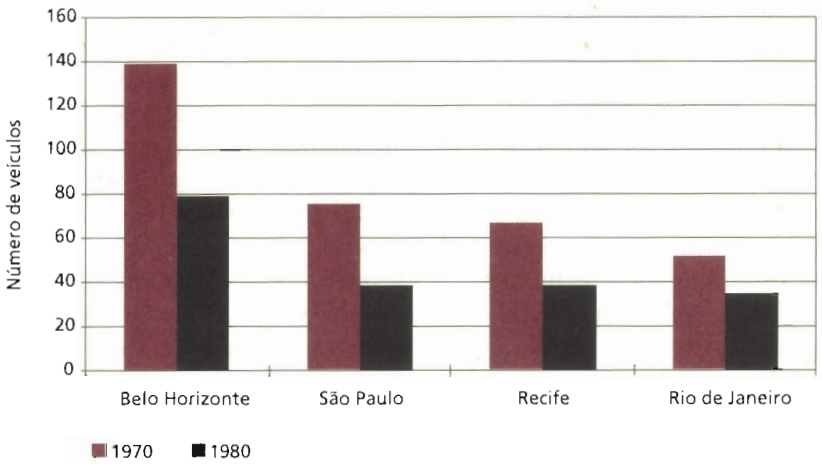
A reestruturação acelerou um processo de concentração do capital tradicional e familiar investido no setor, mediante fusão e extinção de empresas. O novo sistema de linhas diametrais definiu que dois bairros, geograficamente opostos, fossem servidos por uma única linha, operada por uma única empresa. Assim, algumas empresas, que no sistema anterior operavam bairro–centro, tiveram que se consorciar para operar a linha bairro-a-bairro; outras foram eliminadas por não conseguirem atender às determinações do órgão gestor.

Através de consórcios e de uma articulação específica entre sócios e parentes de algumas famílias, transformados em acionistas das novas empresas, o grupo adaptou-se à nova regulamentação. Tal análise pode relativizar a observação de que, apesar de ter ocorrido uma redução significativa (43%) no total de empresas na capital mineira, a quantidade continuou elevada. Essa observação fica no aspecto formal, pois na realidade, apesar da persistência de um elevado número de empresas, até hoje não houve estudos que permitissem tipificar a estrutura de propriedade do setor.

Voltando à especificidade de Belo Horizonte no panorama nacional, cabem algumas observações que indicam a importância relativa dos empresários e do poder público no processo de concentração das empresas. As informações sobre a década de 70, quando o Estado deu maior impulso à concentração, trazem dados relativos apenas ao número de empresas, sem considerar a capitalização em frotas, a transformação capitalista do setor, nem a evolução da estrutura da propriedade. Apesar dessa limitação, alguns dados são significativos, focando-se três dimensões que podem ser analisadas a partir da Figura 4, que mostra uma redução importante, na década de 70, no número de empresas de ônibus operando em Belo Horizonte, embora este tenha se mantido superior ao número de empresas que operavam em cidades como São Paulo, Recife e Rio de Janeiro, e que passaram por processo semelhante naquele período.

Figura 4

Redução do número de operadoras entre 1970 e 1980: Belo Horizonte versus São Paulo, Recife e Rio de Janeiro



Fonte: TURMA; Dados: Santos & Brasileiro (1996), Henry & Zioni (1997)

Em nível federal, o Estado deu maior impulso à administração metropolitana dos transportes nas nove Regiões Metropolitanas, dentre as quais Belo Horizonte, que era a terceira mais importante. De fato, o projeto de corte tecnocrático de constituição das Empresas Metropolitanas de Transporte Urbano (EMTU) se concretizou apenas nessa cidade e em Recife, fracassando nas demais. Em ambas as cidades, o número de empresas operando no âmbito metropolitano caiu pela metade nesse período: passou de 139 a 79 em Belo Horizonte, e de 66 a 37 no caso do Recife. Entretanto, a extinção da Metrobel e logo após, da Transmetro, estancou esse processo, enquanto que em Recife, única metrópole brasileira que mantém até hoje o órgão gestor de âmbito metropolitano, esse processo continuou até a redução às 19 empresas que atuam hoje na Região Metropolitana.

Em nível municipal, também nas maiores metrópoles houve incentivo à redução do número de operadoras, como em São Paulo, onde as empresas atuando no município caíram de 75, em 1970, para 38 a partir de 1980; no caso do Rio de Janeiro, as operadoras caíram de 51 para 34 (Capítulo II; Santos & Brasileiro, 1996). Em Belo Horizonte, com a municipalização dos transportes na década de 90, a BHTrans gerencia hoje apenas as 54 empresas municipais, sendo o sistema metropolitano composto de 87 empresas.

No que diz respeito ao processo de concentração, impulsionado pelas próprias empresas, a comparação com Brasília e Natal é ilustrativa: nesse período, ambas mantiveram uma estrutura oligopolística, apesar do forte acréscimo da demanda e de passageiros transportados (Santos & Brasileiro,

1996). Em um extremo, Brasília apresenta uma forte concentração, pois apenas duas empresas detêm dois terços da oferta (Capítulo XII), enquanto que, na capital do Rio Grande do Norte, os grupos regionais nordestinos dominam o transporte. (Capítulo III).

Quais seriam as possíveis explicações para as especificidades belo-horizontinas? Podem-se levantar as seguintes hipóteses: em primeiro lugar, como o número absoluto de empresas (139) já era elevado ao se iniciar o processo de reestruturação, mesmo após o reagrupamento, a quantidade de empresas que permaneceu no mercado ainda era alta, em relação ao padrão nacional. Em segundo lugar, técnicos e dirigentes do órgão gestor relatam ter havido uma preocupação no sentido de evitar a oligopolização no setor (vale ressaltar que este atua sobre o número de empresas operadoras, mas não sobre a propriedade). Finalmente, deduz-se que a nova situação tenha estimulado os empresários a se unirem contra o órgão gestor, evitando, assim, uma disputa interna que os enfraqueceria, embora mantivessem diferenças de critérios de gerenciamento empresarial demonstrados pela heterogeneidade do setor (UFMG, 1996).

A reestruturação, através do Probus, implicou também em mudança no padrão de remuneração das empresas e da política tarifária. As empresas deixaram de receber pelo número de passageiros transportados para serem remuneradas pelo número de viagens realizadas e por cálculos definidos na planilha de custos que considerava critérios como extensão do percurso, idade média da frota, etc. Nesse sistema, as empresas recolhiam a receita das tarifas à Câmara de Compensação Tarifária, que promovia o subsídio cruzado entre empresas deficitárias e superavitárias.

Essas mudanças impactaram não somente a reorganização espacial do mercado e o padrão de concorrência, como também a organização interna de trabalho (Cruz, 1996).

As empresas viram-se obrigadas a um maior controle na produção de serviços, para atenderem às determinações do novo órgão gestor: itinerário, número de viagens, horários, tempo médio de viagem, frota, número de trabalhadores, índice de ocupação dos veículos, instalações, etc. No entanto, isso não significava que cada empresa, individualmente, tivesse melhorado sua produtividade, mesmo porque o sistema comportava a existência de empresas deficitárias e superavitárias. Em termos de produção do serviço, anteriormente, o empresário visava somente transportar o maior número de passageiros com o menor número possível de viagens e menor número de ônibus em circulação, obtendo seu lucro da superlotação dos ônibus. Agora, tornava-se necessário preocupar-se com as questões administrativas, como controle de custos, critérios de renovação da frota (em função das possibilidades de financiamento), escala e manutenção de frota, escalas de serviço, controles de produção, etc; e também começaram a atentar para as questões de organização da categoria.

3.2. Volta à instância municipal

Esse momento de ruptura implicou em uma maior profissionalização do setor. Nas empresas, os filhos dos fundadores, muitas vezes profissionais com formação acadêmica, passaram a dirigir seus negócios com maior dinamismo empresarial. Essa nova geração assumiu a liderança do Setransp, no qual se verificou a incorporação do saber técnico e a absorção de profissionais oriundos de órgãos públicos de planejamento urbano (Watanabe, 1996).

Porém, com capital para investimento e sem grandes possibilidades de aplicá-lo no sistema local, devido às restrições da Metrobel, alguns empresários da capital, como estratégia de sobrevivência e expansão de seus negócios, buscaram novos mercados no interior mineiro e em outros estados, como São Paulo, Maranhão, Bahia, Sergipe, Rondônia, etc. Deduz-se que essa expansão em direção a estes centros se explicaria pelo fato de que os empresários detectaram carência de um *know how* consolidado no ramo de transportes, o que lhes possibilitou a aplicação do conhecimento adquirido em Belo Horizonte (UFMG, 1996). Além disso, cabe ressaltar que o mercado belo-horizontino do transporte urbano (municipal e metropolitano) manteve efetivas barreiras para se proteger contra eventuais entradas de empresas de outras regiões do país, sendo notório que até hoje o capital desse setor permanece exclusivamente mineiro.

No período de atuação da Metrobel, verificou-se um salto de qualidade gerencial nas empresas, caracterizada por incorporações tecnológicas e por um novo padrão de relações e articulações políticas. Neste cenário, os empresários parecem ter percebido que, para fazer frente aos novos requisitos do órgão gestor, teriam que não apenas deter o saber técnico, como também estarem unidos entre si, como um grupo capaz de influenciar e se impor no cenário das decisões políticas.

Em nível nacional, os empresários belo-horizontinos passaram a ter uma participação ativa nos órgãos de representação da categoria com a criação da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos – NTU em 1987, sob impulso do Setransp, e anos depois com uma atuação marcante na Confederação Nacional dos Transportes – CNT. Dirigentes profissionais mineiros contribuíram eficazmente para a formação de extensa rede de capilaridade em nível político, seja no Legislativo, Executivo ou Judiciário. Podem ser identificados empresários da segunda geração do transporte mineiro, filhos dos pioneiros e atuais proprietários de empresas, que ascenderam a posições de destaque regional, assumindo cargos executivos no Setransp e posteriormente em nível nacional, cargos na direção da NTU, da CNT e do Serviço Social dos Transportes/Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes – SEST/SENAT, estrutura de aparato de aperfeiçoamento profissional da mão-de-obra do setor. Ressalte-se ainda que o SEST/SENAT foi criado em momento de questionamento nacional quanto à continuidade de outros serviços congêneres como o da

Indústria e o do Comércio (SESI e SENAC), demonstrando o poder de mobilização política da categoria, capitaneado por lideranças mineiras.

O fortalecimento dos empresários e do Setransp, funcionando como entidade mediadora entre o órgão gestor e as empresas operadoras, foi simultâneo ao enfraquecimento técnico e político da Metrobel. Nessa época, diversos órgãos públicos, com características marcadamente técnicas, tiveram dificuldades de adaptação a um novo contexto nacional, onde as decisões políticas passaram a prevalecer sobre as considerações técnicas. Em 1987, a Transmetro – Transportes Metropolitanos sucedeu à Metrobel, durante uma fase mais intensa de desvalorização técnica dos órgãos públicos em Minas Gerais, tendo realizado projetos menos significativos, além de delegar o processamento da Câmara de Compensação Tarifária ao próprio Setransp (FJP, 1996).

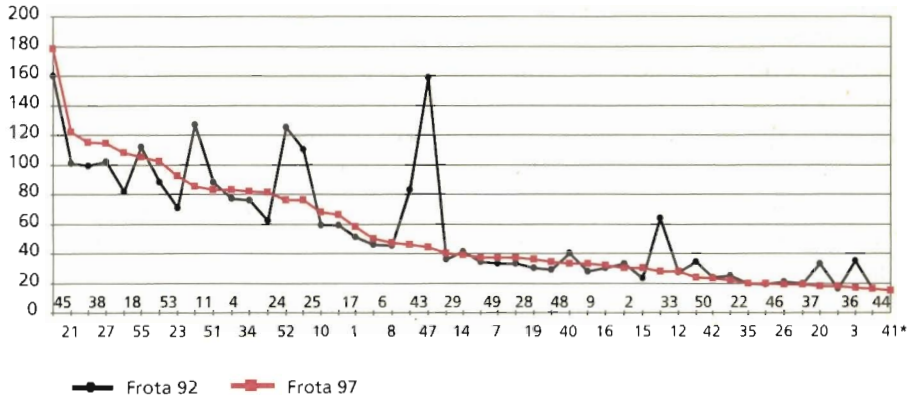
Na década de 90, de acordo com determinação da Constituição de 1988, ocorreu a municipalização do transporte, sob a égide da BHTrans. O transporte metropolitano passou a ser gerenciado pelo Departamento de Estradas e Rodagem do Estado de Minas Gerais – DER/MG, consagrando-se o divórcio entre as duas tutelas sobre um sistema de transporte fisicamente integrado, do ponto de vista da rede e também dos operadores, unidos no mesmo sindicato empresarial. No âmbito municipal, houve, novamente, uma retomada do padrão técnico nas decisões do órgão gestor, aliada a uma preocupação em democratizar a formulação das políticas de transporte. Foram criados fóruns de discussão e participação de diversos segmentos da sociedade sobre questões locais de transporte e trânsito, avaliação da planilha tarifária, projetos de melhoria da qualidade de prestação de serviço do setor, etc. (BHTrans, 1995). Estes espaços de debate público possibilitam maior visibilidade e transparência na formulação e condução das políticas do setor, dividindo tarefas e responsabilidades.

A conformação atual do sistema de transporte por ônibus de Belo Horizonte pode ser observada na Figura 5 (para leitura dos códigos das empresas e para outros dados operacionais, vide no Anexo a Tabela 5), que exibe curvas procedentes de dados diferentes (OnibuCad, 1992; BHTrans, 1997). Apesar da diferença de informação (e da consideração ou não de frotas não municipais), pode-se observar o acréscimo da frota das cinco maiores empresas e certa queda entre as menores. Além da variação nos extremos das curvas, percebem-se algumas bruscas quedas de frotas entre as 30 empresas com mais de 50 ônibus, enquanto as 25 empresas restantes mostram maior estabilidade.

Assim, nesta década de 90, verifica-se, mais uma vez, uma política austera do órgão gestor, exigindo o cumprimento de determinações. Se, por um lado, pode-se dar impulso à modernização do gerenciamento empresarial, por outro, pode-se levar a um processo de homogeneização das práticas gerenciais e ao engessamento das inovações que, porventura, pudessem ser propostas por iniciativa das empresas. A análise das relações de trabalho[6] permite um aprofundamento nessa questão.

Figura 5

Escala e variação das empresas de ônibus do município de Belo Horizonte, 1992-1997



* Os números representam os códigos das empresas referidas na Tabela 5 do Anexo
Fonte: TURMA; Dados:BHTrans & STMG 1996

4. Práticas gerenciais nas empresas de ônibus

As práticas gerenciais podem ser analisadas através das instâncias das relações de trabalho: organização do trabalho, gestão da força de trabalho, condições de trabalho e formas de regulação de conflito (Ver quadro no Anexo). Esse tipo de análise, aplicado ao transporte urbano a partir de estudos de caso, centra-se a seguir em empresas classificadas como em crescimento no tipo D, pois são, como descrito anteriormente, as que apresentam o maior volume de produção do serviço do sistema de transporte de Belo Horizonte.

4.1. Organização do trabalho

Entende-se por organização do trabalho[7] as maneiras de dividir e sistematizar as tarefas e o tempo entre trabalhadores, o seu conteúdo, as especializações decorrentes e as qualificações exigidas; inclui também as seqüências, ritmos e cadências estabelecidos, a padronização e a autonomia e, finalmente, o grau de participação do trabalhador na programação das tarefas. A organização do trabalho relaciona-se tanto à tecnologia de produção (maquinaria e equipamentos), como à técnica organizacional e gerencial (TQM, Just in time/Kanban, etc.).

No transporte por ônibus de Belo Horizonte, os aspectos da organização do trabalho encontram-se expressos na regulamentação e nas ordens de serviço, através da definição do quadro de horas de serviço, dos horários de saída de cada ponto de controle, da duração média da viagem e do itinerário a ser percorrido. O órgão gestor planeja e fiscaliza rigidamente o cumprimento de

tais objetivos operacionais. A partir dessas determinações, as empresas estabelecem a programação do trabalho, sendo a escala de serviço dos empregados balizadora da seqüência da produção: o ritmo da linha de ônibus. Na maioria das empresas, o empregado é escalado para linha, veículo e horário predeterminados, sendo indicado o local onde vai assumir seu posto de trabalho. Assim, motoristas de cada linha têm o tempo exato para percorrer determinado itinerário, o que reforça a noção de linha, pois o ritmo de seu trabalho está ligado ao trabalho dos outros veículos, em uma clara relação de interdependência.

A confecção da escala de trabalho ainda é realizada manualmente na maior parte das empresas; mas já se verifica, em algumas, a utilização de sistemas informatizados. A jornada diária de trabalho, prevista em acordo coletivo, é de 7 horas e 20 minutos, em 44 horas semanais; as horas extras, quando formalmente reconhecidas como tal, são evitadas ao máximo na medida em que elevam os gastos em mão-de-obra. Esse é um dos principais itens da planilha de custos: 53% do total na formação do preço, nesse caso equivalente à tarifa. A tarifa é definida pelo poder concedente, em função de critérios tanto político-sociais como microeconômicos; ou seja, não opera a lei do mercado nesse serviço público.

Observa-se que a administração do sistema, exercida pelo poder público, define parâmetros rígidos para a determinação do custo final de mão-de-obra; e que o gerenciamento da empresa centra-se sobre os trabalhadores operando no veículo e na linha, ou seja: fora da garagem. Em ambas as dimensões, os elementos centrais são o motorista e o cobrador, a quem se trata de controlar. As formas de controle se dão pela fiscalização dos horários e dos parâmetros operacionais, através de equipes do órgão gestor, identificadas ou não, espalhadas pelos itinerários das linhas. Essa fiscalização gera indicadores de desempenho que compõem o sistema de avaliação e classificação das empresas. Assim, o Índice de Desempenho Operacional – IDO define parâmetros para medidas corretivas e punitivas e para premiação das empresas (Cançado et al., 1997).

Por outro lado, o controle é exercido internamente nas empresas através dos despachantes, localizados nos pontos de controle. Esse duplo controle bem pode significar uma limitação no desempenho desses profissionais; também legitima um espaço de poder do trabalhador, na medida em que os diferentes critérios e formas de atuação, advindos da separação entre administração do sistema e o gerenciamento das empresas, possam resultar em aumento da autonomia relativa de sua atuação.

Destaca-se, nas empresas de ônibus de pequeno e médio porte, a importância decisiva do cuidado ao veículo, que ainda tende a ser considerado mais importante que o patrimônio humano. Verifica-se a utilização disseminada de equipamentos que permitem o registro da velocidade desenvolvida pelo veículo, tempo de funcionamento do motor, bem como as rotações, quilometragem percorrida via odômetro incorporado, além de observar os esforços excessivos em curvas, freadas e arrancadas. Para as empresas, a implantação destes equipamentos tem significado a obtenção de bons índices de economia de combustí-

vel, maior tempo de durabilidade do motor, maior vida útil dos pneus, menor desgaste das lonas de freio e outros componentes e peças de reposição. Além de economia, os aparelhos também permitem a padronização das formas de atuação do motorista, que passa a dirigir baseado nos instrumentos e não "de ouvido", ampliando o controle da força de trabalho que se encontra extramuros.

A implantação da Gerência de Qualidade Total (TQM) no gerenciamento empresarial tem sido realizada de forma tímida no setor de transportes, apesar de algumas ações tanto do poder concedente como das próprias empresas. A BHTrans vem envidando esforços no sentido de buscar a melhoria da qualidade do transporte coletivo, tendo criado a Comissão de Qualidade Operacional de Transporte Coletivo por Ônibus de Belo Horizonte.

Algumas empresas já vêm desenvolvendo Programas de Qualidade, inclusive com a contratação de consultorias externas. Na prática observa-se que alguns dos princípios básicos da qualidade, como totalidade, engajamento, participação, criatividade ou comunicação, ainda se encontram pouco desenvolvidos. O discurso de valorização do usuário e do empregado não se traduz em alterações efetivas da organização do trabalho ou das outras instâncias das Relações de Trabalho. Os trabalhadores têm pouca participação no processo decisório e de planejamento, sendo consultados apenas em pesquisas de opinião. O passageiro é ainda tratado mais como usuário do que como cliente, que é aquele que deveria nortear as ações da empresa. Na realidade, a principal preocupação são as determinações do órgão gestor (Siqueira et al., 1996).

Conclui-se que a organização do trabalho nas empresas de ônibus se dá a partir da concepção e planejamento do serviço, efetuados pelo órgão gestor que, efetivamente, realiza a função estratégica da administração. Cabe às empresas cumprirem rigorosamente as suas determinações, com pouco espaço para desenvolver estratégias alternativas de gerenciamento interno. Como a concepção e planejamento do serviço são funções do órgão gestor, as empresas utilizam-se dessa situação para justificarem as diversas práticas de gerenciamento que possam suscitar críticas ou insatisfações, seja do empregado ou do usuário. A maioria das empresas avançam nos processos de organização do trabalho, principalmente quando impulsionadas e/ou pressionadas pelo órgão gestor, introduzindo tecnologia gerencial e de processo, que são incorporadas ao seu *know how*. Em Belo Horizonte, as fases de modernização ou avanço podem ser claramente detectadas durante a gestão da Metrobel e, mais recentemente, da BHTrans.

4.2. Gerenciamento da força de trabalho

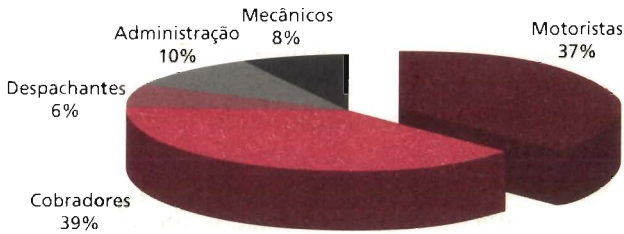
O gerenciamento da força de trabalho tem como finalidades o controle e a adequação da força de trabalho aos objetivos organizacionais[8], traduzindo-se em medidas que ativam o processo de trabalho, através da relação chefia/subordinado; e nas políticas e práticas de Recursos Humanos, através das

funções de recrutamento e seleção de pessoal, treinamento e desenvolvimento, cargos e salários, avaliação de desempenho e carreira e outros aspectos ligados à vida profissional dos trabalhadores.

O quadro de pessoal nas empresas de ônibus encontra-se bastante concentrado nas funções de motoristas e trocadores, que perfazem 76% do efetivo das empresas (Figura 6), sendo portanto o grande foco das ações de recursos humanos.

Figura 6

Importância do pessoal de operação na força de trabalho das empresas de ônibus municipais de Belo Horizonte



Fonte: TURMA; Dados da BHTrans, março 1997

O processo de recrutamento e seleção pode ser interno ou externo à empresa. Interno, quando ocorre a promoção e/ou transferência de empregados na empresa e externo, através de indicação de candidatos por parte dos empregados, de anúncios na portaria ou em jornais, e aplicação de testes psicotécnicos e entrevistas. É um processo centrado no cargo, onde não se verifica a existência de critérios técnicos bem estabelecidos, funcionando mais na base da intuição e da experiência daquele que contrata. A partir do ano de 1997, o Setransp passou a centralizar um cadastro de empregados, intermediando e assumindo uma das funções da administração de recursos humanos própria das empresas.

A política de remuneração das empresas segue o estipulado pela convenção coletiva, acordada entre sindicato dos trabalhadores e Setransp, pagando-se o salário determinado a cada grupo profissional. Em termos de planos de benefícios, algumas empresas já concediam convênios para área de saúde e comércio.

Atualmente, vigora o Plano de Saúde dos Rodoviários, através de um convênio com uma empresa de medicina de grupo, custeado em 81% na planilha de custo e o valor restante pela contribuição do beneficiário. Esse plano de saúde é intermediado pelo sindicato das empresas e pelo órgão gestor (BHTrans, 1996b). Percebe-se que o papel do Sindicato dos Rodoviários de lutar pelas condições de saúde do trabalhador junto às empresas está sendo deslocado para o órgão gestor.

O sistema de avaliação de desempenho utilizado pelas empresas está basicamente voltado e restrito às exigências do órgão gestor. Os controles e punições consistem em descontos das infrações, advertências oral e escrita, suspensão e demissão, embora um dos grandes problemas do gerenciamento da força de trabalho seja justamente a rotatividade dos trabalhadores. O sistema de recompensas consiste na distribuição de prêmios entre os empregados, como camisetas, cestas básicas, material escolar, etc.; essas práticas visam fixar e reter os trabalhadores. Uma das formas de premiação observada para motoristas é a possibilidade de dirigir um veículo mais novo ou o trabalho em linhas consideradas mais nobres, fruto muitas vezes de critérios ditos de apadrinhamento, baseados em laços afetivos, em detrimento de critérios formais e técnicos, contribuindo para o estabelecimento de relações paternalistas, características do setor.

Não se observa a existência de um plano de carreira, verificando-se apenas a possibilidade de promoção de trocador para motorista, depois de um treinamento. Este, quando existe internamente, é voltado para a função, com enfoques restritos à tarefa, sendo chamado de "escolinha". Os treinamentos externos, até pouco tempo, eram basicamente para funções gerenciais e, no caso de pessoal de operação, em direção defensiva e relações interpessoais. Atualmente, estão sendo desenvolvidos cursos de formação para funções operacionais, pelo serviço de aprendizagem do SEST/SENAT, com a participação ativa de diversas empresas[9]. Assim, verifica-se que o nível educacional e de qualificação dos trabalhadores, oriundos em sua maioria de extratos populares, aliado ao não investimento em planos de carreira por parte das empresas, implicam em poucas oportunidades de mobilidade profissional para categoria.

As relações entre proprietários e empregados podem ser classificadas de paternalistas, na medida em que os proprietários que exercem o poder, outorgam benefícios, atribuem direitos e facilitam situações aos empregados. Não são considerados o senso de justiça ou a legalidade, sendo essas relações baseadas no sentido de ajuda, comiseração ou qualquer outra razão pessoal ou voluntária (Trasmonte, 1976). Assim, apesar da existência de uma hierarquia, pode-se recorrer diretamente aos proprietários para resolver problemas, pedir emprego, empréstimos, favores, auxílio à comunidade, etc. O chefe, representante formal da autoridade é, na maioria das vezes, identificado com a punição e repressão, ainda que muitas vezes também reproduza relações paternalistas junto aos subordinados. Todas as reclamações são dirigidas contra ele, enquanto a gratidão e elogios são dirigidos aos proprietários. Portanto, o papel de autoridade é confundido, pelo subordinado, com características pessoais de autoritarismo daquele que exerce o cargo. Dessa forma, a sua figura atua como anteparo, resguardando o patrão do atrito e do confronto com o empregado. Muitas das negativas às reivindicações dos empregados são atribuídas às determinações da BHTrans, o que também resguarda a relação entre empregados e empresa.

Essas observações relativas ao gerenciamento da força de trabalho nas empresas de ônibus de Belo Horizonte levam a concluir que as práticas e po-

líticas de recursos humanos estão mais identificadas com o desenvolvimento de relações pessoais, de cunho paternalista. Percebe-se ainda que as negociações que, em princípio, deveriam ser internas, estão sendo removidas do *locus* empresa/empregado para serem tratadas em âmbito coletivo pelo sindicato patronal e pelo órgão gestor, com pequena participação do sindicato dos rodoviários. A inclusão e a forte atuação dos dois outros atores externos – BHTrans e Setransp – extrapolam a tradicional relação patrão/empregado.

A atuação do Setransp no gerenciamento da força de trabalho através da centralização das práticas de recursos humanos explica-se pela efetiva redução dos custos para cada empresa, o que é possível em um mercado sem concorrência. A centralização também permite um controle de quem entra, de quem está e de quem sai do sistema, não permitindo que "elementos indesejáveis" tenham uma colocação no setor de transportes.

A atuação da BHTrans pode traduzir-se no interesse que as empresas tenham um padrão mínimo de qualificação e de práticas de recursos humanos, pressionando o investimento em novas tecnologias gerenciais, principalmente nas empresas de pequeno porte. Ao estimular essas práticas, poder-se-ia conseguir maior controle sobre os custos da força de trabalho e melhorar o quadro de tarifas em transporte. Mais uma vez, verifica-se que o órgão gestor, ao buscar padrões homogêneos, sem considerar a heterogeneidade do setor, tende a limitar a margem de autonomia gerencial dos próprios empresários.

4.3. Condições de trabalho

As condições de trabalho envolvem o ambiente e riscos específicos derivados da execução do trabalho e associados à representação do trabalhador sobre seu modo específico de trabalhar e desgastar-se[10]. O gerenciamento das condições de trabalho no serviço de transporte coletivo por ônibus é bastante complexo, por ser a atividade exercida extramuros. Isso impõe uma série de contingências e restrições que afetam direta ou indiretamente o desempenho e saúde do trabalhador. Este fica exposto ao frio, ao calor, à chuva; às condições desgastantes de tráfego e trânsito, estando sujeito à disputa de espaços com outros veículos, ao congestionamento, às condições precárias das vias públicas, à poluição sonora, etc.

Existem ainda condições intrínsecas à própria atividade que causam desgaste ao trabalhador, como:

(i) a necessidade de realizar trabalho noturno;
(ii) as mudanças na quantidade de passageiros ao longo do dia;
(iii) o medo e a ansiedade gerados pela responsabilidade de lidar com dinheiro alheio e estar sujeito a assaltos;
(iv) o comportamento imprevisto, até mesmo às vezes inadequado, do usuário e/ou do pedestre.

As condições de trabalho variam de acordo com a linha, pois envolvem aspectos como itinerário, topografia, condições de tráfego e tipo de passageiro carregado, quer seja popular ou classe média. Esses fatores, sobre os quais o empregado e o empresário têm pouco controle, caracterizam condições árduas e penosas, geralmente provocando desgaste físico e mental do trabalhador de transporte coletivo (Duffy & McGoldrick, 1990).

Aliadas a essas condições adversas, verificam-se algumas políticas gerenciais nas empresas pesquisadas em Belo Horizonte que intensificam a característica penosa da profissão. Observa-se, por exemplo:

- em relação às condições da frota: precariedade da manutenção; defeitos nos veículos que não impedem que eles circulem, mas que dificultam o trabalho do motorista; aspectos ergonômicos inadequados (calor e ruído advindos do motor dianteiro, barulho da campainha); idade dos veículos;
- em relação às características dos ônibus: veículos pequenos, provocando superlotação; motor dianteiro com suspensão por feixes de molas; portas estreitas e degraus muito altos, dificultando o embarque/desembarque de passageiros e, conseqüentemente, atrasando a arrancada dos motoristas, tornando difícil cumprir os horários e diminuindo a velocidade comercial;
- em relação aos horários: intervalos reduzidos de descanso; jornadas excessivas e inesperadamente longas, que extrapolam o horário de trabalho, de acordo com a conveniência e as necessidades das empresas;
- outros fatores básicos, como falta de sanitários no final dos pontos; falta de fornecimento de troco para os cobradores, o que gera atritos freqüentes entre cobrador e usuário; etc.

No que diz respeito às condições dos ônibus, o órgão gestor vem tomando medidas no sentido de estimular a renovação da frota. Assim, a idade média da frota de ônibus em circulação em Belo Horizonte – em torno de 4,5 anos – é relativamente baixa, considerando-se que a vida útil dos veículos é de dez anos. Além disso, o órgão gestor já começa a exigir veículos mais modernos e equipamentos de bordo mais desenvolvidos, corrigindo as inadequações. Com isto, melhoram tanto o conforto e a segurança dos passageiros como as condições de trabalho dos motoristas e trocadores. O órgão gestor está desenvolvendo estudos para instalação de sanitários nos pontos finais.

Essa ação do órgão gestor é necessária para assegurar melhores condições de transporte para passageiros, uma melhor prestação de serviço e melhores condições de trabalho. Mas, por outro lado, ela torna-se uma justificativa para que os empresários se eximam de qualquer responsabilidade pela melhoria dessas condições, inclusive alegando que o órgão gestor os proíbe de promover qualquer alteração. No entanto, questões de cunho eminentemente empresarial (como fornecimento de troco, prolongamento da jornada de trabalho) permanecem sem solução.

A melhoria das condições de trabalho, que deveria ser de competência das empresas e objeto de reivindicações do Sindicato dos Rodoviários, decorre de imposições do órgão gestor – as inovações determinadas e a própria ação da fiscalização acabam por gerar melhores condições para os trabalhadores. Essa posição reforça o comportamento das empresas e a acomodação dos trabalhadores.

4.4. Regulação de conflitos

As formas de regulação de conflitos remetem aos processos de controle ideológico e de conformismo/identificação com os objetivos organizacionais empresariais e às formas de resistência dos empregados às táticas patronais, seja de âmbito individual, como o desinteresse, alcoolismo, absenteísmo, insubordinação e sabotagem, seja de âmbito coletivo, como as greves e outros movimentos organizados[11]. Nas empresas de ônibus de Belo Horizonte, o principal foco das práticas de regulação de conflitos é a política de integração. Ela se expressa pelo mito da "grande família": a idéia de que a empresa é uma família, onde não há discórdias, onde todos são ouvidos, respeitados, amados e valorizados. Dessa forma, procura-se imprimir e reforçar o senso de comunidade no local de trabalho e o espírito de colaboração, lealdade, união e confiança entre a empresa e seus empregados. Esse mito está em sintonia com o paternalismo, onde as ordens do pai-patrão devem ser obedecidas, pois ele sabe o que é melhor para os empregados, considerados como os filhos da empresa[12].

O mito da "grande família" favorece práticas pouco profissionais de barganhas e favoritismo pessoais, dificultando as decisões técnicas de um lado e, de outro, enfraquecendo o poder político e de resistência dos empregados. Deve-se ressaltar que isso não significa a condenação de quaisquer relações mais pessoais entre patrões e empregados. Esse mito reflete um padrão cultural brasileiro, onde verifica-se a predominância de empresas de cunho familiar, na proporção de quase 90%, incluindo grupos de grande importância econômica (Siqueira et al., 1997). Tampouco significa que esse mito seja desenvolvido de forma consciente e até maquiavélica pelos empresários, pois ele é favorecido pelo próprio porte e estrutura rasa das empresas, o que propicia uma maior proximidade entre patrão e empregados. No entanto, não se pode negar que ele tem um poder efetivo de atuar como instrumento ideológico de controle e manipulação.

Verificam-se ainda estratégias gerenciais de regulação de conflitos em relação à sua manifestação na forma clássica, ou seja, na greve. Nesse momento, algumas empresas tentam colocar os veículos em circulação, buscando os trabalhadores em casa; procuram mantê-los nas garagens, atraindo-os com lanches, festas e churrascos; ameaçam demissões e abertura imediata de contratações para substituir os grevistas. Essas medidas, aliás, são preconizadas publicamente pelo Setransp. Outras empresas não colocam seus carros

em circulação, ou seja, estimulam a paralisação, alegando que não querem colocar em risco seu patrimônio e a segurança de seus trabalhadores.

Deve-se esclarecer que as greves vêm se tornando cada vez menos freqüentes na capital mineira. Na verdade, os trabalhadores têm preferido colocar em prática a chamada "operação lingüição", que consiste em manter os ônibus circulando apenas na faixa da direita das vias, sem realizar ultrapassagens. Assim, provocam grandes congestionamentos e atrasos nas viagens. Os trabalhadores sentem-se mais resguardados, pois, segundo eles, estariam apenas cumprindo o regulamento de trânsito. Esse tipo de manifestação, ao invés de ser uma oposição trabalho/capital, contrapõe de um lado as empresas (articuladas com seus trabalhadores) e de outro o poder público e os usuários. Observa-se, nos últimos tempos, que os usuários, através de associações civis, têm se manifestado juridicamente contra o Sindicato dos Rodoviários, exigindo indenizações por danos causados pela "operação lingüição", argumentando que a mesma não constitui movimento grevista e prejudica somente os passageiros.

Nessa linha interpretativa, poder-se-ia ver alguns espaços de convergência entre os atores, utilizando estratégias próprias, em princípio antagônicas, mas – na prática – convergentes. Como a principal reivindicação dos rodoviários é o reajuste salarial, os patrões tendem a alegar que não têm autonomia para atender a essa demanda, enquanto não houver reajuste de tarifas. Empresários e trabalhadores do transporte urbano tendem, então, a dirigir suas reivindicações ao órgão gestor. No caso do transporte por ônibus, a relação clássica entre empregador e empregados acaba por envolver inevitavelmente o Estado, através do órgão gestor, em problemas que poderiam ou deveriam ser solucionados no interior das empresas.

Assim, os conflitos inerentes às relações de trabalho são deslocados da dinâmica patrão/empregado e compartilhados com o órgão gestor. Essa transferência reforça o mito da "grande família" nas empresas de ônibus: o patrão se alia aos trabalhadores contra as pressões impostas externamente, transformando os conflitos coletivos em união capital/trabalho. A própria questão salarial, que em outras categorias é motivo de forte embate entre o sindicato patronal e o dos trabalhadores, pode, no transporte por ônibus, ser usada como forma de pressão do empresariado para aumento da tarifa; portanto, estratégias gerenciais se estruturam como eficientes formas de resolução dos conflitos no setor.

Um estilo de relacionamento entre empresários, trabalhadores e poder público

Ao longo desta análise, observou-se uma especificidade de Belo Horizonte ao comparar as suas empresas com o padrão nacional de evolução do setor e tentou-se responder à pergunta relativa às razões pelas quais, até

hoje, se mantêm empresas de pequeno a médio porte, lutando pelo poder em um sistema de transporte relativamente pouco concentrado, onde os órgãos públicos tentaram racionalizar, com repetidos esforços de intervenção, empresas nas quais predomina ainda um tipo de gerenciamento de cunho tradicional, familiar e paternalista. Ao mesmo tempo, mencionou-se a posição de destaque do empresariado mineiro, para além do cenário local (junto ao caráter pioneiro de algumas fórmulas de tutela pelo poder público), tendo difundindo no país uma certa habilidade no relacionamento com o órgão gestor e com os trabalhadores da categoria com reconhecido mérito em construir uma férrea unidade patronal, em assumir um papel de representação corporativa nacional e em expandir os seus negócios para outras cidades brasileiras.

O processo de concentração empresarial ocorrido na capital mineira, efetivo, mas aparentemente menos intenso do que em outras localidades, além da própria trajetória histórica de um setor evoluindo em um contexto sócio-econômico e de urbanização específico, pode estar relacionado à política adotada pelo órgão gestor, no sentido de evitar a oligopolização. Ao definir os parâmetros operacionais do sistema, o poder público forçou a repartição do mercado em empresas de pequeno e médio porte. Apesar de ter eliminado as empresas "artesanais", muito pequenas e/ou ineficientes do ponto de vista administrativo, manteve ainda empresas de pequeno porte e menor capacidade de investimento e de absorção de tecnologia. Por outro lado, o sindicato patronal, já fortalecido e capaz de representar os interesses das empresas, ao definir uma política de não concorrência entre elas, foi também força determinante na configuração do mercado. Ainda, essa diferença pode ser atribuída ao número já elevado de empresas existentes no sistema antes de 1980, de modo que, mesmo após o reagrupamento, a quantidade de empresas que permaneceu no mercado ainda é alta. Na formal configuração do mercado, a existência de 54 empresas no sistema municipal (87 em nível metropolitano) demonstra a persistência de um elevado número de operadores privados. Entretanto, há de se questionar a real configuração desse mercado, embora não se tenha aprofundado aqui na estrutura de propriedade das empresas.

O processo de fusão e concentração e a crescente profissionalização do setor resultou no incremento da atuação do Setransp e, posteriormente, na ascensão à representação da categoria em nível nacional. Os empresários belo-horizontinos se uniram e se articularam para fazer frente ao poder público, buscando influenciar as decisões políticas do setor nas esferas municipal, estadual e federal. Esse processo de organização também permitiu a alavancagem e padronização do gerenciamento empresarial, com a incorporação do padrão técnico, impulsionada pelo órgão gestor. Como a possibilidade de crescimento e expansão de suas operações estava engessada pela ação do órgão gestor e por limitações características do mercado, a estratégia de expansão dos seus negócios se deu através da conquista de outros setores (correlatos ou não ao setor de transporte) e de mercados de outras regiões do

país. É interessante notar que, apesar dos empresários belo-horizontinos terem se expandido para novos mercados, o transporte por ônibus da cidade permaneceu fechado e explorado exclusivamente por mineiros.

A análise do gerenciamento de algumas empresas representativas do universo de Belo Horizonte revela a projeção do relacionamento empresário/poder público no interior das empresas e no próprio processo de trabalho. No plano microssocial, nas instâncias das relações de trabalho, pôde-se verificar uma forte influência da BHTrans, mais acentuadamente na instância da organização do trabalho, cuja função estratégica é, efetivamente, exercida pelo órgão gestor, cabendo às empresas apenas a execução do serviço. Entretanto, constata-se que as rígidas determinações do órgão gestor, apesar de serem fundamentadas em questões técnicas, também parecem partir do pressuposto de que as empresas não têm conhecimento nem capacidade suficiente para se modernizarem, estabelecendo uma relação de tutela. Dessa forma, pode-se criar um círculo vicioso em que as empresas se acomodam às determinações do órgão gestor, pois não têm necessidade, ou mesmo a possibilidade, de desenvolver projetos e ações que ultrapassem a simples prestação imediata do serviço.

Nas outras instâncias – gestão da força de trabalho, condições de trabalho e formas de regulação de conflitos – que, em princípio, seriam do âmbito da relação direta entre empregador e empregado, observa-se uma crescente interferência tanto da BHTrans quanto do Setransp. A intervenção da BHTrans, ao forçar as empresas a melhorarem as condições de trabalho e a qualificarem seus trabalhadores, procura melhorar a prestação de serviço, com benefícios para o trabalhador. Por outro lado, essa posição reforça o comportamento de acomodação das empresas, dos próprios trabalhadores e do seu sindicato, diminuindo a capacidade de luta e deslocando os conflitos da relação patrão/empregado para a relação empresa/órgão gestor. Porém, sendo o transporte por ônibus um serviço essencial e observando-se a fraca expressão da população no cenário dos transportes de Belo Horizonte, pode-se suscitar a questão: até que ponto o órgão gestor pode se omitir diante de questões que, embora diretamente ligadas à relação capital/trabalho, podem afetar o desempenho desse serviço e atingir o usuário e o próprio interesse público?

Pode-se constatar que, pelo menos entre as empresas pesquisadas, não existe grande diferença nas práticas gerenciais. Essa situação pode ser atribuída à própria ação homogeneizadora do órgão gestor e do sindicato patronal. Também o tamanho das empresas – de pequeno a médio porte – favorece relações mais próximas entre patrões e empregados, baseadas mais em laços afetivos e paternalistas. Entretanto, essa relação entre ideologia familiar – estilo paternalista – e práticas corporativas pode também constituir um entrave às mudanças no setor, na regulamentação e na própria busca de modernização.

O que aqui foi analisado como formas paternalistas, familiares e ideológicas de submissão da mão-de-obra, também foi valorizado como elementos essenciais de coesão desse setor, ultrapassando as clássicas relações antagôni-

cas entre capital e trabalho e dando um suporte ao poder real exercido extra-muros pelo pessoal de operação do transporte por ônibus. Ou seja, o estilo de relacionamento nesse setor não pode ser reduzido à simples confrontação entre poder público e empresariado, sem considerar a base interna na qual ele se sustenta. Observou-se o quanto a tutela é exercida sobre empresas que perdem autonomia de gerenciamento e o quanto o processo de trabalho é protegido ou enriquecido pelo duplo poder, apesar das clássicas funções de representação trabalhista estarem confundidas nesse jogo.

Esse estilo de gerenciamento, possível em empresas de estrutura rasa, não é compatível com empresas de maior porte, com frotas, garagens e contingente maior de empregados. Dificilmente, os empresários mineiros teriam feito tanto sucesso e ganho tão altas posições de direção e representação nacional, caso o processo de concentração empresarial tivesse gerado empresas de maior tamanho.

Permanecem ainda algumas questões sobre o transporte e empresários mineiros que não poderão ser respondidas até se haver estudado com mais profundidade a inserção dessa atividade em um ambiente sócio-econômico mais amplo, o seu processo de diferenciação e de irradiação a outras atividades econômicas, o progressivo relacionamento com outras realidades urbanas da Região Metropolitana e o seu entorno, as relações que se estabelecem entre a tutela do transporte e a administração de outras atividades públicas nessa região e, antes de mais nada, as relações e a solidariedade de tipo familiar e cultural que podem ter ocorrido na articulação desse grupo e nas relações dele com o ambiente nacional.

Anexo

Tabela 5

Empresas municipais de ônibus de Belo Horizonte – Dados operacionais 1997

Código	Empresas	Frota	Idade	Linhas	Pas./dia	Km/dia	IPK
1	ANCHIETA	58	4,4	3	29.127	8.034	3,6
2	AVENIDA	30	4,6	2	22.435	4.941	4,5
3	BELACAP	14	8,3	2	6 957	3.676	1,9
4	BETÂNIA	83	4,6	8	46.960	17.740	2,6
5	BOA VISTA	50	5,1	5	24.501	9.773	2,5
6	CAMPOS	37	6,9	3	21.333	6.820	3,1
7	CARMO SION	47	4,1	2	33.693	6.262	5,4
8	CARNEIRINHOS	33	4,4	3	15.317	6.165	2,5
9	COLETUR	72	4,8	7	43.086	16.384	2,6
10	CRUZEIRO	110	4,11	12	41.464	21.892	1,9
11	EUCLÁSIO	28	5,4	2	15.614	4.197	3,7
12	EXPRESSO LUZIENSE	19	4,7	3	8.000	4.686	1,7
13	EXPRESSO RADAR	39	3,2	2	20.518	5.580	3,7
14	GEMATUR	31	4,11	4	14 200	5 991	2,4
15	GETÚLIO VARGAS	32	4,1	3	16.881	2.921	5,8
16	GLOBO	66	5	5	36.411	7.942	4,6
17	ITAMARATI	108	4,11	15	53.424	23.943	2,2
18	LIBER-TCL	34	5,9	3	16.718	8.174	2
19	LUX	18	5	1	7.954	3.373	2,4
20	MEIER	121	5,6	13	77.363	21 324	3,6
21	METROPOLITANA	22	5,8	1	8.869	2.972	3
22	NOVA SUÍÇA	100	5,3	8	60.331	18.251	3,3
23	PARAENSE	81	5,8	8	36 664	16 638	2,2
24	PIONEIRA	76	4,9	6	40.242	16.353	2,5
25	PRAÇA DOZE	19	4,8	1	9.745	2.258	4,3
26	PROGRESSO	115	4,8	13	56.784	22.646	2,5
27	REAL	37	5,11	2	21.368	4.221	5,1
28	RIO BRANCO	40	6,1	4	16 661	7.867	2,1
29	SAGRADA FAMÍLIA	21	5,3	2	8.759	2.601	3,4
30	SANDRA	33	4,1	3	20.617	3.214	6,4
31	SANTA EDWIGES	46	3,5	8	26.401	11.532	2,3
32	SANTA INÊS	24	4,9	2	11.851	4.244	2,8
33	SANTA MÔNICA	79	5,1	8	39.971	15.387	2,6
34	SANTA TEREZA	20	5,11	1	7.690	1.995	3,9
35	SANTO AFONSO	17	4,1	1	10.072	4.213	2,4
36	SANTO AGOSTINHO	19	4,1	1	8.993	1.763	5,1
37	SÃO BERNARDO	115	4,11	15	53.358	23.702	2,3
38	SÃO CRISTÓVÃO	18	4,9	1	7.786	1.643	4,7
39	SÃO GERALDO	33	5,9	3	15 623	7.409	2,1
40	SÃO LUCAS	15	4,4	1	7 512	2.279	3,3
41	SÃO PEDRO	23	4,1	1	10 430	2.615	4
42	SERRA VERDE	51	5,9	9	21.780	10.922	2
43	SIDON	16	6	1	5.823	2.510	2,3
44	TORRES	178	5,11	17	82.591	28 110	2,9
45	TRANSCBEL	20	4,11	1	8 343	4.226	2
46	TRANSIMÃO	44	5,7	3	21.740	7.524	2,9
47	TRANSLUCIANA	29	5,9	7	10 781	5.694	1,9
48	UNINORTE	37	6,5	2	17.867	6.566	2,7
49	URCA	24	5,1	4	11.892	5 352	2,2
50	VENDA NOVA COLETIVOS	81	6,8	13	34.881	18.177	1,9
51	VENDA NOVA EMPRESA	78	7,7	14	38.240	20.602	1,9
52	VERA CRUZ	102	5,2	12	51 226	12.923	4
53	VIASUL	47	2,11	5	27.410	9.045	3
54	ZURICK	105	4,2	6	62.798	19.983	3,1
	Total	**2.795**	**5,2**	**282**	**1.427.054**	**515.255**	**2,8**

Fonte: TURMA; Dados: BHTrans, 03/97

Figura 7

Esquema das relações de trabalho na empresa

ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

Tecnologia organizaciona e gerencial
Especialização
Qualificação
Seqüências
Ritmo
Locus

GESTÃO DA FORÇA DE TRABALHO

Políticas de recursos humanos
Paradigmas administrativos
Provisão
Manutenção
Compensação

RELAÇÕES DE TRABALHO

CONDIÇÕES DE TRABALHO

Condições ambientais
Riscos específicos
Representação sobre desgaste físico, psíquico e social

FORMAS DE REGULAÇÃO DE CONFLITOS

Processos formais e informais de controle dos empregadores
Técnicas participativas
Reações e resistências individuais ou coletivas dos empregados

Capítulo VI

Modernização, abordagem empírica das empresas frente às exigências do transporte

Joaquim Aragão



Que modernização?

Em um país onde o modo rodoviário domina absolutamente no transporte público urbano, inclusive em virtude da falta de capacidade do Estado para investir em sistemas sobre trilhos, a busca de eficiência e qualidade dos serviços oferecidos pelas empresas de ônibus constitui uma questão vital para o próprio funcionamento das cidades brasileiras.

Nesse contexto, colocam-se diversos desafios à empresa privada de ônibus urbano, que dela exigirão esforços de modernização. Antes de mais nada, é preciso notar que o setor pratica o discurso da produtividade e da qualidade. Contudo, como situar, aqui, a modernização: como um desafio ou como mérito ? Uma possível resposta provém do "prêmio de qualidade" que a Associação Nacional de Transporte Público – ANTP instituiu há três anos como estímulo à modernização.

Ao lado desse incentivo, a exigência de modernização bate às portas dos empresários de transporte com mãos de outros desafios – desta vez, sob a forma de verdadeiras ameaças. Primeiramente, a da concorrência feita às empresas estruturadas pelo transporte individual, em pleno crescimento devido à implantação de novas facilidades de acesso ao automóvel. Classes antes alijadas do paraíso automobilístico, especialmente as situadas na camada "média baixa", vêm aberto o caminho para a aquisição desse objeto de desejo (talvez a onda de motorização de massa possa esfriar um pouco em virtude das exigências mais severas de manutenção dos veículos do novo Código Nacional de Trânsito, mas será só um pouco).

Outra concorrência importante é a do chamado "transporte clandestino", que, embora tão ameaçadora quanto a primeira, é, curiosamente, a que mais tem causado alarido junto ao empresariado de ônibus e aos órgãos gestores. Possivelmente, porque o avanço do transporte individual é reconhecido como fato incontornável e, portanto, excluído do campo de ação para os agentes do setor. Há que se complementar o quadro com a concorrência da marcha a pé, que cresce em centros com grandes bolsões de pobreza.

Por fim, cabe mencionar ainda o advento da nova legislação de licitação, que tem embutido no seu escopo a concorrência econômica pelo direito de operar os serviços de transportes através de processos licitatórios (Aragão, 1998; Orrico et al., 1996). A esta, o empresariado como classe organizada tem oferecido decidida resistência, tentando obstruir a realização de diversos procedimentos licitatórios. Entretanto, freqüentemente obrigados por instâncias jurídicas ou agindo de acordo com o processo de evolução política e cultural, que passa a exigir maior moralidade nos negócios públicos, alguns órgãos gestores têm conseguido implantar tais procedimentos, embora amenizando aspectos que pudessem efetivar seu caráter competitivo (em termos econômicos).

É contra esse pano de fundo que se coloca a questão da modernização. O que vem a designar propriamente esse termo? A pergunta é de difícil res-

posta, dada a conotação ideológica e pouco precisa da palavra. A modernização empresarial, em sua acepção geral e imprecisa, vem sendo objeto de uma verdadeira avalanche de publicações; algumas recebem um coerente tratamento científico e outras, não. Contudo, essa profusão pouco ajuda no sentido de se chegar a um conteúdo concreto, útil para fins analíticos.

Não sendo o caso de realizar aqui uma análise tão aprofundada e completa sobre modernização empresarial – a exemplo daquela efetuada por Touraine em seu amplo tratado (1992) –, convém partir de uma definição restrita, operacional e útil para se estudar o processo de organização e reorganização empresarial no setor em tela, como nas abordagens preliminares que serão expostas a seguir.

No Capítulo VIII deste livro, Henry (1992) estuda o processo de oferta do setor fundando-se na "teoria da reprodução ampliada do capital". Nesse contexto, a modernização seria compreendida como a ação de seguir a trilha "natural" dessa reprodução, que traria em seu bojo a busca de maior produtividade, a acumulação e a concentração do capital, assim como a extensão e a diversificação dos campos de aplicação do capital da empresa. Esse processo amplo seria pilotado pela racionalização do processo produtivo principal (o transporte urbano por ônibus), tornando mais eficiente a utilização do capital e da força de trabalho[1]. Aqui, os ganhos de produtividade seriam obtidos pela racionalização no uso do material rodante, pelo controle mais severo do processo de trabalho e pelo aperfeiçoamento da capacidade de adaptação às mudanças da demanda.

Sob o ponto de vista da "teoria da organização" e com lastro na abordagem contingencial (Chiavenato, 1987), modernização significaria a aquisição de capacidade de adaptação da empresa às mudanças nas contingências que condicionam classicamente a organização do processo produtivo. Por essa teoria, seriam o padrão tecnológico e as condições ambientais da empresa que determinariam sua estrutura organizacional. O padrão tecnológico, de um lado, vai determinar a organização técnica do processo de trabalho, enquanto que o ambiente se estrutura em diversos patamares. No transporte urbano, os patamares do ambiente externo da empresa seriam:

(i) o órgão público e sua regulamentação;
(ii) as empresas concorrentes;
(iii) os transportadores clandestinos e outras formas de transporte urbano (inclusive metroferroviário, o automóvel e a marcha a pé). Incidem também
(iv) o mercado de deslocamento urbano, assim como os dos fornecedores de insumos;
(v) o mercado de mão-de-obra, fortemente sindicalizado;
(vi) os abastecedores de equipamentos e materiais de consumo corrente;
(vii) as fontes financiadoras.

Modernizar, aqui, seria empiricamente reorganizar os processos produtivos no sentido de se adaptar às mudanças tecnológicas e ambientais. Ora, no transporte urbano, excluídos os sistemas sobre trilhos, a mudança tecnológica se faz no sentido de embutir a telemática, implantar corredores integrados, assim como considerar a inclusão do microônibus na paleta tecnológica do setor. Contudo, por mais que essas mudanças possam afetar a organização da empresa de ônibus, elas não serão consideradas nesta reflexão, que trata basicamente da empresa de ônibus voltada para operar linhas convencionais de ônibus urbano e seu processo de aperfeiçoamento na realização dessa tarefa.

Sendo assim, o que interessa aqui são principalmente os processos engendrados nas empresas para se adaptarem às mudanças ambientais na regulação, no mercado e no quadro concorrencial. Portanto, coincidentemente ou não, a atenção volta-se para as mesmas três variáveis sugeridas por Henry no Capítulo IV (1996), nomeadamente as que dizem respeito:

(i) aos ganhos de produtividade que seriam obtidos pela racionalização da utilização do material rodante,
(ii) ao controle mais severo do processo de trabalho e
(iii) ao aperfeiçoamento da capacidade de adaptação às mudanças da demanda.

De fato, foram a concorrência das opções de transporte e a iminência de se implantar o regime licitatório competitivo – especialmente após a promulgação da nova legislação sobre as licitações e concessões – os pontos de partida do presente estudo empírico. Nesse contexto mais prático, o conceito de modernização empregado concentrou-se na diminuição de custos e no aumento da produtividade (que levaria também à competitividade). Situada essa referência, optou-se pela conceituação de Hoffstadt (1993), que, trabalhando com uma visão mais associada à engenharia de produção, desenvolve a noção de modernização do transporte público voltada especificamente para a redução de custos e o aumento de produtividade.

O referido autor reconhece três campos principais nos quais se devem concentrar os esforços para aumentar a produtividade:

1. Operação: na operação em sentido estrito; no campo da infra-estrutura, inclusive informática; na alteração na divisão do trabalho, mediante deslocamento das funções; e também na melhoria nas condições de trânsito mediante investimentos públicos;
2. Administração: otimizando tanto serviços centrais (marketing e vendas; sistema estratégico de informações; administração financeira e controlling operacional; organização e centro de processamento de dados; almoxarifado; departamento jurídico e de assuntos fiscais) quanto a gerência de assuntos sociais e de pessoal (incluindo a administração dos recursos humanos em si, mas também a proteção ambiental e a segurança de trabalho[2]);

3. Comercialização: por exemplo, mediante a introdução e intensificação do uso de passes temporais, que diminui a manipulação de dinheiro vivo e incentiva a formação de uma clientela cativa; e estímulo ao uso de transporte coletivo pelos usuários do automóvel particular.

Conclusão: os esforços de racionalização que conformariam o conceito de modernização empresarial acabam por se concentrar novamente na política de pessoal, na composição do capital (incluindo a inovação tecnológica no campo da informática e as relações com fornecedores) e na capacitação da empresa de compreender seu ambiente para dar-lhe respostas apropriadas.

1. Pesquisar sobre modernização nas empresas brasileiras de ônibus

Partindo inicialmente da conceituação de Hoffstadt acima apresentada, mas contemplando as outras idéias de modernização aqui arroladas, esta pesquisa se concentrou em investigar as medidas tomadas pelas empresas nos seguintes campos:

- Estrutura interna: caracterização geral da empresa e de seu quadro dirigente (idade da empresa, dados sobre a atual direção); aspectos de tamanho da empresa (frota, quilometragem e número de linhas; tamanho, qualidade e idade da frota);
- Política de pessoal: regime de trabalho do pessoal de operação e de manutenção; instrumentos de coleta de sugestões dos empregados e de resposta às propostas externadas; programas de formação e reciclagem de pessoal;
- Informatização: uso de *software* para programação dos veículos e das escalas de serviço de pessoal, para controle e fiscalização da operação; para controle da manutenção e do almoxarifado;
- Compras e relações com fornecedores e prestadores de serviço[3]: subcontratação de serviços; terceirização da manutenção; contratos de manutenção com fornecedores; medidas de redução de estoques; instrumentos de pesquisa de fornecedores; política de seleção de fornecedores;
- Definição de estratégia empresarial: existência e divulgação interna de documentação que reafirme a estratégia empresarial.

Para tanto, construiu-se um questionário, que foi enviado às operadoras, com apoio da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos – NTU. O universo das empresas operadoras de transporte coletivo urbano ainda é desconhecido. Há quem estime ser ele superior a 2.000 (ver Capítulo IV). Dessas empresas, cerca de 600 encontravam-se, à época da pesquisa, filiadas à NTU, sendo que cerca de 450 estão com o pagamento das taxas de associação em dia.

Foi a esse último subuniverso que chegaram os formulários da pesquisa[1]. A participação dos empresários foi constantemente encorajada pela NTU, mediante telefonemas aos sócios e federações regionais, notícias publicadas em seus boletins e circulares, etc. O esforço foi recompensado pelo retorno de 47 questionários preenchidos, representando 10% das afiliadas ativas. Portanto, estatisticamente – e atendo-se ao universo das empresas associadas pagantes da NTU –, o resultado pode ser considerado globalmente satisfatório: os resultados aqui apresentados serão referenciados com "UnB/Ônibus95".

2. Eficiência e frota das empresas, indicadores de modernização

Examinadas as respostas das 47 empresas, constata-se que a maioria provém da região Sudeste (56%), constituindo o Nordeste o segundo maior bloco de respondentes (21%), seguido de Sul (15%), Centro-Oeste (6%) e, finalmente, Norte, de onde apenas uma empresa respondeu.

No que tange à característica da área urbana coberta pelas empresas, a distribuição das respondentes mostrou que 52% das empresas não pertenciam a nenhuma Região Metropolitana. Entre as 48% que pertenciam, a maior parcela coube à RM do Rio de Janeiro (17%), seguida pela de Belo Horizonte (11%) e, depois, pelas Regiões Metropolitanas de São Paulo (6%), Fortaleza e Salvador (ambas com 4%) e Belém, Recife e Porto Alegre (cada qual com 2%).

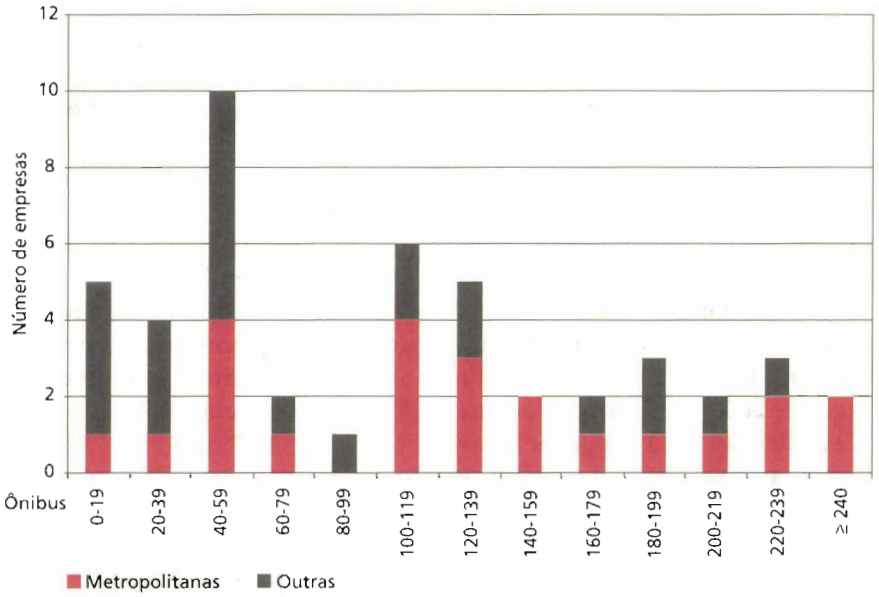
Passa-se agora a analisar as características internas dessas empresas, começando com o tamanho e tendo por lastro a frota. Nos itens seguintes deste capítulo, serão detalhadas as frotas das empresas respondentes, bastando, no momento, uma visão geral da frota total. A Figura 1 apresenta a distribuição das frotas totais das empresas pesquisadas. Buscando-se a média geral, chega-se a 117 veículos para cada empresa – um valor que, decerto, não corresponde ao verdadeiro quadro distributivo. De fato, aparece um lote de 9 empresas com frota abaixo de 40 veículos; depois, o subgrupo entre 40 e 60 aparece como o individualmente mais forte (10 empresas). Uma terceira aparece, tendo entre 100 e 140 ônibus (11 empresas). Acima desse lote, existem ainda 14 empresas, sendo que 7 possuem frota superior a 200 e 2 superam a marca dos 240.

No comparativo dos tamanhos entre as empresas metropolitanas e não metropolitanas, observa-se uma participação maior das primeiras no grupo com frota acima de 100 veículos, enquanto as últimas são preponderantes no grupo com menos de 60 veículos (o subgrupo entre 40 e 60 veículos está também fortemente presente entre as empresas metropolitanas). No que tange às idades, os resultados contidos na Figura 2 acusam presença relativamente – talvez até inesperadamente – forte de empresas jovens, com fundação datando da década de 80 (9 empresas) e até da década de 90 (6 empresas). Contudo,

tal resultado deverá ser recebido com cuidado: muitas empresas podem ter-se fundido com outras ou alterado sua razão social; do universo pesquisado, 8 empresas não informaram ano de fundação. Há, ainda, 5 empresas fundadas na década de 70, 9 na década de 60, 6 na de 50 e 4 na de 40.

Figura 1

Concentração da frota total nas empresas de Regiões Metropolitanas



Fonte: TURMA; Dados: UnB/Ônibus95

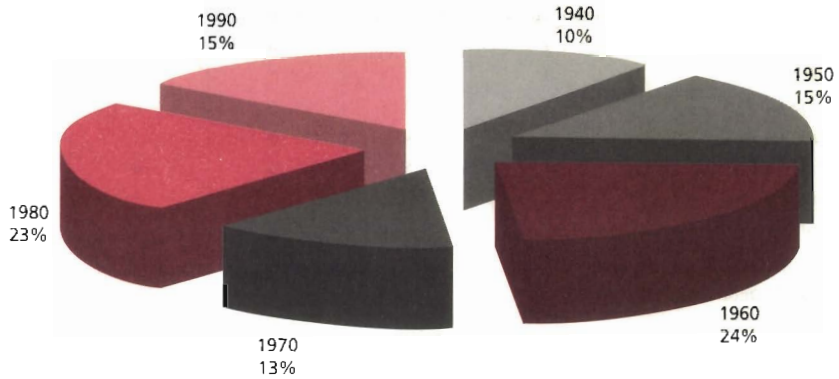
Na verdade, o estágio histórico da empresa seria mais fielmente representado pela relação de seu fundador com o atual dirigente (Figura 3). Detectou-se que 47% das empresas são ainda dirigidas por seus fundadores, 15% por descendentes seus e 4% por pessoas com outros laços de família em relação a eles. Entretanto, os dirigentes de 47% das empresas já não apresentam qualquer parentesco com os fundadores.

Se comparada a distribuição dos atuais dirigentes com a década de fundação (Tabela 1), verifica-se que, nas empresas fundadas nas décadas de 40 a 60, predominam os descendentes dos fundadores. As empresas mais jovens, fundadas a partir da década de 70, são ainda em bom número comandadas por seus fundadores. No grupo de empresas criadas na década de 60, é marcante o número de empresas dirigidas por pessoas sem laços de família com o fundador, característica significativamente presente nas empresas fundadas nas décadas de 80 e 90, mas também nas da década de 40.

Figura 2

Distribuição das empresas de ônibus urbanos por épocas

Décadas de fundação das empresas

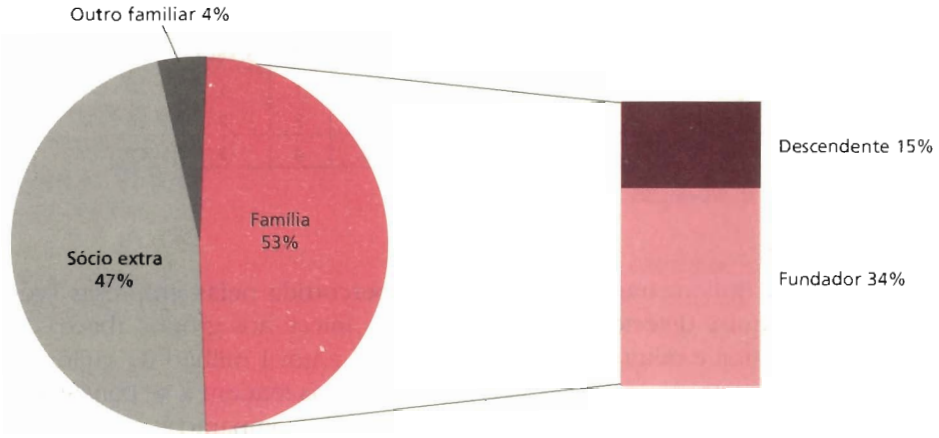


Fonte: TURMA; Dados: UnB/Ônibus95

Figura 3

Direção predominantemente familiar das empresas de ônibus

Relação do atual presidente da empresa com o fundador



Fonte: TURMA; Dados: UnB/Ônibus95

Tabela 1

Fundação, direção e parentesco nas empresas de ônibus

Criação da empresa	Diretor descendente	Próprio fundador	Outro parentesco	Nenhum parentesco	Total
Década de 40	1	0	0	3	4
Década de 50	3	1	1	1	6
Década de 60	2	1	0	6	9
Década de 70	0	4	0	1	5
Década de 80	0	5	0	4	9
Década de 90	0	3	0	3	6
Não Informado	1	2	1	4	8
Total	**7**	**16**	**2**	**22**	**47**

Fonte: TURMA; Dados: UnB/Ônibus95

2.1. Produção e modernização

A comparação dos quantitativos operacionais constitui um elemento importante de reconhecimento do quadro empresarial. Conforme atesta a Tabela 2, predominam na amostra as empresas com lotes de 10 a 19 linhas, seguidas de menores (até 10 linhas). O terceiro maior grupo é constituído por empresas que operam de 20 a 29 linhas. Entretanto, entre as metropolitanas, o número de empresas com mais de 29 linhas é menor do que entre aquelas localizadas em outras cidades. Tal diferença pode indicar que, no ambiente não metropolitano, se exibe na nossa amostra até maior tendência para a monopolização das operações.

Tabela 2

Quantidade de linhas operadas pelas empresas pesquisadas

Área de distribuição	< 10	10-19	20-29	30-39	≥ 40	S. resp.	Total
Empresas em RM	8	10	2	1	1	1	23
Empresas fora de RM	6	6	6	1	3	2	24
Total	**14**	**16**	**8**	**2**	**4**	**3**	**47**

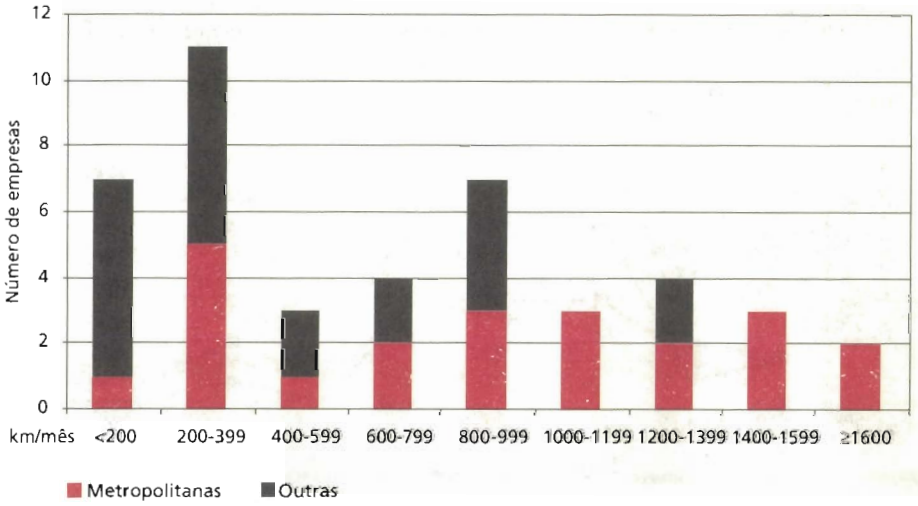
Fonte. TURMA; Dados· UnB/Ônibus95

Quanto à quilometragem mensalmente percorrida pelas empresas (ver Figura 4), a pesquisa detectou uma concentração inicial nos grupos abaixo de 400 mil quilômetros e outra na faixa entre 800 mil e um 1 milhão de quilômetros. Sob este aspecto, as empresas não metropolitanas tendem a se concentrar em grupos de menor quilometragem mensal quando comparadas às localizadas em Regiões Metropolitanas, que apresentam distribuição mais dispersa. Ou

seja, as empresas metropolitanas tendem a perfazer quilometragens mais altas, embora não concentrem com tanta intensidade grandes lotes de linhas.

Figura 4

Quilometragem mensal percorrida pelas empresas pesquisadas (x 1.000 km)



Fonte: TURMA; Dados: UnB/Ônibus95

Já a distribuição dos passageiros mensalmente transportados (ver Tabela 3) se apresenta globalmente mais dispersa, notando-se que as empresas metropolitanas predominam na faixa que vai de 1 milhão a 3 milhões, enquanto as outras se concentram abaixo de 1 milhão de passageiros mensais.

Tabela 3

Passageiros mensalmente transportados pelas empresas pesquisadas (x 1.000)

Área	< 500	500 a 999	1.000 a 1499	1.500 a 1999	2.000 a 2499	2.500 a 2999	3.000 a 3499	3.500 a 3999	≥ 4.000	S. resp.	Total
RM	1	2	4	1	5	4	1	1	3	1	23
fora de RM	5	5	3	2	1	2	3	1	0	2	24
Total	**6**	**7**	**7**	**3**	**6**	**6**	**4**	**2**	**3**	**3**	**47**

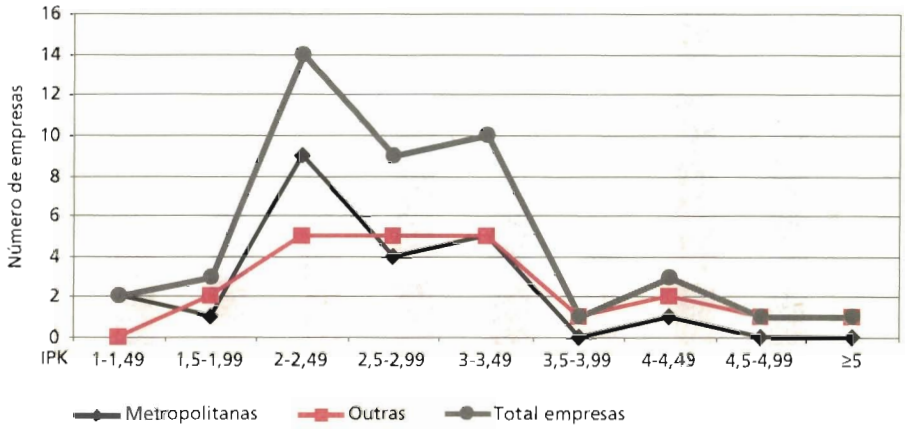
Fonte: TURMA; Dados: UnB/Ônibus95

Quanto ao quociente entre o número de passageiros transportados e a quilometragem percorrida (IPK), que mede a produtividade das operações,

observou-se uma concentração entre 2 e 3,5, que se repete para as empresas metropolitanas ou não (ver Figura 5). Tendo esse índice como um indicador de produtividade geral, as empresas não metropolitanas seriam ligeiramente mais produtivas do que as metropolitanas.

Figura 5

Índices de passageiros transportados por quilômetros rodados segundo empresas de ônibus



Fonte: TURMA; Dados: UnB/Ônibus95

2.2. *Modernização da frota*

Acima foi avançado que as empresas metropolitanas apresentam participação superior nas categorias de maior tamanho do que as outras, que estão mais fortemente presentes nas classes de menor tamanho. Na pesquisa, percebeu-se presença preponderante de empresas de maior porte no Rio de Janeiro. Belo Horizonte, Fortaleza e Recife se fizeram representar por empresas médias e pequenas. A composição é mista em São Paulo e Salvador. Entretanto, devido ao reduzido tamanho da amostra, desses resultados não se pode deduzir qualquer tendência na distribuição dos tamanhos das frotas nas diferentes Regiões Metropolitanas.

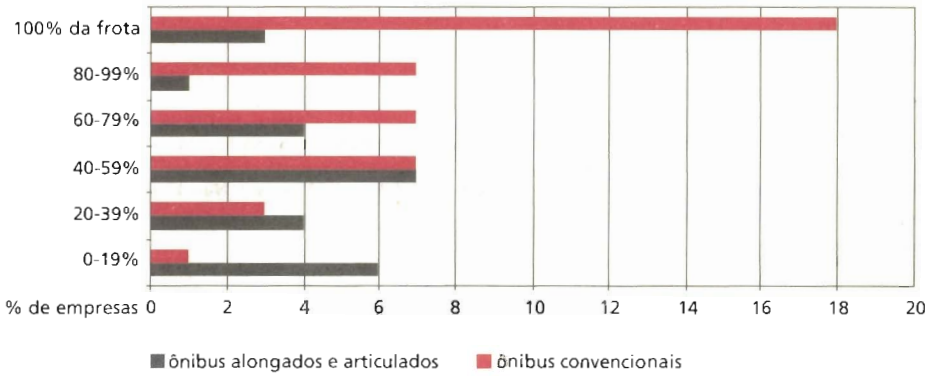
O estudo comparativo da composição das frotas revelou, quando muito, um indício de que as empresas metropolitanas tendem a se equipar com veículos de maior porte (Figura 6). Contudo, nos dois grupos empresariais, é ainda alto o número das operadoras que costumam trabalhar apenas com veículos aqui classificados como convencionais (ibidem).

Quanto à idade das frotas, outro quesito colocado no questionário, as respostas não foram de grande utilidade analítica. Muitas empresas responderam com "indicadores médios" gerais, outras tantas não responderam. Resul-

tados prestáveis só podem ser apresentados quanto aos veículos convencionais e alongados, inclusive porque as outras categorias de veículos se encontram presentes em poucas empresas (ver Figura 7).

Figura 6

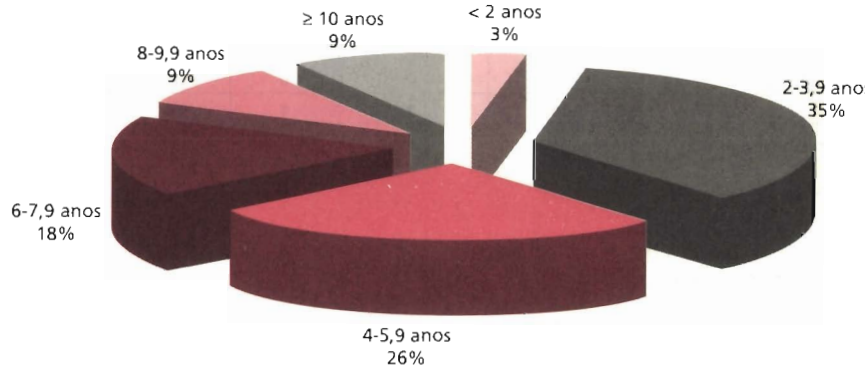
Participação de ônibus alongados, articulados e convencionais na frota total das empresas



Fonte: TURMA; Dados: UnB/Ônibus95

Figura 7

Idade média dos ônibus nas empresas de transporte urbano



Fonte: TURMA; Dados: UnB/Ônibus95

Para a idade média dos ônibus convencionais (Tabela 4), a faixa de 2 a 4 anos apresentou a maior concentração de empresas, seguida da faixa entre 4 e 6 anos e, em menor escala, a entre 6 e 8 anos. Em virtude do grande número de empresas metropolitanas que não responderam ao questionário (ou o fizeram de forma inadequada), é difícil estabelecer qualquer diferenciação

entre os dois grupos. Se empresas não metropolitanas apresentaram uma idade média superior a dez anos, uma metropolitana indicou uma idade da frota inferior a dois anos.

Os resultados para os ônibus alongados (Tabela 5) apresentam igualmente uma concentração maior na faixa de 2 a 4 anos. Os operadores metropolitanos apontam uma ligeira tendência para menor idade média desses veículos do que os outros.

Tabela 4

Idade média dos ônibus convencionais nas empresas pesquisadas

Área	< 2 anos	2 a 3,9	4 a 5,9	6 a 7,9	8 a 9,9	≥ 10 anos	Não têm	S. r.	Total
RM	1	5	2	3	1	0	4	7	23
Fora de RM	0	7	7	3	2	3	0	2	24
Total	**1**	**12**	**9**	**6**	**3**	**3**	**4**	**9**	**47**

Fonte. TURMA; Dados: UnB/Ônibus95

Tabela 5

Idade média dos ônibus alongados nas empresas pesquisadas

Área	< 1,9 anos	2 a 3,9 anos	4 a 5,9 anos	≥ 6 anos	Não têm	S. r.	Total
RM	2	9	0	1	11	0	23
Fora de RM	2	5	2	0	13	2	24
Total	**4**	**14**	**2**	**1**	**24**	**2**	**47**

Fonte: TURMA; Dados: UnB/Ônibus95

3. Estágios de modernização empresarial

3.1. O pessoal: utilização, qualificação, treinamento e relações humanas

Na análise das quantidades de pessoal contratado, o quociente funcionário por veículo apresentou maiores concentrações nas faixas 4 a 5 e 5 a 6 ônibus (Tabela 6).

Se for computado apenas o pessoal de operação para calcular o quociente em tela, as faixas de maior concentração ocorrem entre 3 a 4 e 4 a 5 (Tabela 7). Segundo a pesquisa, as empresas metropolitanas tendem a empregar maior número de funcionários por veículo.

Tabela 6

Relação pessoal total por frota total nas empresas pesquisadas

Área	< 3/veículo	3 a 3,99	4 a 4,99	5 a 5,99	6 a 6,99	≥ 7/veículo	Total
RM	1	1	9	11	1	0	23
Fora de RM	1	4	10	6	2	1	24
Total	**2**	**5**	**19**	**17**	**3**	**1**	**47**

Fonte: TURMA; Dados: UnB/Ônibus95

Tabela 7

Relação pessoal de operação por frota total nas empresas pesquisadas

Área	< 2/veículo	2 a 2,99	3 a 3,99	4 a 4,99	5 a 5,99	≥ 6/veículo	Total
RM	1	1	6	14	1	0	23
Fora de RM	0	3	11	9	0	1	24
Total	**1**	**4**	**17**	**23**	**1**	**1**	**47**

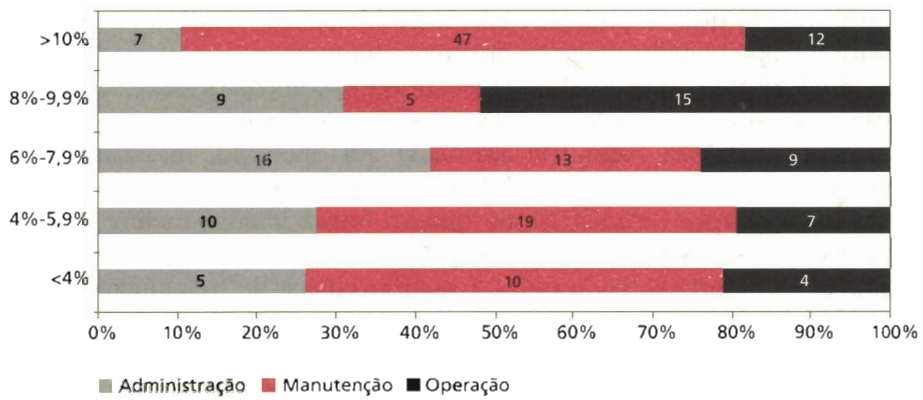
Fonte: TURMA; Dados: UnB/Ônibus95

No referente à distribuição desse pessoal entre os três grandes setores das empresas, conforme se poderá ver na Figura 8, foram obtidos os seguintes perfis típicos:

- pessoal de operação: de 80% a 85%;
- pessoal de manutenção: de 10% a 20%;
- pessoal administrativo: de 6% a 8%.

Figura 8

Distribuição do pessoal por classe de empresas de ônibus urbano



Fonte: TURMA; Dados: UnB/Ônibus95

Quanto ao item escolarização dos recursos humanos, preponderam as empresas nas quais o pessoal de nível médio não chega a 5%, ou, quando muito, varia de 5% a 10%. Já o de nível superior situa-se preponderantemente na faixa de 1% a 1,5%, embora sejam numerosas as empresas com percentual abaixo de 1% (Tabelas 8 e 9).

Tabela 8

Participação do pessoal de nível médio nas empresas pesquisadas

Área	< 5%	5 a 5,9%	10 a 14,9%	15 a 19,9%	20 a 49,9%	≥ 50%	S. r.	Total
RM	9	6	3	0	4	0	1	23
Fora de RM	5	6	4	4	2	2	1	24
Total	**14**	**12**	**7**	**4**	**6**	**2**	**2**	**47**

Fonte: TURMA; Dados: UnB/Ônibus95

Tabela 9

Participação de pessoal de nível superior nas empresas pesquisadas

Área	< 0,50%	0,50 a 0,99%	1,00 a 1,49%	1,50 a 1,99%	≥ 2,00%	S. r.	Total
RM	5	6	5	4	2	1	23
Fora de RM	4	3	9	2	5	1	24
Total	**9**	**9**	**14**	**6**	**7**	**2**	**47**

Fonte: TURMA, Dados· UnB/Ônibus95

A pesquisa apontou uma participação mais alta do pessoal de nível médio na administração: em muitas, ela é superior a 80%, caindo drasticamente nas áreas operação e manutenção, nas quais é comum não passar de zero. Nota-se até que a participação do pessoal de nível médio na manutenção tende a ser inferior à presença desse segmento de escolaridade na operação. Esse é um dado que se pode considerar problemático, sendo a manutenção um setor a exigir conhecimento técnico mais apurado.

Já no tocante ao pessoal de nível superior, como esperado, ele se concentra sobretudo na área administrativa, compondo freqüentemente de 10% a 15% do pessoal desse setor (ou até mais). Na operação, mas também na manutenção, a presença de pessoal de nível superior é quase nula.

Para contrapor deficiências no quadro formacional e melhor preparar os recursos humanos para as tarefas específicas que os esperam no processo produtivo, as empresas são levadas a realizar cursos de treinamento para o pessoal de diferentes setores, tanto ingressante quanto já integrado (qualificação de reciclagem).

Os conteúdos versam sobre conhecimentos e habilidades técnicas para a realização das tarefas específicas. Trata-se de abordagem elementar de co-

nhecimentos básicos, que muito raramente vão além, no sentido de se incluir noções de gerência de qualidade, relações humanas ou segurança do trabalho. Para o pessoal de operação, já existe um investimento considerável no treinamento para direção defensiva.

Tal quadro de conservadorismo no trato dos recursos humanos confirma-se na condução da política de pessoal, embora alguns avanços já se façam notar.

De forma geral, o regime de trabalho tem por baliza a jornada de 7h20, com algumas empresas estendendo o horário para valores superiores, enquanto que outras adotam regime de 6h40. Em função dos picos de demanda, que são típicos no transporte urbano, o horário costuma ser dividido em dois turnos. Nas empresas maiores verifica-se uma leve preponderância na adesão a mais turnos e jornadas totais mais curtas, enquanto que as menores apresentam turno único e horário total mais extenso. Nas empresas metropolitanas, é mais freqüente a adoção do turno de 6h40.

No tocante aos benefícios sociais, há concentração em serviços de saúde, oferta de tíquetes de refeição, transporte e cesta básica. Esse traço é igualmente verificável nas empresas metropolitanas ou não, tanto quanto entre empresas de todos os tamanhos.

Um regime participativo dos empregados, ligeiramente superior nas empresas não metropolitanas, se dá mediante abertura de espaços para sugestões, especialmente reuniões e caixas para sugestões. As respostas são veiculadas em quadro de avisos, comunicações diretas aos autores e, mais raramente, em jornais internos. Entretanto, os mecanismos de premiação ao bom trabalho e à participação estão subdesenvolvidos, constatando-se necessidade de maior atualização e desenvolvimento desse item.

Portanto, o tradicionalismo aventado nas relações humanas se traduz na participação ainda fraca dos trabalhadores e na pouca utilização de instrumentos de premiação dos funcionários, tendo como contrapeso toda uma bateria de benefícios sociais introduzidos provavelmente para aplacar conflitos trabalhistas, mas cuja eficácia para o aumento da eficiência empresarial ainda está para ser averiguada.

3.2. O avanço da informatização

Resumindo os resultados quanto ao processo de informatização das empresas pesquisadas, pode-se constatar um resultado relativamente avançado nos mais diversos itens, embora de forma desigual. Os mais avançados são:

- administração de pessoal (item pioneiro em todo o processo; presente em 38 das 47 empresas);
- programação da escala de pessoal (implantado ou em implantação em 35 empresas);
- controle operacional (em 28 empresas);

- programação e controle da manutenção (em 29 empresas);
- administração de almoxarifado (em 28 empresas);
- controle de abastecimento de óleo diesel (em 34 empresas);
- controle de arrecadação (em 33 empresas);
- controle de custos (em 27 empresas);
- controle de compras (em 26 empresas).

Já entre os itens menos adiantados em termos de uso da informática, encontram-se a programação dos veículos (em 20 empresas) e o controle da condução dos veículos (em 12 empresas).

3.3. Contratação externa e relações com fornecedores

Os serviços que as empresas informaram estar terceirizando com maior freqüência pertencem basicamente à área administrativa: consultoria jurídica (em 14 empresas), serviços de contabilidade (em 18 empresas) e assessoria técnica (em 16 empresas). Entretanto, os serviços de manutenção, a despeito de representarem área estratégica para garantir a qualidade e a regularidade dos serviços, começam a passar igualmente por essa transformação organizacional: 32 empresas recorrem à terceirização para manutenção pesada e 38 empresas, para manutenção rotineira.

Infelizmente, os resultados da pesquisa ficaram prejudicados quanto aos itens relativos aos procedimentos de compra e seleção de fornecedores. Foi possível resgatar, quando muito, a informação de que cresce o uso do *leasing*, sobretudo para aquisição de veículos (36 empresas). Para outros equipamentos, o número decresce para 12 empresas.

3.4. Estratégias e marketing

Todas as empresas que ora se estudam operam o transporte coletivo urbano e estão inseridas em um quadro institucional de serviço público. Em certa medida, esse regime retira das empresas a responsabilidade comercial. Assim, a relativa estabilidade econômica faz com que as operadoras vivam uma situação em princípio atípica para a iniciativa privada, na qual a sobrevivência das organizações há de ser conquistada em uma árdua e cotidiana luta, que só pode ser ganha em função do aumento da eficiência e da penetração no mercado de transportes.

Assim sendo, ainda são poucas as empresas que se preocupam em analisar as tendências de seu mercado e do ambiente em que ocorre seu negócio, assim como em traçar rumos de longo prazo para seu desenvolvimento. Empiricamente, a pesquisa detectou que:

- só 7 das 47 empresas declararam dispor de um texto que trace perspectivas para seu desenvolvimento estratégico;

- quanto à realização de pesquisas de demanda, 3 empresas declararam utilizar pesquisas "sobe e desce"; contemplados outros tipos de pesquisa, o número se eleva para 13; também se constatou que 13 empresas realizam pesquisa de perfil de usuário;
- no tocante aos espaços e instrumentos de publicidade utilizados, mais da metade declarou recorrer à mídia, sendo que 8 delas anunciam em *outdoors*;
- quanto a canais de comunicação direta com o usuário, 12 empresas realizam reuniões com sua clientela, 7 empresas utilizam comunicação postal e 7 recorrem ao telefone;
- em relação a reajustes da oferta (horários, trajetos, tarifas), 13 empresas admitem proceder a tais ações por decisão própria em função da sua dinâmica interna, enquanto 6 declararam fazê-lo a partir de solicitações oriundas da comunidade.

O quanto de modernização?

O panorama revelado na presente pesquisa reflete uma visão média do empresariado brasileiro de ônibus urbano no momento atual. Entretanto, há que lembrar que águas paradas são traiçoeiras: por debaixo desse panorama, desse retrato momentâneo e fixo, esconde-se um quase silencioso processo de transformação, que não pode ser medido apenas pelo comportamento "médio" das empresas em um dado momento, mas sim, muito mais apropriadamente, pelos avanços alcançados pelas empresas mais adiantadas. Portanto, para a análise da modernização das empresas brasileiras de ônibus urbanos, o quadro fornecido pela presente pesquisa há de ser necessariamente completado com estudos que pesquisaram o que as empresas mais avançadas já conquistaram – conferir, para esse fim, Lima (1995) e Brasileiro (1996).

Isto posto, que conclusões se podem extrair deste levantamento empírico? Na tentativa de resumi-las, convém buscar apoio nos principais filões da ação empresarial inicialmente colocadas em termos de racionalização: o processo de trabalho, a utilização do capital e a racionalização da percepção ambiental.

O processo de trabalho, colocado no centro das atenções por Henry (1996) no Capítulo IV, de fato retrata, na presente pesquisa, uma situação proeminentemente tradicional. Os poucos programas de formação concentram-se no treinamento de direção defensiva, dirigindo pouca atenção a aspectos não mecânicos do serviço: relações humanas, segurança de trabalho. Mal bastam para preparar os executores diretos do serviço e, em se tratando do transporte público, da parte principal da produção empresarial como um todo. Esse diagnóstico extraído dos dados empíricos apresenta falha no que diz respeito ao gerenciamento mais efetivo do processo – deixando de fora noções de venda e marketing, por exemplo.

O regime de trabalho, no que tange ao horário, é praticamente aquele ditado pelos acordos trabalhistas e consagrado na regulamentação local. Daí sua homogeneização até em nível nacional. Evidentemente, a pesquisa não apreende o uso efetivo da mão-de-obra e a otimização desse uso, mediante a flexibilização de horários (por exemplo horas extras, "duplas pegadas" etc.), ainda que em desconformidade com o regime de trabalho acordado. Porém, mesmo partindo do princípio de que haja alguma violação desse regime, a sua imposição limita em muito a flexibilidade do emprego de mão-de-obra.

Em contrapartida à subutilização da mão-de-obra, os empregados se contentam com um regime produtivo pouco estimulante. Em se tratando de uma atividade cuja ponta final – a produção – se encontra "nas mãos" do funcionário de operação, pode-se concluir que tal situação limita sobremaneira a racionalização de todo o processo. Por conseguinte, os esforços de racionalização, que recobrem a conceituação de modernização empresarial, voltaria a concentrar-se na política de pessoal, na composição do capital, até na dimensão tecnológica, no campo da informática e nas relações com fornecedores – e na capacitação da empresa de compreender seu ambiente e dar-lhe respostas apropriadas.

O que dizer do uso do capital? Talvez seja aqui que a empresa brasileira de ônibus urbano apresente seu lado mais impressionante, convidando todos a chamá-la de "moderna". Tal modernidade aparece inicialmente no tamanho da frota e no escopo das atividades empresariais (que incluem oficinas complexas e até pequenas fábricas de componentes, conforme o texto citado do Capítulo IV). Mais recentemente, porém, é o uso da informática, introduzido em diversos campos gerenciais – pelo menos no território da garagem – que configura a modernidade. Já no controle operacional e de arrecadação tarifária, esse processo ainda se encontra incipiente, pois intervém aí o poder público na função de condicionador da modernidade do setor. A modernização do uso do capital se estende também para o campo das relações com os fornecedores. Foi possível verificar o avanço da terceirização em algumas atividades (certos campos da manutenção, serviços administrativos especializados).

E a responsividade da empresa ao ambiente em que atua? Esse é, talvez, o campo capaz de fornecer a chave para avaliar o grau de modernidade atingido pela empresa de ônibus. De início, vale rememorar os resultados relativamente fracos apresentados pelas respondentes no que concerne ao desenvolvimento de estratégias empresariais e ao próprio marketing. Como referido, a empresa de ônibus e sua operação se inserem no quadro institucional do serviço público, cabendo ao poder público determinar variáveis chaves do processo produtivo. Isso significa, antes de mais nada, que o serviço de transporte urbano não é realizado apenas e totalmente pela empresa: é uma peça executada a quatro mãos com o órgão gestor.

O que isso implica? Para os fins desta análise, significa sobretudo que a modernidade da empresa de transporte público urbano não se compreende

per se, mas, sim, em conjunto com a avaliação da modernidade da gestão pública e das relações entre os atores público e privado.

No ambiente atual, pode parecer que a empresa de ônibus está subordinada ao dirigismo do órgão público, o qual estaria na raiz do atraso da empresa, por roubar-lhe a iniciativa de se adequar às mudanças do mercado de transporte e de se modernizar de modo conseqüente. Entretanto, quem conhece de perto a realidade do gerenciamento público dos transportes públicos urbanos vai desconfiar dessa explicação simplificadora: no dia-a-dia das administrações públicas, a influência das empresas privadas na gestão pública é bem forte.

De qualquer forma, vai aí a lição. Só se pode esperar a modernização conseqüente da empresa brasileira se:

(i) a gestão pública for modernizada;
(ii) as relações público/privado forem modernizadas;
(iii) na medida em que o setor sindical dos empregados seja considerado um ator relativamente autônomo nesse jogo, as relações sindicais forem igualmente modernizadas.

Deixando de lado essa última perna, que mereceria tratamento minucioso mas ainda indisponível, é forçoso concluir que a modernização da empresa brasileira passa – como, aliás, também no passado – pela modernização da relação público/privado. Nesse contexto, pode-se esperar a definitiva modernização empresarial com o estabelecimento de formas modernas de concessão (licitação competitiva, concessão incentivada, etc.). Ou seja, com a instauração de um processo realmente competitivo e uma conseqüente abertura do mercado de operação. No caso da nova competitividade, já prevista no mais recente quadro legal sobre licitações, a competição na rua é substituída pela competição na sala de abertura de envelopes, pelo direito de operar os serviços de transportes. Esse adequado tipo de competição restrita pode também se complementar com uma limitada competição na rua, mediante a segmentação de mercados – a propósito, ver Aragão (1998) e Orrico et al. (1996).

Resultado disso? Primeiramente, o reforço dos esforços de produtividade, dando prioridade à redução de custos e, depois, também ao uso ampliado do marketing, tanto pelo poder público quanto pelas empresas, criando uma gama variada de serviços segmentados. Esse tipo de consideração também levaria a empresa a desenvolver raciocínios estratégicos. Os processos internos na empresa haveriam de se adaptar à mudança de regime produtivo, sendo que o processo imediato de trabalho se deslocaria para o centro das atenções. De um lado, o melhor aproveitamento, quantitativo, da mão-de-obra quebraria o regime de "improdutividade concertada" no setor. De outro, tornaria urgente reconhecer no funcionário de operação algo mais do que um mero "peão de tráfego". Ele seria um gerente da produção, que haveria de ser

primorosamente treinado e ao qual seriam confiados diversos campos de decisão, ampliando sua participação.

O processo de modernização conseqüente a ser implantado tanto pelo poder público quanto pelo operador privado passaria ainda, obviamente, pela inovação tecnológica e pela adaptação do processo produtivo às novas tecnologias: implantação de corredores de ônibus, uso amplo da telemática, utilização de veículos de diferentes portes, desde o microônibus até os ônibus biarticulados e semi-automatizados.

Contudo, tratando-se de reprodução ampliada do capital, como proposto no texto referido do Capítulo VIII, a modernização da empresa e do serviço de transporte urbano iria bem além, passando também pela modernização das relações com os setores de toda a cadeia produtiva[5], desenvolvendo laços de cooperação (e também de competição) entre os diversos elos dessa cadeia (indo até o setor financeiro). Por fim, alcançando também o mercado externo, na medida em que o setor se consolida como fonte de exportação de capacitação, de *know-how* e de serviços.

Fecha-se, assim, o lado da oferta do "funil", tal como proposto por Henry no Capítulo VIII. E do lado da demanda, o que seria sua "modernização"? Com a palavra os planejadores urbanos...

Capítulo VII

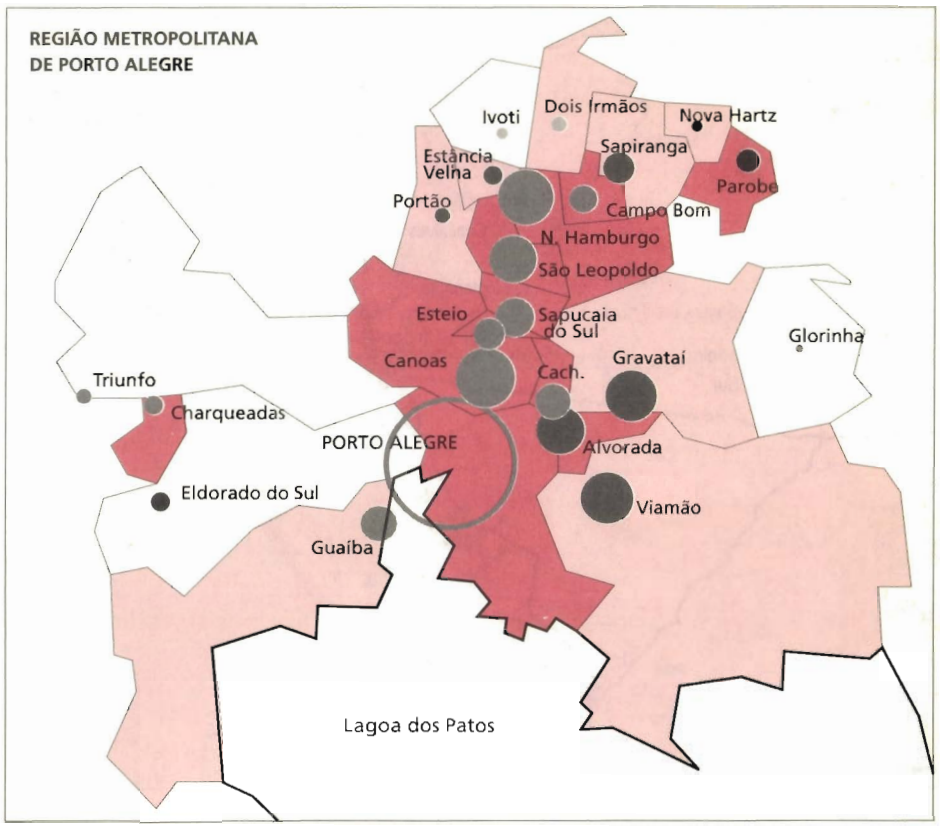
Ônibus e lotação, uma experiência de convívio regulamentado em Porto Alegre

Beatriz Costa, Luis Antonio Lindau,
Christine Nodari, Luiz Senna & Ivanice Veiga



Mapa 1

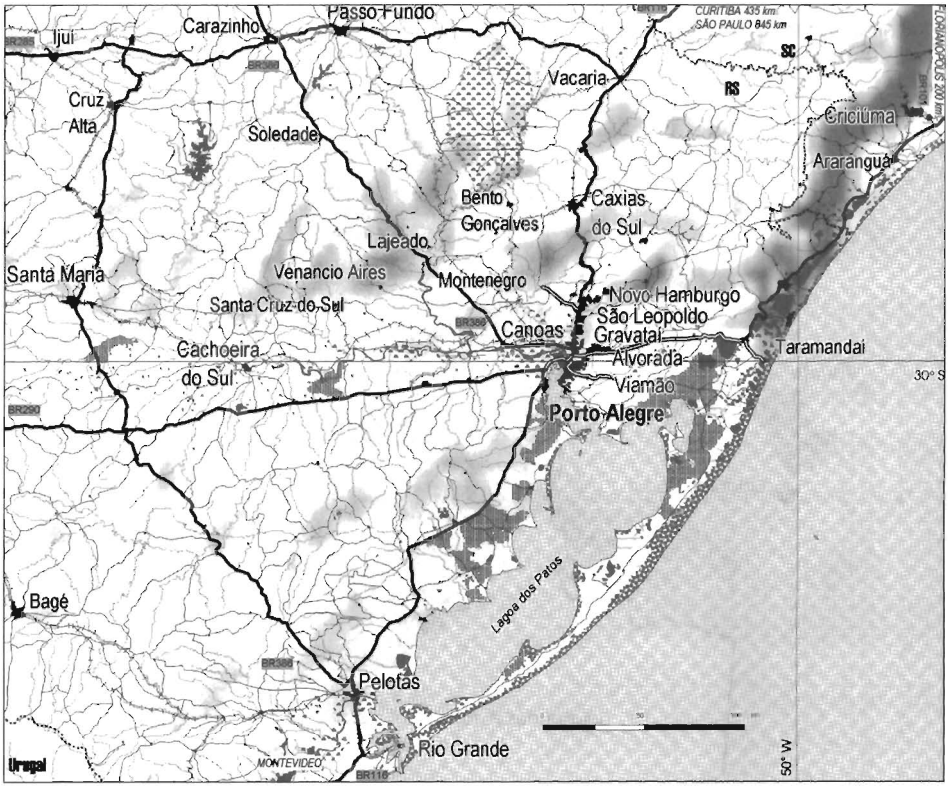
Urbanização da Região Metropolitana de Porto Alegre



Fonte: TURMA; Elaboração: Leca De Biaggi; Dados: CREDAL/Samba 1998, IBGE

Mapa 2

Porto Alegre na região gaúcha



Fonte: TURMA; Elaboração: Jean-Paul Hubert; Dados: Esri DCW, 1993

Diferentes formas de prestação dos serviços de transportes: uma experiência bem-sucedida

Ao longo de sua história, e de acordo com distintos momentos políticos e de expansão física e econômica, Porto Alegre vive diferentes ações voltadas ao transporte coletivo. Operadoras públicas e privadas têm disputado mercado e também coexistido, da mesma forma como os modais concorrentes e complementares, rodoviários e ferroviários.

Um aspecto que vem distinguindo a capital gaúcha e sua Região Metropolitana – RMPA de muitas outras áreas urbanizadas brasileiras é o nível de regulamentação de seu sistema de transporte coletivo. Apesar de este ser regido ora pelo nível federal, ora pelo estadual ou municipal, com a resultante de ações nem sempre concatenadas e até conflitantes, ainda não se verificou o aparecimento local de transporte não regulamentado.

A grande Porto Alegre apresenta tecnologias e formas operacionais bastante diversificadas, atraindo o interesse de parcela expressiva da comunidade técnica nacional e internacional.

Um exemplo é o dos corredores exclusivos operados por comboios de ônibus que, no caso do corredor da avenida Assis Brasil, transportou alguns dos maiores volumes horários de passageiros urbanos e interurbanos do mundo (Lindau & Senna, 1993).

Outro exemplo é o sistema metroviário operado pela Trensurb, que durante muitos anos permaneceu como o único sistema de passageiros financiado pelo Banco Mundial. Também em Porto Alegre está localizada a linha experimental do aeromóvel, que permanece o único sistema do tipo APM (*Automated People Mover)* concebido fora do chamado mundo desenvolvido.

A capital dispõe ainda da Companhia Carris, que está entre as maiores e mais antigas operadoras públicas de ônibus urbanos do Brasil, e de um sistema de lotações urbanos que, regulamentado desde sua gênese, foi pioneiro no país e serve de modelo para outras localidades.

Dado o conjunto diversificado de sub-sistemas que compõe o contexto do transporte coletivo de Porto Alegre e da RMPA, este capítulo está centrado no transporte rodoviário de Porto Alegre. Mais precisamente, em duas de suas facetas, tratadas em partes sucessivas[1]: a primeira enfoca o papel da empresa pública e a segunda, o papel dos lotações no desenvolvimento atual do sistema, ambos os setores tendo a atuação da prefeitura como pano de fundo.

O capítulo também descreve, embora de forma necessariamente sucinta, a evolução histórica do transporte coletivo de Porto Alegre, as ações que vêm sendo desenvolvidas atualmente e o que poderá ocorrer no setor no futuro próximo.

1. Histórico do planejamento urbano e do sistema de transporte coletivo

1.1. Dos planos de circulação aos planos diretores de desenvolvimento urbano

A Região Metropolitana de Porto Alegre, com uma população de 3,3 milhões (Mapa 1), configura-se como o centro sócio-político e cultural, pólo de serviços, comércio e indústria da região sul do país. Sua localização geográfica caracteriza-a como centro do Mercosul. O município de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, expande-se hoje sobre uma área de 479 quilômetros quadrados e conta com uma população de 1.371.000 habitantes. Foi originalmente povoado por famílias açorianas que se estabeleceram na face norte da península, junto ao rio Guaíba. Essa localização, estratégica para um povoado, consolidou o núcleo inicial do que veio a ser a cidade. O porto, protegido para as embarcações que navegavam nas principais rotas fluviais da região pelo rio Jacuí e afluentes, ganhando acesso à Lagoa dos Patos e ao Oceano Atlântico através do canal do rio Grande (Mapa 2), favoreceu a hegemonia de Porto Alegre como cidade e mais tarde como capital.

O primeiro plano referenciado da cidade, elaborado em 1840, foi considerado de vital importância para seu desenvolvimento, uma vez que propunha uma reestruturação profunda do centro colonial, reformando e ampliando a rede urbana. Ele enfatizava diversos aspectos da estrutura viária, com propostas de alargamento de diversas ruas da área central, abertura de outras e eliminação de becos ainda remanescentes.

Em 1940, Porto Alegre buscava equiparar-se aos grandes centros do país, sendo introduzidas inovações em termos de abertura da cidade à circulação e articulação das diferentes áreas, da verticalização da área central e da busca de uniformidade da paisagem. A conseqüência dessas ações e aspirações culminou no Plano de Urbanização, que concluía pela inadequação do sistema viário de Porto Alegre às necessidades do tráfego e às modificações advindas da forma de expansão urbana. Sugeria que o sistema fosse revisto, apontando a necessidade de resolver a questão viária, conjuntamente com o zoneamento das atividades da população, das áreas de ocupação e da altura dos prédios. O ante-projeto, cuja base foi exclusivamente econômica (Gelpi, 1993), propôs o alargamento e a retificação das vias de penetração existentes, que coincidem, de forma geral, com o sistema radial das avenidas de hoje. Além de prover fácil acesso ao centro (que na realidade se localiza em uma península), o estudo indicou um conjunto de vias perimetrais concêntricas que procuravam estabelecer uma relação racional entre os diferentes setores urbanos.

Ao longo dos anos 40, a população de Porto Alegre saltou de cerca de 270 mil para quase 485 mil habitantes, evidenciando já características de metrópole, com estrutura urbana definida sobre radiais ao longo dos velhos caminhos das carretas (Metroplan, 1991). A concentração dava-se junto ao nú-

cleo original e ao longo das principais avenidas, que apresentavam todos os serviços de infra-estrutura urbana, densidade residencial, e atividades de comércio e serviços, empurrando as áreas de habitação popular e os bolsões de sub-habitação para a periferia desses eixos.

Na década de 70, não destoando das demais metrópoles do país, Porto Alegre assistiu a um crescimento populacional acelerado, resultado do acolhimento de contingentes rurais com baixa qualificação. Em 1979, foi sancionada a lei que dispunha sobre o desenvolvimento urbano do Município de Porto Alegre, instituindo o Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU, cuja finalidade era legislar sobre toda a área municipal, introduzindo um modelo espacial e novos conceitos urbanísticos, estimulando a descentralização através de pólos e corredores de comércio e serviços alternativos aos do centro histórico junto ao Guaíba. Esses pólos e corredores foram formados com base nas concentrações já existentes ou a partir da formulação de propostas articuladas com o sistema viário instalado e junto a cruzamentos importantes, mediante alterações nos índices urbanísticos, nova legislação sobre uso do solo e alterações nas densidades. O primeiro PDDU definiu o sistema viário básico do município e sua hierarquia viária, funções e objetivos, promovendo a interação entre as várias unidades territoriais através da circulação (Gelpi, 1993).

O desenvolvimento de Porto Alegre, associado à expansão metropolitana, esteve vinculado ao crescimento industrial e residencial. Essa expansão evidenciou também o povoamento de núcleos carentes, ou de baixa renda, junto aos eixos de longo curso, criando fortes vínculos funcionais entre a capital e as cidades-satélites, como Cachoeirinha, Gravataí, Alvorada e Viamão (Mapa 1). O comércio e os serviços do centro da cidade estenderam-se para as áreas periféricas sobre os eixos das radiais, criando corredores e pólos de atração também sobre esses eixos. Os eixos norte e nordeste da RMPA são os mais relevantes do ponto de vista da capacidade de atendimento, por estarem nas áreas mais densamente povoadas da região.

Atualmente, a Câmara de Vereadores de Porto Alegre está estudando a proposta encaminhada pelo Executivo para um novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental.

1.2. Os transportes coletivos de Porto Alegre e da Região Metropolitana

Ao longo dos anos, Porto Alegre viu desenvolverem-se diferentes formas de prestação do serviço de transporte coletivo urbano: do bonde elétrico ao ônibus, do lotação ao metrô. Inicialmente, os transportes sobre trilhos eram providos por uma companhia privada, logo transformada em pública. À medida que se estendia a malha operada pelo sistema ônibus, ia aumentando a participação das empresas operadoras privadas de transporte coletivo. Já o sistema metroviário se encontra integralmente nas mãos do setor público, enquanto o sistema de lotação é operado por proprietários privados individuais.

Num cenário de transporte público dominado pelo modal sobre pneus, faz duas décadas que Porto Alegre convive com um transporte diferenciado, denominado sistema de lotação. Também, distintamente de outras cidades brasileiras, o poder municipal o regulamentou desde sua gênese. O sistema de lotação opera 403 veículos de 21 lugares sentados, com tarifas diferenciadas através de 28 linhas, atingindo até 100 mil passageiros por dia.

Em 1997, a RMPA também iniciou a operação de um sistema regulamentado de lotação, chamado "seletivo metropolitano", que atende a alguns dos municípios vizinhos. Diferentemente do que ocorre na capital, esse serviço é operado pelas mesmas empresas privadas atuantes nas linhas intermunicipais de ônibus responsáveis pela ligação de Porto Alegre a esses municípios.

O sistema seletivo metropolitano é composto por uma frota de 36 veículos que operam em 11 diferentes linhas. A cada dia são realizadas 197 viagens e transportados cerca de 2.500 passageiros. Os veículos têm 19 lugares e só podem transportar passageiros sentados. O controle do número de passageiros é realizado por roleta mecânica localizada junto à porta dianteira, que constitui o único acesso ao interior do veículo. A operação do sistema se dá de segunda a sexta-feiras, das 6h00 às 20h00. O embarque e desembarque de passageiros é livre, exceto na área central de Porto Alegre (delimitada pela primeira perimetral), onde são fixados pontos de parada. Como todas as linhas são circulares, não existem terminais dentro do município.

O Trensurb é o sistema metroviário de superfície que atende ao Eixo Norte da RMPA. A demanda atualmente servida pela sua única linha é da ordem de 100 mil passageiros/dia. O prognóstico original do projeto não foi ainda alcançado, essencialmente pelo fato de não ter sido verificada a evolução de ocupação do solo estabelecida como meta à época do estudo (Lindau & Rosado, 1989). Entre os fatores que contribuem para a estagnação do patamar de demanda atendida, mencionam-se:

- a não ocorrência do adensamento populacional previsto para o eixo norte da RMPA;
- a concretização do pólo regional de Novo Hamburgo, que diminuiu o número de viagens a Porto Alegre;
- o adensamento populacional verificado ao longo do eixo nordeste da RMPA, que passou a caracterizar os municípios de Cachoeirinha e Alvorada como cidades-dormitórios;
- a não ocorrência da racionalização do transporte coletivo no eixo norte, conforme preconizado pelo Projeto de Implantação da Trensurb.

O trecho atual, entre Porto Alegre e Sapucaia do Sul, foi inaugurado em 1985. Ao longo de quase 30 quilômetros de extensão, conta com 16 estações e está implantado em via exclusiva no nível do solo. O sistema metroviário está integrado a aproximadamente 60 linhas urbanas e metropolitanas nos municípios de Porto Alegre e Novo Hamburgo. Desde o início da implantação, o siste-

ma metroviário tem sofrido a concorrência direta de linhas de ônibus metropolitanos remanescentes. Estes transportam fundamentalmente usuários de transporte público com destino em Porto Alegre, nas zonas dos corredores das avenidas Farrapos e Assis Brasil, que não são diretamente atendidas pelo eixo metroviário. As integrações são feitas em vários locais, mas sob condições que ainda não atingiram níveis ideais. Estudos recentes sobre o setor apontam para a necessidade de revisar as concessões de ônibus e considerar novas integrações.

Recentemente, a Trensurb realizou um estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira de um sistema de alta capacidade (metrô) para o corredor Assis Brasil (linha 2), o eixo de deslocamento mais carregado da cidade, concentrando demandas da ordem de 30 mil passageiros por sentido na hora pico (Trensurb, 1997). No início de 1998, ela contratou o projeto básico da linha 2 no eixo Assis Brasil-Azenha, passando pelo centro da cidade e com a maior parte da extensão em túnel. Ainda, e constante do mesmo edital, está sendo desenvolvido um estudo de viabilidade da ampliação do metrô às cidades vizinhas de Alvorada, Cachoeirinha e Viamão.

É importante também caracterizar Porto Alegre como o cenário da implantação da linha experimental do aeromóvel, sistema tipo APM – com propulsão pneumática (Lindau et al., 1986), concebido por Oskar Coester. Apesar de a linha piloto de Porto Alegre ainda não ter evoluído além do estágio experimental, o sistema aeromóvel opera regularmente na Indonésia e continuam as tratativas visando sua implantação em outras localidades do país e também do exterior.

O serviço de transporte coletivo metropolitano por ônibus é concessão do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem – DAER; enquanto o planejamento e a monitoração dos serviços prestados é de responsabilidade da Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional – Metroplan. O sistema metropolitano conta com uma frota de 1.447 veículos, com idade média de 10 anos. Em dezembro de 1995, o percurso mensal foi de cerca de 260 mil quilômetros, sendo transportados por volta de 32 milhões de passageiros. Uma das características desse serviço é o fato de os veículos das linhas metropolitanas não poderem realizar embarques e desembarques de passageiros urbanos. O sistema de ônibus metropolitanos é operado por 10 empresas, com 354 linhas, divididas entre:

- linhas que ligam os municípios da RMPA a Porto Alegre;
- linhas integradas ao trem metropolitano;
- linhas intra-regionais que ligam os municípios da RMPA, exceto Porto Alegre.

O transporte público por ônibus no município de Porto Alegre é organizado e fiscalizado pela Secretaria Municipal dos Transportes – SMT/PA, sendo sua operação um serviço concedido a empresas privadas e à Companhia Carris Porto-Alegrense S.A. (empresa pública). O sistema de transporte por ônibus de Porto Alegre é totalmente regulamentado desde 1928, quando vigorou o pri-

meiro ato determinando as linhas e os horários de ônibus na cidade. A partir de então, o sistema funcionou com permissão por linha e por empresa.

Transportando uma média de 1,2 milhão de passageiros por dia (com mais da metade utilizando o vale transporte, 10% com tarifa escolar e menos de 40% pagando a tarifa comum), o sistema opera uma frota de 1.525 ônibus convencionais e articulados, com idade média de 5,4 anos, que realizam 25 mil viagens/dia (SMT/PMPA, 1996). Entre esses veículos, a Companhia Carris dispõe de 7 carros especiais para deficientes físicos. No sistema ônibus, idosos com idade igual ou superior a 60 anos estão isentos de pagamento da tarifa.

Na Tabela 1, detalham-se os dados operacionais de Porto Alegre para o sistema ônibus, referentes ao ano de 1995. A Tabela 2 apresenta um resumo comparativo dos sistema ônibus e lotação do município.

Tabela 1

Sistema de transporte urbano por ônibus de Porto Alegre. Dados operacionais por empresa*

Empresas	Frota			Linhas	Passag.	Distribuição		IPK
	Tipo	Patrimonial	Operacional			Frota	Passag.	
CONORTE**	C+A	336	301	78	119,6	24,0%	31,4%	3,18
CARRIS (EP)	C	271	215	26	74	17,1%	19,4%	3,75
TREVO	C	179	144	23	43,4	11,5%	11,4%	3,06
SUDESTE	C+A	145	119	26	34,8	9,5%	9,1%	3,06
VTC	C	108	100	21	25,2	8,0%	6,6%	3,18
BELÉM NOVO	C+A	77	67	31	14,4	5,3%	3,8%	2,19
VAP	C	93	65	13	18,4	5,2%	4,8%	3,11
RESTINGA	C+A	59	51	16	12,4	4,1%	3,3%	2,16
PRES VARGAS	C	62	50	10	13,1	4,0%	3,4%	2,86
NAVEGANTES	C	61	50	8	13,6	4,0%	3,6%	3,06
ESTORIL	C	29	26	4	6,2	2,1%	1,6%	3,2
SENTINELA	C	29	25	3	6,3	2,0%	1,6%	3,06
CAMBARÁ	C	25	23	1	6,4	1,8%	1,7%	3,12
GAZÔMETRO	C	23	18	2	5,1	1,4%	1,3%	3,68
Total		**1.497**	**1.254**	**262**	**380,6**	**100%**	**100%**	
Média		**107**	**90**	**19**	**28,1**			**2,78**

* Dados consolidados em dezembro de 1995; C – Convencional; C+A – Convencional + articulado

** Inclui as empresas Fênix, Sopal e Nortran (a empresa Navegantes não fazia parte)

** O Custo operacional em fevereiro de 1996 era de R$ 41.2205.244,00/mês.
A média ponderada dos custos operacionais é de R$ 1,7058/km

Fonte: SMT/PMPA (1996)

O sistema de Porto Alegre conta ainda com uma frota de 3.913 táxis, distribuídos em 115 pontos fixos, e 505 veículos responsáveis pelo transporte escolar. Adicionando-se ainda 550 mil veículos particulares, é possível concluir que Porto Alegre é uma capital com alto índice de motorização (cerca de 2,3 habitantes por veículo em 1995). De forma geral, o sistema de transporte coletivo tem sido bem avaliado por seus usuários, como têm demonstrado as últimas pesquisas periódicas realizadas pela Prefeitura Municipal (PMPA, 1995 e 1996).

A Tabela 3 apresenta alguns parâmetros operacionais que caracterizam o funcionamento dos sistemas de transporte coletivo por ônibus e lotação de Porto Alegre – entre os indicadores, IP significa Índice de Passageiros, que pode ser por viagens ou por veículo.

Empresas	**Usuários**				**Custo operacional**
	Comuns	**VT**	**Escolar**	**Grátis**	**/sistema*****
CONORTE**	37,9%	50,3%	8,3%	3,5%	20,58%
CARRIS (EP)	35,7%	49,0%	11,9%	3,3%	25,22%
TREVO	38,2%	48,6%	9,8%	3,3%	12,29%
SUDESTE	40,1%	47,3%	8,5%	4,2%	9,31%
VTC	38,2%	47,7%	10,3%	3,7%	7,02%
BELÉM NOVO	41,8%	44,7%	9,7%	3,8%	1,38%
VAP	39,0%	47,6%	9,5%	3,9%	6,20%
RESTINGA	36,8%	53,3%	5,6%	4,3%	3,11%
PDTE. VARGAS	37,4%	48,0%	11,0%	3,6%	3,72%
NAVEGANTES	23,9%	64,1%	8,1%	3,9%	3,72%
ESTORIL	39,4%	50,1%	7,7%	2,9%	2,10%
SENTINELA	39,6%	43,9%	13,7%	2,8%	2,37%
CAMBARÁ	39,1%	49,5%	6,8%	4,7%	1,69%
GAZÔMETRO	42,2%	44,3%	11,4%	2,0%	1,29%
Total	**38,7%**	**51,0%**	**9,8%**	**3,7%**	**100,0%**
Média					**R$ 1,71/km**

1.3. O transporte não regulamentado

Em algumas cidades brasileiras, o transporte não regulamentado não é suficientemente representativo no que se refere à parcela da demanda por transporte coletivo atendida. Porto Alegre é um desses casos. Como não existe qualquer trabalho desenvolvido no âmbito da RMPA sobre este tipo de transporte, não está estabelecida a fatia do mercado do transporte coletivo por ele atendida.

Na realidade, o transporte não regulamentado na RMPA ocorre como desvirtuamento do transporte fretado. Tem-se percebido um aumento dos serviços fretados, principalmente para pólos geradores de tráfego localizados na Região Metropolitana (universidades, como a Unisinos e Ulbra, empresas e complexos fabris como o Pólo Petroquímico de Triunfo), os quais possuem suas rotas com trechos significativos dentro da área do município. Os contratos de fretamento especificam quem contrata e quem opera dentro de regras e rotas pré-estabelecidas e desde que não sejam contrariadas as normas de circulação. As regras de fretamento não definem o público alvo, mas o fretador deveria, em teoria, ter listas com todos os passageiros atendidos. Esse é o caso geral no que se refere a transporte contratado por indústrias ou complexos industriais.

Em princípio, compete ao poder público fiscalizar o transporte fretado. Na prática, e no caso específico de universidades privadas localizadas na RMPA, os diretórios de estudantes adquirem quotas mensais de passagens e gerenciam sua comercialização. Como algumas dessas linhas se revestem de características metropolitanas – por atenderem ao centro de Porto Alegre –, não existe controle absoluto sobre os passageiros transportados. Ainda, como os veículos têm pontos livres de parada ao longo dos percursos, acabam embarcando passageiros que não necessariamente se destinam às universidades, bastando para tanto que, uma vez dentro do veículo, paguem a tarifa vigente. Os percursos das rotas não incluem trechos dentro dos corredores exclusivos para ônibus constantes das principais radiais de acesso ao centro de Porto Alegre; sendo assim, os fretados circulam fora desses corredores. Os veículos que atuam nesse segmento tendem a ser do tamanho dos ônibus padrão; alguns são de padrão executivo, enquanto outros têm mais de dez anos de idade, pois o DAER, órgão gestor estadual e metropolitano do transporte coletivo, não definiu o limite etário além do qual os veículos seriam impedidos de operar.

Centros comerciais de Porto Alegre também operam transporte fretado. Por exemplo, o Shopping DC Navegantes, localizado na zona norte de Porto Alegre, dispõe de dois micros que operam rota circular ao centro de Porto Alegre. Esses veículos, contratados diretamente pelos lojistas, têm registro no DAER e licença para transportar mais passageiros. Em agosto de 1997, a Associação Cooperativa Moto-Táxi, que reúne 2,5 mil mototaxistas, tentou implantar um serviço de transporte de passageiros com custo bastante inferior ao do serviço de táxis. Os valores apresentariam a proporção de R$ 5,00 (percurso por táxi comum) para R$ 1,00 (percurso por mototáxi). A Secretaria Municipal

de Transportes – SMT interveio prontamente, ameaçando multar e até mesmo apreender as carteiras de habilitação dos mototaxistas, tendo em vista o caráter clandestino do sistema. O posicionamento do órgão gestor e do Executivo municipal é contrário à regulamentação do serviço de mototáxi em Porto Alegre.

2. Trajetória da companhia pública porto-alegrense e dos operadores privados de ônibus

2.1. Transcendência da Carris Porto-Alegrense

O sistema atual de transporte de Porto Alegre mantém testemunhos ativos de uma longa evolução histórica, desde a inauguração da primeira linha de bonde a tração animal, no ano de 1865, quando a cidade não tinha mais que um quilômetro e meio de extensão[2]. Persistindo até hoje, sua empresa pública Carris é a única do Brasil a ter atravessado 125 anos de existência. Surgiu com a chamada "maxambomba" (Canton, 1993), um veículo pesado

Tabela 2

Ônibus e lotações em Porto Alegre, 1996

Modo coletivo	Empresas ou operadores	Frota veículos	Linhas operadas	Passageiros média por dia	Passageiros %
Ônibus	16	1.525	256	1.157 533	93,73%
Lotação *	258**	403	28	77.468	6,27%
Total	274	1.928	84	1.235.001	100%

* média

** número total de permissionários, incluindo empresas e autônomos

Fonte: SMT/PMPA (1996)

Tabela 3

Índices operacionais de ônibus e lotação em Porto Alegre

Indicadores	Ônibus	Lotação
IPK dias úteis	3,09	0,78
IP viagem	42,47	15,52
IP veículo	668	176
Reclamações no ano	4.071	826
Autuações no ano	1.614	2.754
Ações de fiscalização no ano	8.424	16.332
Acidentes no ano	884	não disponível

Fonte: SMT/PMPA (1996)

que transportava passageiros entre duas avenidas importantes da cidade, logo substituído por bondes a tração animal, e depois elétrica. Chegou até o ônibus movido a diesel, que ainda faz a vida das empresas transportadoras de passageiros de Porto Alegre (Vilarino & Nunes, 1992). Da linha primitiva aos dias de hoje, o transporte tem participado da existência e da transformação orgânica e cultural de Porto Alegre.

No cumprimento desse papel e concretizando as necessidades de deslocamento verificadas ao longo do tempo por seus habitantes, Porto Alegre sediou já desde 1872 a Companhia Carris de Ferro Porto-Alegrense, operadora privada dos serviços de bondes puxados a burro e deslizando sobre trilhos de ferro. Com a expansão da cidade e o crescimento da população, cria-se, em 1891, uma segunda empresa de mesma natureza e com igual finalidade: a Companhia Carris Urbanos, ligada ao capitalismo internacional mediante investimentos ingleses.

Acompanhando a modernização dos sistemas de transporte, as duas companhias unem-se para operar o novo bonde elétrico, surgindo, em 1906, a Companhia Força e Luz Porto-Alegrense, que fornece não só o transporte, mas também luz à capital. Em época coincidente à da Primeira Guerra Mundial, quando se apresentam as exigências de maior industrialização local, a empresa ressente-se de dificuldades no atendimento às demandas oriundas deste crescimento. Enfrentando problemas, acaba vendendo parte de sua energia para o grupo americano Electric Bond & Share, em 1925, transformando então seu nome para Companhia Carris Porto-Alegrense.

Na metade do século XX, o capital estrangeiro encontra dificuldades para explorar energia e tração, devido ao alto consumo ocasionado pelo crescimento das indústrias: para investir e responder à demanda, seria preciso aumentar as tarifas, que, definidas em contrato, não podiam ser alteradas. O sistema de bondes foi perdendo importância, emergindo daí a tônica da precariedade dos serviços e um "novo herói": o automóvel. "Reforçada pelo novo interesse internacional em injetar, em países periféricos tipo Brasil, capitais para a implantação de indústrias montadoras de bens duráveis – automóveis e caminhões –, assim como empreendimentos privados importantes na área de bens intermediários como o cimento, a década de 50 é marcada pela explosão do automóvel, passando os bondes a ser considerados incômodos, barulhentos e sinônimos de atraso. Porto Alegre é invadida, como outras capitais do país, por este comprovante da modernização e certificado de *status* do indivíduo" (Vilarino & Nunes, 1992). Daí à extinção dos bondes foi um curto passo. Após 58 anos de operação (1908-1966), o sistema começava a ser substituído pelo ônibus, que surge em nome do crescimento da cidade e do progresso.

Devido a sua situação crítica, a companhia inglesa acaba sendo encampada pela prefeitura em 1953. Passando dos bondes à operação com motores a diesel, a Companhia Carris tem atuado no cenário da prestação dos serviços de transportes simultaneamente a 15 outras operadoras privadas. Consegue

hoje atender a 265 mil passageiros (SMT/PMPA, 1996), que correspondem a 22% da demanda por deslocamentos urbanos em Porto Alegre (Carris, 1996), pois a demanda média diária total do sistema de transporte coletivo por ônibus da cidade é da ordem de 1,2 milhão de usuários.

Sobrevivendo também a inúmeras dificuldades financeiras, a Carris contraria os paradigmas de ineficiência normalmente associados ao Estado, concretizando-se como "exemplo das possibilidades de uma empresa pública autogerida", em condições de controlar sua capacidade de endividamento e criar a estrutura que comprometa seu trabalhador com a produtividade. Ela apresenta um dos maiores índices de passageiros transportados por quilômetro do sistema de ônibus de Porto Alegre – IPK igual a 3,75 (SMT/PMPA, 1996), resultante da operação superavitária de suas linhas transversais e, ainda, do alto desempenho de uma de suas principais linhas radiais, cujo IPK é superior a 7. No geral, a empresa atua em um conjunto de 20 linhas, em sua maioria rentáveis. O subsistema transversal de Porto Alegre é operado exclusivamente pela empresa pública, cujo percentual de passageiros representa 54% do total de sua demanda diária transportada, e tem apresentado ao longo do tempo índices favoráveis de crescimento no carregamento de passageiros (Carris, 1995).

Os deslocamentos no sentido transversal ao desenho radial da cidade, no atual modelo de operação, são realizados por apenas 6 linhas que interligam bairros e transportam cerca de 10% dos usuários do sistema de transporte coletivo. Apesar deste esforço positivo em tentar desconcentrar as atividades e os deslocamentos urbanos, 90% das viagens ainda convergem para a área central da cidade, percorrendo predominantemente a malha viária básica de desenho radioconcêntrico. Essas radiais são dotadas de cinco canaletas exclusivas para transporte coletivo, num total de 28 quilômetros de vias segregadas, sendo que o sistema radial é operado, em sua maioria, por empresas privadas, tendo ainda uma participação da empresa pública: a Carris opera 13 linhas radiais.

Saliente-se que, com a descentralização do uso e ocupação do solo[3], surgiu a dispersão das necessidades de viagem, à qual correspondem uma queda nas taxas de demanda para o centro da cidade e um aumento nas de demanda interbairros. O novo desenho esboçado pelos desejos de deslocamentos transversalizados indica, assim, a necessidade de revisão do modelo presente, de forma a atender mais eficazmente às necessidades dos usuários.

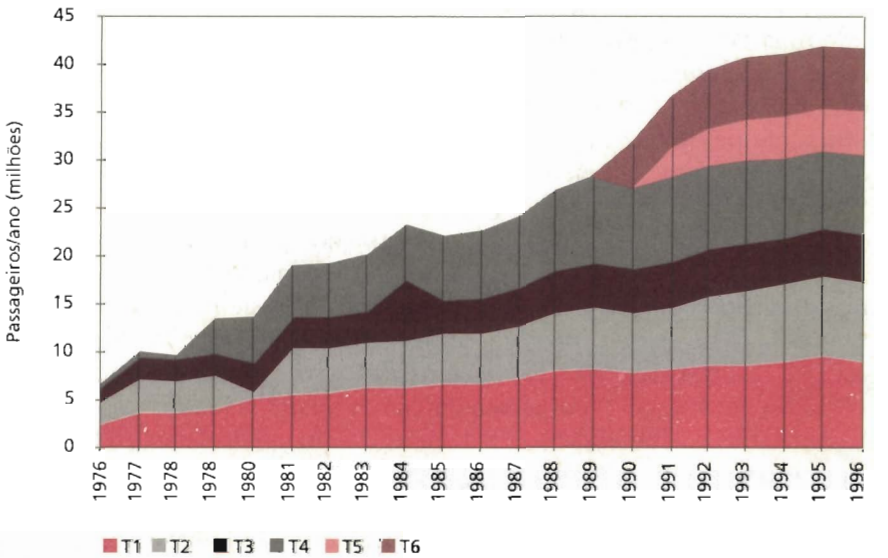
A Figura 1 apresenta o desempenho anual de passageiros das seis linhas transversais (T1, T2, T3, T4, T5, T6) que compõem o subsistema transversal da Carris, inserido em uma rede de transportes predominantemente radial. O eixo das ordenadas apresenta, de forma acumulada, o número de passageiros transportados por ano (em milhões); o eixo das abcissas apresenta a evolução temporal.

Adotando uma lógica mercantil e priorizando o gerenciamento técnico, a Carris tem conseguido auto-sustentar-se, dispensando a necessidade de recorrer a subsídios da prefeitura. Aproximadamente 63% de seus desembol-

sos destinam-se a pessoal e encargos sociais e 17% a investimentos com frota e outros. O processo de racionalização de custos tange fundamentalmente o item gastos de pessoal (adequações da mão-de-obra) e a definição de contratos eficientes para o fornecimento de peças e material em geral. Seu "programa de qualidade" encontra-se na segunda fase de implantação, priorizando a produtividade de seu sistema, com ampla participação dos funcionários. A modernização de seu gerenciamento tem provocado resultados empresariais positivos, agregando competitividade à empresa.

Figura 1

Evolução da demanda nas linhas transversais da Carris, 1976-1996



Fonte: TURMA, Dados: Carris, 1997

2.2. *Formação e evolução das empresas privadas de ônibus*

Em meados da década de 30, com o setor público encontrando dificuldades na aquisição de veículos, transportadores privados implantaram seus serviços aplicando uma estratégia de mercado que se aproveitava da flexibilidade do modal ônibus. Linhas com itinerários e horários mais abrangentes que os dos bondes da época configuraram rapidamente uma rede de atendimento ampla, determinando a concorrência com o sistema até então vigente.

Os proprietários de pequenos veículos, em sua maioria descendentes de portugueses ou italianos instalados em colônias do interior do Rio Grande do Sul (alguns também de origem ucraniana e grega), foram os pioneiros que se ocupavam pessoalmente dos ônibus, desde a condução até a manutenção. No início, eles atuavam, sem nenhum controle da parte da municipalidade,

localizando-se por conta própria em pontos estratégicos da cidade, onde os bondes não chegavam.

Na década de 40, os ônibus tomaram impulso, sendo doravante permitido pelo poder público municipal a circulação na cidade de Porto Alegre de 50 ônibus de proprietários particulares, articulados em consórcio operacional[4]. Marcadas inicialmente por uma gestão artesanal, as operadoras privadas do sistema ônibus passaram por um processo de modernização empresarial. A segunda e a terceira gerações de administradores desenvolveram a concentração e a profissionalização das empresas, caracterizando o gerenciamento local. Algumas operadoras extrapolaram o transporte de passageiros, diversificando investimentos na área do turismo ou no comércio de auto-peças.

A remuneração do serviço era efetuada mediante tarifa variável arrecadada diretamente dos usuários pelos operadores. Em 1980, a prefeitura criou a tarifa social única, que passou a vigorar para todas as linhas do município, independentemente de suas características. Em função disso, foi criado o Consórcio Operacional de Porto Alegre – Copa, com as seguintes finalidades[5]:

- permitir a prática da tarifa única em regime de pluralidade de empresas;
- associar, para efeitos operacionais, as empresas de transporte coletivo, permissionárias ou concessionárias de linhas do município de Porto Alegre;
- administrar a operação consorciada;
- estabelecer normas complementares para operação, disciplina e fiscalização do transporte consorciado;
- constituir um fundo de complementação tarifária para assegurar o equilíbrio entre receitas e custos das empresas compromitentes;
- participar de órgãos consultivos, de planejamento ou deliberação em matéria de transporte coletivo;
- praticar outras atividades implícitas, compatíveis com as finalidades do consórcio.

O equilíbrio econômico-financeiro do sistema foi preservado pela adoção de um mecanismo de compensação financeira, mediante o qual as empresas superavitárias, por possuírem linhas com custos internos inferiores à média do sistema, deveriam repassar parte da receita às empresas operando em situação adversa e, portanto, credoras.

Em 1983, sentindo a necessidade de maior representatividade junto ao poder concedente e à sociedade, os operadores privados – que já haviam assumido a responsabilidade de definir e calcular as transferências financeiras dentro do sistema através do Copa – criaram a Associação dos Transportadores de Passageiros de Porto Alegre (ATP). Cabe ressaltar que a Carris, empresa pública, esteve sempre presente, direta ou indiretamente, nestes acontecimentos, seja participando no interior do Copa, seja apenas

contribuindo com seus dados para a definição dos repasses; ou ainda, nas ocasiões em que esteve fora do consórcio, apropriando-se inteiramente da receita tarifária arrecadada por sua frota. Neste caso particular, a Carris não repassava nenhuma parte de sua receita ao sistema privado.

Em 1988, o poder municipal, após discussão com os operadores privados sobre reajuste tarifário e sob ameaça de paralisação dos serviços, interveio no sistema. Passados dois anos, assolada por inúmeras questões judiciais movidas pelos operadores privados e encontrando dificuldades para manter em funcionamento as empresas sob intervenção, optou pela devolução das mesmas, como forma de resolução do problema. Um acordo entre os operadores privados e o poder concedente foi firmado, vinculando o compromisso de resolver em definitivo os problemas do Copa e inclusão da Carris no mesmo. Em seguida, a Secretaria Municipal dos Transportes, através de portaria específica, instituiu nova regulamentação para o Copa, com outro cálculo dos repasses financeiros entre as empresas, incluindo a Carris. A nova regulamentação estabeleceu que, para efeito de repasses financeiros, o sistema seria dividido em cinco níveis, definidos em função da extensão das linhas, a saber:

- nos níveis I e II estariam as linhas denominadas curtas, portanto pagadoras do sistema;
- no nível III estariam as linhas intermediárias que, em função de sua extensão, teriam equilíbrio financeiro, não recebendo nem pagando;
- nos níveis IV e V estariam as linhas longas, portanto recebedoras.

Além da extensão das linhas, foi levado em conta o número de passageiros transportados por linha, entendendo-se que, de modo geral, as linhas curtas, mais próximas do centro, percorrem espaços mais adensados, com sistema viário em melhores condições e atendendo a um usuário com maior poder aquisitivo. Por esse motivo, apresentam custos operacionais mais baixos que a tarifa social e são superavitárias. Por outro lado, as linhas mais longas trafegam em espaços vazios e atendem a usuários de menor renda. Pelo mesmo raciocínio, elas registram um déficit de receita, devendo receber repasses das linhas curtas.

A despeito da conciliação do poder público com as empresas, não foi possível resolver os problemas operacionais e econômico-financeiros existentes, como:

- concorrência predatória nos principais corredores;
- catividade dos usuários em função do modelo de permissão existente;
- custos de ineficiência do sistema embutidos na tarifa.

Assim, em 1992 o poder concedente iniciou o estudo de um Novo Modelo de Gestão para o transporte por ônibus. As diretrizes por ele delinea-

das reforçam o processo de concentração. O tipo de administração adotado foi o de um sistema consorciado. Configurou-se então o consórcio de empresas em distintas bacias operacionais, pelo qual, mantida a personalidade jurídica individual das operadoras, estas uniam esforços no sentido de atingir melhor qualidade e maior produtividade dos serviços de transportes. O objetivo do novo modelo de gestão é a qualificação dos serviços através da otimização do sistema, com conseqüentes reduções nos custos operacionais.

Uma bacia operacional identifica um setor do espaço urbano que tem como referência uma artéria principal radial que canaliza os deslocamentos da população para o centro de Porto Alegre. O conceito guarda similaridade com o das bacias hidrográficas. Com as bacias operacionais, pretende-se aumentar a produtividade do sistema pois, no modelo atualmente em vigor, há concorrência acirrada entre distintos operadores ao longo das artérias principais, muitas vezes em detrimento de um melhor atendimento a áreas cativas internas.

As linhas de ônibus de uma determinada bacia propiciam os deslocamentos radiais, assim como os deslocamentos internos. Entretanto, por si sós, essas linhas não atendem a todos os desejos de deslocamento, visto que muitos passageiros precisam se deslocar entre bacias. Criou-se, assim, o conceito de bacia funcional que agrega as linhas de ônibus não enquadradas em uma única bacia – caso típico das linhas transversais e circulares. O conjunto de todas as linhas transversais e circulares forma um lote unitário de serviços considerado estratégico no novo modelo de gestão, cabendo à empresa pública municipal, no caso a Carris, operá-lo.

Desde outubro de 1997, três consórcios de empresas operadoras privadas de ônibus estão atuando nas bacias operacionais. A operação consorciada muda as relações entre os atores público e privado na organização do transporte coletivo. O serviço de uma linha deixa de ser concedido a uma empresa, passando a ser assumido por um dos consórcios de empresas. Cada consórcio fica responsável por uma bacia (ou por duas, no caso da União de Bacia Urbana Sudeste-Leste – Unibus), com linhas de menor e maior demanda. Assim, como resultado, espera-se o fim da disputa predatória entre empresas pelos eixos centrais onde, naturalmente, existe maior afluxo de passageiros. Também, os consórcios terão melhores condições de manter as linhas sociais (de pouca demanda de passageiros), que representam custos elevados quando atendidas por uma única empresa. A SMT verificou, para o caso do consórcio STS (Sistema de Transporte Sul), uma redução de 10% da frota anteriormente utilizada.

As 15 empresas privadas que operam o transporte público de Porto Alegre formam três consórcios com a seguinte configuração:

- Unibus, atuando nas bacias leste e sudeste. É formado por 6 empresas (Estoril, Gazômetro, Presidente Vargas, Sentinela, Sudeste e VAP) e transpor-

ta cerca de 272 mil passageiros/dia pelos corredores das avenidas Bento Gonçalves e Protásio Alves;
- Sistema de Transporte Sul, operando na bacia sul. É constituído por 5 empresas (Belém Novo, Restinga, Trevo, VTC e Cambará);
- Conorte, criado em 1993 para atuar na bacia norte/nordeste com 3 empresas (Fênix, Sopal e Nortran). Uma quarta, a Navegantes, ingressou no consórcio em 1997.

Além das mudanças anteriormente mencionadas, o novo modelo afetou também a sistemática de divisão da arrecadação no âmbito da Câmara de Compensação. Anteriormente à formação dos consórcios, os repasses se davam entre as empresas operadoras através do Copa. A partir da formação das bacias, a Câmara de Compensação Tarifária – CCT é que assume a responsabilidade dos repasses entre as bacias, inclusive a bacia pública. Os consórcios, por sua vez, administram a compensação interna entre as empresas associadas, com base no percentual de custos de cada uma.

De forma geral, o novo modelo de gestão implantado contempla as seguintes diretrizes:
- reduzir as necessidades de deslocamentos, integrando-as às diretrizes do Novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – PDDUA (recentemente encaminhado pelo Executivo à Câmara dos Vereadores) que visa a descentralização das atividades econômicas e urbanas;
- ampliar as possibilidades de deslocamento através da adoção da integração intermodal física e tarifária, em especial com o metrô;
- reduzir o tempo médio de viagem dos usuários, adequando a oferta aos desejos de deslocamento via racionalização das linhas e da adoção da integração físico-tarifária;
- reduzir os custos de investimentos através da otimização da infra-estrutura existente e da criação de novas faixas exclusivas, dando prioridade aos veículos de transporte coletivo no tráfego da cidade;
- reduzir os custos tarifários com a adoção da integração temporal através da implantação da bilhetagem automática;
- reduzir os impactos negativos ao meio ambiente através da racionalização das linhas e da redução de viagens à área central;
- ampliar o conforto dos usuários através da melhoria dos equipamentos de transportes, em especial nos veículos e nos pontos de embarque e desembarque.

2.3. Futuro do sistema de transporte por ônibus em Porto Alegre e na RMPA

Os próximos anos prometem modificações significativas no cenário dos transportes coletivos por ônibus na região aqui estudada. Sob a óptica dos operadores, o novo modelo de consórcio operacional possibilita atingir um

equilíbrio econômico ajustado entre bacias, operadas por distintas empresas em conjunto. A cooperação mútua para a realização dos serviços entre os operadores da mesma bacia deve levar ao aumento da produtividade e a maiores possibilidades de investimento, tendo como conseqüência o efeito final desejado: melhora da oferta do transporte coletivo.

Induzir modificações do espaço urbano pela integração do sistema de transporte coletivo é o objetivo mais amplo e de mais longo prazo do projeto de bilhetagem automática. Os operadores vêem essa forma de pagamento como instrumento de controle para reduzir a evasão de receita. A implantação deste projeto, prevista para 1999, coincidirá com o início da operação do corredor norte/nordeste, que constitui a artéria principal desta bacia. A Secretaria Municipal de Transporte – SMT deverá definir as características do sistema de bilhetagem em termos de recursos de tarifação e cobrança de serviços, e a Associação dos Transportadores de Passageiros – ATP escolherá um sistema que atenda, no mínimo, os requisitos especificados pela Secretaria. O investimento para aquisição do sistema de bilhetagem será das empresas operadoras, que contarão para tanto com linha de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

O projeto da SMT para o corredor norte/nordeste tem por meta primordial melhorar as condições de transporte da comunidade da zona norte da capital. Funcionará com corredor exclusivo, troncalizado, com plataformas de embarque/desembarque em nível, operado com veículos biarticulados. O projeto destaca a necessidade de implantação de terminais de transbordos, com ênfase na ampliação do atual Terminal Cairu (ligação do eixo norte/nordeste com a terceira perimetral) e da construção de um novo terminal de integração junto ao "Triângulo" – a intersecção das avenidas Assis Brasil e Baltazar de Oliveira Garcia. As obras foram iniciadas em janeiro de 1997 e a previsão de conclusão é janeiro de 2000.

Simultânea e complementarmente ao projeto do corredor norte/nordeste na capital, o governo do estado desenvolve o programa "Linha Rápida", para melhoria do transporte intermunicipal que atende às demandas geradas por Alvorada, Cachoeirinha e Gravataí, incluindo reformulação do sistema viário a partir do "Triângulo". O projeto objetiva reduzir congestionamentos e tempos de viagem no corredor da avenida Assis Brasil e ampliar os corredores exclusivos para ônibus para fora dos limites de Porto Alegre. O projeto prevê operação de sistema tronco-alimentador metropolitano; troncalização das linhas que se destinam ao centro e à avenida Farrapos; retorno das linhas com destino à avenida Assis Brasil e troncalização na origem de linhas de alta freqüência (sem transferência nos terminais). Serão construídos para isso 32,2 quilômetros de corredores exclusivos para ônibus, 20,9 quilômetros no eixo Porto Alegre-Gravataí e 10,3 quilômetros no eixo Porto Alegre – Alvorada.

O projeto prevê ainda a construção de 7 terminais de transbordo, esperando-se com isso reduzir em torno de 60% as linhas de acesso ao centro de

Porto Alegre, reduzir 20% o número de viagens nos horários de pico e desviar 50% da oferta metropolitana da avenida Assis Brasil.

O investimento, na ordem de R$ 104,6 milhões, será dividido entre recursos do Estado (R$ 36 milhões), investimentos em frota pelas empresas operadoras (R$ 4,5 milhões) e financiamento do BNDES (R$ 64,1 milhões). Esses recursos serão utilizados para implantação dos corredores, construção dos terminais, sinalização, material rodante (300 ônibus articulados e Padron), desapropriações, treinamento, divulgação, monitoração e pesquisas. Segundo as previsões, a obra deverá estar concluída dentro de 2,5 anos, a contar de outubro de 1998. Antes dessa data, ainda na fase de projeto, já tinham sido contratados os serviços de pesquisas (EDOM, O/D, E/D, etc.), os projetos dos corredores, de circulação e sinalização, das estações, de tráfego e os projetos finais de engenharia.

O município de Porto Alegre conta ainda com o projeto da "Terceira Perimetral", uma via expressa que visa interligar as zonas sul e leste à zona norte da cidade, dotada de corredor exclusivo para ônibus. O prazo de execução das obras, com início previsto para janeiro de 1999, é estimado em 5 anos e o investimento totalizará US$ 145 milhões. Metade desse valor será financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e a outra metade virá do orçamento da prefeitura e de outro empréstimo negociado com o BNDES.

Atualmente, está em curso a negociação das desapropriações, cujo pagamento vem sendo feito através da concessão de índices construtivos adicionais, ou seja, permissão para construir mais metros quadrados do que estabelece o Plano Diretor. Esses índices, que podem ser entendidos como um potencial construtivo, poderão ser vendidos pelos seus detentores. O município está oferecendo índices 20% superiores ao valor real das glebas.

Além disso, desde outubro de 1997, quando foi inaugurada a sua primeira etapa, encontra-se em estágio de experimentação o Sistema de Ônibus Monitorado Automaticamente – SOMA, pretendendo garantir o controle e a fiscalização das viagens urbanas. Em pontos estratégicos da cidade, o cumprimento da programação estabelecida é aferido eletronicamente. A previsão era ter todas as bacias da cidade monitoradas eletronicamente até setembro de 1998 a um custo total da ordem de R$ 1,5 milhão, obtidos de financiamento contratado junto ao Banco Mundial. O fornecedor dos equipamentos é a empresa gaúcha Aeroeletrônica – Indústria de Componentes Aviônicos.

A primeira etapa do SOMA compreendeu o controle do fluxo de todas as linhas de ônibus da bacia sul operadas pelo Consórcio STS. Para tanto, foram instalados 15 pontos de leitura eletrônica caracterizados por laços indutivos embutidos no pavimento. Quando um ônibus passa pelo ponto, é feita a leitura do número do *transponder* afixado ao chassi do veículo. A informação é passada para a unidade de controle local que possui um rádio de transmissão. Os dados são transmitidos para a estação repetidora localizada no Morro de São Caetano e, de lá, passados aos microcomputadores da SMT, que proce-

dem a sua leitura e análise. O tempo de transporte e processamento dos dados é da ordem de três minutos. O sistema de controle possibilita:

- confrontar o horário de passagem do ônibus com o previsto pela tabela horária (na véspera, as operadoras informarão à SMT quais ônibus estarão operando em que linhas);
- emitir notificação de infração quando o horário não for cumprido ou quando o instante de passagem não estiver contemplado dentro da margem de tolerância estipulada;
- identificar locais onde a incidência de atrasos é recorrente, de forma a reequilibrar o diagrama de marcha;
- responder *on-line* aos usuários que se queixam pelo telefone 158, passando aos mesmos informações atualizadas, eventualmente aconselhando-os a recorrer a linhas alternativas;
- acionar as empresas operadoras para que coloquem mais ônibus na linha;
- controlar se os ônibus em uso estão liberados pela vistoria;
- obter indicadores de desempenho do sistema individualizados por ônibus.

Com o SOMA, a SMT espera alcançar uma melhora da qualidade do serviço ofertado pelo transporte coletivo por ônibus.

Com a entrada em operação da Empresa Pública de Transporte e Circulação – EPTC, ainda no primeiro semestre de 1998, a Secretaria Municipal de Transportes decidia assumir a função de órgão de planejamento, regulamentação e concessão do sistema municipal de transporte público e de circulação. Concebida como agência reguladora, a EPTC tem a responsabilidade de operar, controlar e fiscalizar o sistema de transporte público e de circulação; a de fiscalizar o trânsito; e a de gerir a Câmara de Compensação Tarifária do serviço de transporte coletivo. A partir de sua criação, a EPTC, passa a ter como principais funções o estabelecimento de itens de controle e monitoração do sistema e o planejamento, através do estabelecimento de diretrizes.

A Câmara de Compensação Tarifária, que tem por objetivo promover o equilíbrio econômico-financeiro do sistema de transporte coletivo, é composta por um representante da Secretaria de Transportes, que preside o organismo, por um representante da empresa operadora pública, a Carris, e por um representante da Associação dos Transportadores de Passageiros. Entre suas funções está a elaboração de mecanismos permanentes de incentivo à qualidade e produtividade, visando a melhoria contínua dos serviços de transporte coletivo, a proposição e aplicação das penalidades às empresas que não se adequarem às diretrizes de remuneração. O valor dos repasses entre os consórcios operadores das bacias, incluindo a bacia pública operada pela Carris, são calculados semanalmente e publicados no Diário Municipal.

O caixa da Câmara de Compensação é composto pelo total das receitas tarifárias do Sistema de Transporte Coletivo, do repasse de outros sistemas

urbanos e metropolitanos, da exploração de publicidade nos equipamentos do sistema e das operações financeiras com recursos por ela gerenciados. As despesas consistem na remuneração das empresas concessionárias prestadoras de serviço de transporte coletivo com base nos seus respectivos custos e, a partir da criação da EPTC, na sua remuneração que se dará da seguinte forma:

- 1% do total da receita tarifária no primeiro ano de vigência da EPTC;
- 2% do total da receita tarifária no segundo ano;
- 3% do total da receita tarifária a partir do terceiro ano.

No âmbito do transporte metropolitano, foi instituído o Sistema Estadual de Transporte Metropolitano de Passageiros – SETM. Quando entrar em funcionamento, terá a responsabilidade de executar a política de transportes coletivos de passageiros das Regiões Metropolitanas do estado do Rio Grande do Sul. O sistema tem por objetivo solucionar os problemas gerados pela duplicidade de competências do DAER e da Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional – Metroplan, decorrente do acordo/convênio que atribui ao DAER a função de conceder as linhas, realizar as licitações, fiscalizar os serviços, executar os cálculos tarifários e punir. Caberá à Metroplan a função de planejar, programar e controlar as linhas (horários e itinerários).

O SETM, quando regulamentado, será composto pela Secretaria de Coordenação e Planejamento – SCP, pela Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional – Metroplan, pelo Conselho Estadual de Transporte Metropolitano – CETM e por empresas, entidades e demais órgãos executores das funções ou serviços intermunicipais de transporte coletivo. Será da competência do SETM organizar, planejar, conceder, gerenciar, fiscalizar, impor sanções administrativas e prestar os serviços de transporte metropolitano. Caberá à SCP atuar como poder concedente estadual de serviços públicos essenciais, enquanto a Metroplan fará o planejamento, a coordenação, a fiscalização e a gestão do sistema. O CETM operará como fórum deliberativo e normativo.

Os recursos financeiros para custeio da SETM em suas funções de planejamento, gerenciamento, desenvolvimento, expansão, fiscalização, melhorias e demais atividades relacionadas virão de fontes diversas, como o orçamento anual do Estado, a arrecadação de multas impostas aos operadores pôr infração à regulamentação dos serviços e dos licenciamentos e as rendas, de aluguéis de bens patrimoniais cedidos ao sistema, entre outras.

3. Lotação regulamentado inserido no sistema de transporte

O sistema de lotações de Porto Alegre já tem vinte anos de implantação e é marcado pelo fato de ser o primeiro sistema regulamentado no Brasil[6].

Este subcapítulo descreve suas principais características, apresentando detalhes da criação e evolução do sistema até sua configuração atual. Apresenta-se também uma análise de sensibilidade e que permite a verificação do comportamento dos usuários de transporte coletivo e privado frente às variações nos custos de transporte individual, tarifas e tempos de viagem. Essa análise contribui para a reflexão sobre o papel dos veículos de médio porte no transporte coletivo das cidades brasileiras.

3.1. Origem, justificativa e criação do subsistema lotação

O transporte coletivo por veículos de baixa e média capacidade é hoje uma realidade em diversas cidades brasileiras. O serviço, realizado com microônibus, vans, kombis e até mesmo motos, atrai uma parcela cada vez maior de usuários que procuram atributos como rapidez e conforto entre outros. Em 1993, estimava-se que o total de kombis informais equivalia ao da frota de ônibus clandestinos operando no país (Vasconcellos, 1996). Segundo Couto & Pereira (1992), o sucesso desses modais está associado à incapacidade do sistema convencional de atender à demanda a contento. Em várias localidades, o crescimento do transporte informal por veículos de baixa e média capacidade tem sido objeto de discussões que contemplam aspectos como clandestinidade, segurança, concorrência predatória e crise do modelo atual de transporte urbano.

No Brasil, o transporte informal tende a apresentar características operacionais bastante flexíveis. Partindo de um terminal fixo, os motoristas estabelecem seus itinerários em função da demanda. Operados geralmente apenas nos horários de pico (Brasileiro, 1995) e quase sempre cheios, não é raro esses veículos serem flagrados transportando o dobro da capacidade permitida. A manutenção deles costuma ser realizada pelos proprietários, que seriam também, seus motoristas. Contrariamente à experiência "informal" de transporte coletivo por veículos de baixa capacidade, existe em Porto Alegre um sistema regulamentado operado atualmente com veículos do tipo microônibus.

O sistema táxi-lotação de Porto Alegre surgiu para atender a uma das metas preconizadas pelo Transcol (1976), que propunha transferir usuários do transporte privado para o transporte coletivo. O Transcol sugeria a criação de um novo serviço operado por veículos de médio porte que, quando comparado ao dos automóveis, proporcionasse maior eficiência do ponto de vista energético e do aproveitamento do espaço viário. Além disso, a substituição de vários automóveis particulares por um lotação acarretaria uma redução na emissão de poluentes na atmosfera. As vantagens para os usuários incluiriam a oferta de um transporte versátil, confortável e com tempos de viagem reduzidos (Alves, 1985).

O sistema táxi-lotação sucede à primeira experiência de transporte seletivo em Porto Alegre, realizada em 1974, com ônibus especiais ligando o centro da cidade aos bairros de mais elevado nível sócio-econômico. Esse serviço

foi extinto em 1977, devido a um concurso fatal de motivos: alto custo operacional e baixa demanda (Bocklage e Barreto, 1996).

Em novembro de 1976, o município de Porto Alegre autorizou a instituição do serviço de táxi-lotação, mas somente em janeiro de 1977 foi assinado o decreto regulamentando o sistema, que fixou as características dos veículos a serem utilizados, bem como a forma de permissão e operação do sistema. O decreto também abordava a questão tarifária, as obrigações do permissionário (linha e horário de operação), a condição de transporte dos passageiros (apenas sentados), as infrações e as penalidades.

3.2. Características da operação do subsistema de lotação em Porto Alegre

Atualmente, os 403 veículos existentes pertencem a 258 permissionários. Grande parte destes possui um único veículo, existindo também pequenas empresas originadas do aumento da frota de permissionários individuais e, ainda, algumas empresas de ônibus que possuem empresas de lotação. A frota está distribuída em 28 linhas. Destas, 13 foram ramificadas para melhor atender à constante expansão urbana dos bairros mais periféricos, resultando num total de 41 itinerários.

O IPK médio do sistema é de 0,78 passageiros/quilômetro, chegando a atingir 1,14 em algumas linhas. O total diário de passageiros transportados alcança até 100 mil, o que representa cerca de 10% do total de passageiros do sistema de transporte coletivo por ônibus de Porto Alegre (SMT/PMPA, 1995b).

Cada uma das 28 linhas principais do sistema opera de maneira independente. Em geral, as tabelas horárias de largada são elaboradas com vistas a cumprir o horário das 6h00 às 20h00 nos dias úteis. Algumas linhas operam até a meia-noite e outras, durante o dia todo. A operação das 20h00 às 24h00 horas é obrigatória somente para as linhas cujo índice de ocupação na faixa horária ultrapasse 65%. Aos sábados, o funcionamento obrigatório ocorre entre 7h00 e 14h00, enquanto a operação é livre nos domingos e feriados. Algumas linhas se restringem a cumprir os horários obrigatórios sujeitos à fiscalização pelo poder público, trabalhando nos demais de acordo com a disponibilidade de veículos e motoristas. A distribuição das freqüências de operação entre permissionários de uma mesma linha é decidida por eles próprios e submetida à aprovação do órgão gestor. A freqüência mínima tende a ser de três minutos e a média é de cinco minutos. A flexibilidade concedida aos permissionários para definir alguns parâmetros operacionais dá margem à classificação do sistema como semi-regulamentado (Bocklage e Barreto, 1996).

O sistema de lotação permitia que o embarque e desembarque de passageiros fosse realizado em qualquer ponto da via, observando-se a distância mínima de seis metros da esquina. Recentemente, foram adotados pontos fixos de embarque e desembarque de passageiros na área central e em 5 vias de grande volume de tráfego de Porto Alegre. A implantação desses pontos

foi uma determinação da Secretaria Municipal de Transportes. Os próprios operadores auxiliaram na definição dos locais mais convenientes para os pontos, indicando-os como aqueles de maior freqüência de paradas. Foi respeitado um número mínimo de uma parada por quadra, para que não fosse prejudicada a conveniência da proximidade entre pontos de embarque e desembarque e pontos de interesse dos usuários. Nas demais vias da cidade, o embarque e desembarque continuam livres.

Segundo White et al. (1992), nos sistemas de baixa a média capacidade, os usuários tendem a considerar a inexistência de pontos fixos de parada uma característica bastante atraente. Esse ponto é confirmado por Glaister (1985), que, ao enumerar os pontos positivos do sistema, coloca o livre embarque e desembarque como um deles. Por sua vez, Brasileiro (1995) menciona a importância de garantir que a regulamentação do sistema não elimine suas vantagens intrínsecas (entre elas a de embarque e desembarque em qualquer ponto da via) nem prejudique a sua atratividade. Contudo, é preciso observar que a experiência da fixação de pontos de parada se revelou positiva tanto para usuários como para operadores e também motoristas de automóveis, tendo em vista o aumento da velocidade operacional do sistema e a menor interferência em relação ao deslocamento dos veículos privados. Já a questão da definição dos locais das paradas dos ônibus no país merece análises mais rigorosas, como recentemente demonstrado por Pietrantonio (1997).

Quando da introdução do sistema em Porto Alegre, ainda na década de 70, os veículos-alvos eram táxis de quatro portas que já circulavam na cidade, razão pela qual a denominação inicialmente adotada para ele foi "táxi-lotação". O baixo interesse dos taxistas pelo novo sistema proposto levou a que se abrissem inscrições para a operação, extensiva a particulares ou empresas. Esses novos permissionários deram preferência a veículos tipo kombi, também previstos na lei, que possibilitavam maior capacidade e economia relativa quando confrontados com os automóveis de quatro portas.

A partir de novembro de 1980, permitiu-se que as kombis até então utilizadas fossem substituídas por veículos de 17 lugares, aumentando-se a capacidade ofertada pelo sistema. Somente em 1992 foi autorizada, para as linhas longas (com percurso de ida e volta superior a 17 quilômetros), a utilização de lotações com 21 lugares. Em 1994, o poder público determinou que todos os novos veículos incorporados à frota dessa modalidade de operação oferecessem 21 lugares[7]. Nessa ocasião, o nome foi trocado para sistema de lotação.

Antes disso, ainda em 1992, outras exigências foram introduzidas, como trafegar de faróis acesos durante o dia; utilizar uma terceira luz de freio; e modificar a pintura externa, até então laranja escuro e azul-marinho, incluindo uma faixa branca para melhor identificação da linha e visualização do veículo pelos que compartilham a corrente de tráfego, principalmente durante os períodos noturnos. Em 1994, tornou-se obrigatória a instalação de contador eletrônico de passageiros em todos os veículos.

Quando da implantação do sistema, a tarifa era calculada a partir de adaptações sobre a planilha dos táxis comuns. Posteriormente, a experiência prática possibilitou o desenvolvimento de uma planilha específica para táxi-lotações. Com a introdução dos veículos tipo microônibus, adotou-se planilha que apresenta estrutura semelhante à utilizada para os ônibus urbanos, já que os veículos dos dois sistemas se assemelham mecanicamente.

A legislação originalmente vigente previa que os aumentos de tarifas do sistema táxi-lotação não seriam automáticos, mas deveriam ser requeridos pelos próprios permissionários à municipalidade. Assim, quando a tarifa dos ônibus convencionais aumentava, os permissionários do táxi-lotação poderiam manter a tarifa antiga e, desse modo, atrair passageiros adicionais do sistema ônibus. Por esta razão, o reajuste tarifário do táxi-lotação passou a ser vinculado, em termos de valor, ao reajuste dos ônibus urbanos. As linhas de lotação foram classificadas e agrupadas de acordo com sua extensão. Inicialmente, em quatro faixas tarifárias; depois, em três, sendo extinta a mais baixa. Hoje, o sistema opera com duas faixas tarifárias: uma para linhas de até 17 quilômetros de percurso de ida e volta e outra para linhas mais longas, sendo seus custos respectivamente 70% e 90% superiores ao valor da tarifa social única praticada pelo sistema de ônibus.

3.3. Avaliação do lotação e perfil do usuário

O diagnóstico do sistema de transporte coletivo de Porto Alegre (SMT/PMPA, 1995a) contemplou, entre outros, uma avaliação dos sistemas ônibus e lotação e o desenho do perfil dos usuários de lotação. A Figura 2 apresenta um resumo comparativo de todos os itens pesquisados para os sistemas ônibus e lotação, com os usuários de cada sistema. Como esperado, o usuário médio do lotação atribui melhor qualificação aos atributos do seu sistema do que o passageiro médio do sistema ônibus. As tarifas de ônibus e lotação têm boa aceitação por parte dos respectivos usuários[8].

O diagnóstico do sistema de transporte coletivo de Porto Alegre ainda revelou que:

- os usuários do sistema lotação são predominantemente do sexo feminino (65%);
- têm idade entre 19 e 39 anos (57%);
- são estudantes (23%) e funcionários públicos (21%);
- têm o segundo grau completo (33%) e o superior completo (25%);
- apresentam renda acima de 5 salários mínimos (55%).

À pergunta "Por que você fez esta viagem de lotação e não de ônibus?", responderam:

- o lotação é mais rápido (54%);
- o lotação é mais confortável (31%);
- o tempo de espera pelo ônibus é mais alto (9%).

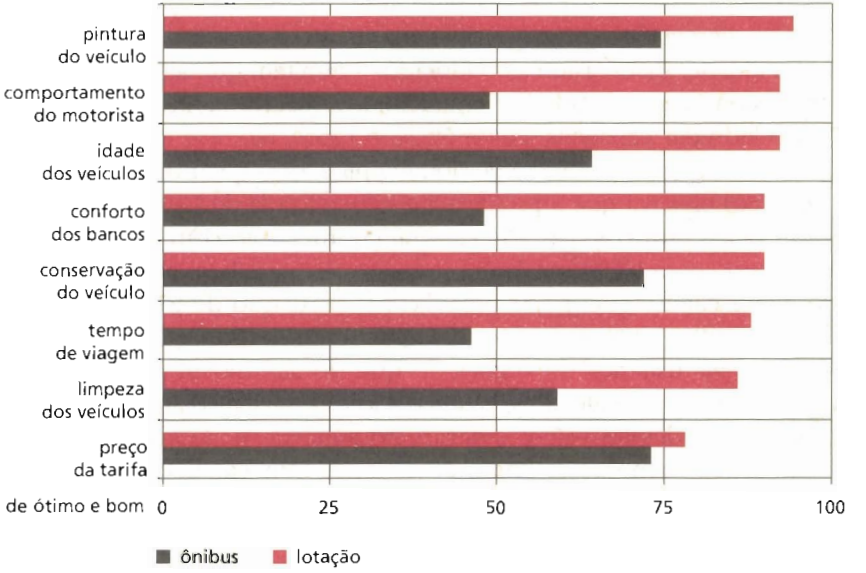
Para a pergunta "Que fator o levaria a utilizar o ônibus?", declararam:

- se o tempo de espera e de viagem fossem menores (45%);
- se o ônibus tivesse maior conforto (34%).

A pesquisa demonstrou que os principais atributos relacionados à preferência pelo sistema lotação são tempos totais de viagem e conforto.

Figura 2

Comparação da avaliação dos atributos do ônibus e do lotação em Porto Alegre



Fonte: TURMA, Dados: SMT/PMPA 1996

3.4. *Lotação: sistema substituto ou concorrente ?*

Em Porto Alegre, assim como nas demais cidades brasileiras onde operam sistemas de baixa e média capacidade, regulamentados ou não, discute-se muito o lotação como modalidade alternativa de transporte coletivo. Existem controvérsias quanto ao papel dicotômico que os lotações desempenham: concorrente ou substituto em relação aos modais ônibus, táxi e automóvel?

Balassiano (1996) enquadra sistemas de lotações como intermediários em relação ao ônibus e táxi, e não como concorrentes. Isto porque oferecem

menor privacidade que o táxi, nível de conforto superior e maior flexibilidade que o ônibus. Ainda, destaca o papel do modal no atendimento de usuários de automóvel privado, principalmente em viagens casa-trabalho e casa-escola e a sua utilização na substituição de veículos maiores em horários de menor demanda, diminuindo, assim, os custos de operação e evitando que se reduza a freqüência de horários. Brasileiro (1995) ressalta que a utilização do lotação em zonas de difícil acesso aos ônibus coloca o sistema em posição complementar; contudo, nota que, em corredores de alta demanda, acaba concorrendo com o ônibus. Na prática, são verificadas transferências de passageiros do ônibus para o lotação; porém, se o ônibus garantisse regularidade no atendimento, conforto, confiabilidade, segurança, etc., não teria esvaziamento de clientela desde um setor em benefício do outro.

As cidades brasileiras oferecem condições bastante variadas para a circulação dos ônibus. Em Porto Alegre, assim como em outras cidades de grande e médio porte, canaletas exclusivas permitem aos ônibus operar em condições totalmente segregadas ao longo dos principais corredores que conduzem ao centro da cidade. Esses sistemas prioritários permitem que altos volumes de ônibus trafeguem em velocidades operacionais relativamente elevadas (Lindau, 1987). Ao lado das canaletas, automóveis, furgões, motos e lotações disputam o espaço viário e provocam congestionamentos nos horários de pico. Glaister (1985 e 1986) observa que a proliferação generalizada de lotações em rotas estabelecidas pelos próprios operadores, sem coordenação com os demais sistemas e concorrendo com o sistema ônibus em corredores já bem atendidos pelo sistema de maior capacidade, pode prejudicar a circulação de todos os veículos na corrente de tráfego. Este é o caso principalmente nas situações em que os lotações tiram mais usuários do ônibus do que do automóvel privado, resultando em corredores com canaletas de ônibus ociosas e faixas adjacentes mais congestionadas para os demais veículos devido ao aumento no fluxo dos lotações.

Comparativamente a ônibus circulando em canaletas exclusivas bem projetadas, lotações que trafegassem em corredores congestionados dificilmente ofereceriam vantagem competitiva em termos de tempo de viagem. Como sugere Balassiano (1996), do ponto de vista da circulação, seria mais eficiente utilizar o serviço de lotações como alimentador de sistemas troncais do que em ligações entre zonas com demandas elevadas. Em contraposição, lotações devem ser incentivados no papel de captadores de usuários do transporte privado, assim contribuindo para a redução dos níveis de congestionamento viário durante as horas de pico, o que acabaria beneficiando também os usuários cativos do sistema ônibus nos trechos em que enfrentam condições de tráfego misto – isto é, trechos sem canaletas exclusivas.

Tendo em vista a destacada importância atribuída pelos passageiros de lotações ao item "tempo de viagem", segundo o diagnóstico do transporte coletivo de Porto Alegre, e a natural influência da tarifa na escolha modal, foi realizado um experimento para investigar a sensibilidade dos usuários a esses

atributos. No estudo, foram entrevistados passageiros de ônibus, lotação e automóvel particular na região nordeste da capital gaúcha. Os dados foram obtidos em pesquisa projetada utilizando as técnicas de preferência declarada (Ortúzar e Willumsen, 1994); a modelagem baseou-se na abordagem comportamental (Ben-Akiva e Lerman, 1993; Ortúzar e Willumsen, 1994).

Os resultados do experimento podem ser vistos na Tabela 4: o tempo de deslocamento dentro dos veículos varia de 0,5 (lotação duas vezes mais rápida que o ônibus) a 1 (lotação e ônibus operando a velocidades iguais). Um tempo relativo de 0,7 equivale a um tempo de viagem de 20 minutos no lotação e 30 minutos no ônibus. A tarifa varia de 1 (lotação e ônibus operando à mesma tarifa) a 2 (lotação operando com tarifa duas vezes maior que a do ônibus). Uma tarifa relativa de 1,6 equivale a R$ 1,00 para o lotação e R$ 0,60 para o ônibus (tarifas praticadas pelos sistema em Porto Alegre à época do estudo). Para o automóvel particular, foi adotado tempo de viagem de 15 minutos e custo igual a R$ 1,20 para um deslocamento equivalente ao dos sistemas de transporte coletivo.

Tabela 4

Probabilidades de escolha modal e equivalência relativa para cenários porto-alegrenses

Cenário possível	Tempo relativo	Tarifa relativa	Probabilidades			Equivalência relativa
			Ônibus	Lotação	Automóvel	
1	0,5	1	27	68	5	0,79
2	0,7	1	33	61	6	0,83
3	1	1	46	46	8	0,92
4	0,5	1,6	51	40	9	0,96
0 atual	0,7	1,6	57	33	10	1
5	0,5	2	62	27	11	1,04
6	0,7	2	67	21	12	1,07
7	1	1,6	67	21	12	1,07
8	1	2	74	13	13	1,12
9	-	-	85	-	15	1,2
10	-	-	-	83	17	1,42

Fonte: TURMA; Dados: UFRGS

Na coluna "Equivalência relativa", busca-se representar o efeito da circulação do conjunto de veículos na corrente de tráfego. No Cenário 0 (ou "atual"), tomado como base, o índice 1 representa a transformação ponderada de ônibus, lotação e carros considerando os parâmetros descritos na Tabela 5.

Além do Cenário 0, foram analisados, oito cenários hipotéticos com diferentes combinações de valores relativos de tarifa e tempo de viagem. A Tabela 6 apresenta esquematicamente os níveis de tarifa e tempo de cada cenário. Adicionalmente, foram analisados ainda um Cenário 9, contendo apenas os modais ônibus e automóvel, e outro, Cenário 10, abrangendo lotação e automóvel.

Tabela 5

Parâmetros de equivalência relativa entre ônibus e lotação em Porto Alegre

Modos	Desempenho no tráfego*	Carregamento no pico
Ônibus	3 uvp	60 passageiros/ônibus
Lotações	1,5 uvp	21 passageiros/lotação
Automóveis	1 uvp	1,5 passageiros/automóvel

* Em filas saturadas junto a interseções semaforizadas
Fonte: TURMA; Dados: UFRGS

Tabela 6

Níveis de tarifa e tempo de viagem dos cenários porto-alegrenses

	Nível de tarifa	Baixo	Médio	Alto
Tempo	baixo	cenário 1	cenário 4	cenário 5
de	médio	cenário 2	atual	cenário 6
viagem*	alto	cenário 3	cenário 7	cenário 8

* Em filas saturadas junto a interseções semaforizadas
Fonte: TURMA; Dados: UFRGS

A Tabela 4 mostra ainda que, para os valores de tarifa e tempo de viagem atuais (Cenário 0), o sistema lotação capta usuários tanto do sistema ônibus como do automóvel.

Partindo do Cenário 0 para o Cenário 1, em que as condições de tarifa e tempo de viagem são as mais favoráveis ao lotação, observa-se que esse sistema atrai 50% dos usuários atuais do automóvel, resultando num aumento de 15% no total de passageiros de lotação; atrai também 53% dos usuários atuais do ônibus, o que implica aumento de 91% nos usuários do sistema lotação.

Analisando-se o Cenário 8, com tempo de viagem e tarifa altos em relação ao Cenário 0, observa-se uma redução de 61% nos usuários de lotação. Parte desses usuários migra para o automóvel (10%), o que representa aumento de 30% no volume de automóveis; do restante, 51% migra para o sistema ônibus, incrementando também em 30% seu volume de usuários. Embora as transferências de automóvel para lotação e de ônibus para lotação (e vice-versa) se aproximem em valores percentuais, quando se olham os valores absolutos, fica evidente que o volume de transferência de usuários entre lotação e ônibus é bastante mais acentuado. Portanto, a análise deve enfocar também o potencial de substituição de veículos na corrente de tráfego.

Sob a óptica do tráfego, o Cenário 1 apresentaria a melhor eficiência – desde que os distúrbios gerados pelas múltiplas operações de embarque e desembarque não se revelem mais restritivos à circulação que os gargalos impostos pelos semáforos. Naturalmente, a pior situação ocorre no Cenário 10, em que os usuários não contam com os ônibus entre suas opções de des-

locamento. Do ponto de vista estrito de engenharia de tráfego, se a opção fosse entre ter só ônibus ou só lotação como transporte coletivo, a menos ineficiente seria a escolha pelo ônibus. Por outro lado, isso representaria uma deterioração adicional de 20% nas condições prevalecentes de circulação.

Em perspectiva: plurimodalidade

A análise dos transportes coletivos de Porto Alegre e sua Região Metropolitana enfocou o transporte urbano rodoviário e, em particular, duas manifestações pioneiras no quadro brasileiro do setor: a Carris, mais antiga operadora pública de ônibus do país, e o mais antigo sistema regulamentado de lotações do Brasil. Analisando-se os dois casos a partir de uma perspectiva histórica, seríamos tentados a imaginar um cenário gerencial caracterizado por ações regulatórias concatenadas, que garantiriam um espaço único de convivência para os diferentes modais de transporte no âmbito geográfico de Porto Alegre e da RMPA. Porém, tal não é o caso.

Na RMPA, não existe um órgão único de gerenciamento de transporte coletivo. Cada prefeitura trata isoladamente do seu transporte municipal. O transporte coletivo rodoviário intermunicipal é de alçada do estado do Rio Grande do Sul e seu gerenciamento é ainda hoje exercido em regime de duplicidade de competências entre o DAER e a Metroplan. O transporte coletivo metroviário, que é operado pela Trensurb, empresa pertencente à esfera federal, sofre concorrência direta de linhas remanescentes de ônibus metropolitanos. Como resultado geral, grandes desperdícios são diariamente contabilizados em termos de oferta de lugares, tempos de viagem e combustível que, por sua vez, geram aumentos nos custos operacionais e de capital, além de custos generalizados elevados para os usuários. Esses desperdícios também contribuem para a diminuição da produtividade do setor industrial e de serviços – a maior parcela do PIB brasileiro é gerado nas áreas metropolitanas –, assim como para o aumento dos níveis de congestionamento e poluição atmosférica que afetam toda a população. Na medida em que aumenta o nível de motorização da população, novos desafios serão impostos ao setor do transporte coletivo. Por exemplo: que atributos do sistema deverão ser aprimorados; que outras modalidades ou tecnologias implantar para evitar que a parcela atual de usuários seja atraída pelo transporte individual?

Não obstante a inexistência de um órgão único de gerenciamento, persiste a histórica tradição pela regulamentação do transporte coletivo que tem evitado investidas do setor informal e mantido a RMPA fora da lista das áreas urbanas brasileiras assoladas pelo transporte não regulamentado. No caso de Porto Alegre, houve a preocupação pelo desenvolvimento de um novo modelo de gestão voltado para a otimização do serviço de transporte coletivo urba-

no sobre pneus. As empresas operadoras privadas urbanas consorciaram-se em bacias operacionais estruturadas a partir dos principais eixos radiais da capital, enquanto a Carris, pública, tem a seu cargo as linhas transversais e circulares. Para que o sistema funcione dentro de padrões pré-estabelecidos de confiabilidade e de forma integrada – sob os aspectos físico, tarifário e intermodal –, serão instalados o sistema de ônibus monitorado automaticamente e a bilhetagem automática, que contribuirá também para reduzir a evasão da receita tarifária. Aos consórcios privados caberá a busca constante pela racionalização da sobreposição histórica de itinerários de linhas concorrentes.

O governo do Rio Grande do Sul age no sentido de ampliar os corredores radiais metropolitanos de ônibus para fora dos limites de Porto Alegre. Também busca a criação de um sistema que terá a responsabilidade de executar a política de transportes coletivos de passageiros das Regiões Metropolitanas do estado. Por sua vez, o governo federal, através da Trensurb, trabalha no sentido de dotar Porto Alegre daquela que seria, muito provavelmente, a mais importante e estruturadora obra realizada na cidade: um metrô subterrâneo com características urbanas.

O futuro próximo deve revelar importantes modificações no sistema de transportes coletivos de Porto Alegre e da RMPA. Entretanto, a partir da modernização gerencial por que passa a Carris e da nova dimensão que lhe foi proporcionada pelas linhas transversais e circulares de sua bacia funcional – componente estrutural do sistema municipal de ônibus integrados e racionalizados –, é certo que a já centenária operadora pública de Porto Alegre terá muitos e frutíferos anos de vida a comemorar.

Também o sistema lotação de Porto Alegre tem um papel importante a desempenhar. Pelo modelo de escolha modal estimado na pesquisa com os porto-alegrenses, verifica-se que o lotação desempenha papel dual: como sistema substituto, quando atrai usuários do automóvel; e como sistema concorrente, quando capta passageiros do ônibus. Em números absolutos, seu impacto sobre os passageiros do ônibus é hoje mais significativo do que o exercido sobre os usuários do automóvel. Embora inicialmente idealizado para captar estes últimos, o lotação revelou-se também uma boa alternativa para passageiros de ônibus interessados por um melhor nível de serviço de transporte coletivo. A análise demonstra ainda que a oferta pelo sistema de lotação atenua uma deterioração da já comprometida circulação viária nas áreas centrais de Porto Alegre. Considerando o atual cenário urbano de condições de tráfego já saturado, com filas que crescem no tempo e no espaço e taxas de motorização que se acentuam, é importante pensar em soluções alternativas ao ônibus urbano tradicional, capazes de contribuir para o melhor uso do espaço viário disponível.

Seção C

ÔNIBUS NA ECONOMIA E NA CIDADE

Do avião saltamos para a jardineira, a caminho da cidade

Carlos Drummond de Andrade
Canção sem metro, *A bolsa & a vida*, 1962

Me dicen el clandestino / Correr es mi destino
Perdido en el corazón / De la grande Babylon
Perdido en el siglo XX / Pa' una ciudad del Norte
Yo me fui a trabajar / Mi vida va prohibida
Fantasma en la ciudad / Dice la autoridad
Cuando me buscan nunca estoy / Cuando me encuentran yo no soy
El que está enfrente porque ya / Me fui corriendo mas allá
Yo llevo en el cuerpo un motor / Que nunca deja de rolar
Yo llevo en el alma un camino / Destinado a nunca llegar

Manu Chao
Clandestino, Paris, 1998

Agora abancado no fundo do ônibus biarticulado que a prefeitura de Curitiba mandou construir para operar sua famosa rede integrada de transporte (e até levou a Istambul para exibi-lo na última conferência mundial sobre Habitat), o passageiro deste livro está em boa posição para medir o impacto da viação sobre a economia e a cidade, que é o assunto dos capítulos da Seção C. Ela se abre com um exercício de lógica, recorrendo à imagem do funil para mostrar como a demanda é coada e, no processo, acaba conformando a trajetória que faz a produção simples do serviço se transformar em estruturas que caracterizam como capitalista a organização brasileira do transporte urbano.

Nos quatro capítulos seguintes, ele encontrará realidades que exemplificam essa passagem e permitem abrir a reflexão para os corolários dessa lógica. Se tal desenvolvimento for admitido como uma progressão, deduz-se que apontará para os caminhos da melhoria da qualidade, como já ocorre em Campinas. Atribuída à contínua e engenhosa intervenção pública na capital do Paraná, a modernidade capitalista da oferta é claramente colocada nas mãos do setor privado no Rio de Janeiro. O livro culmina com uma análise de Brasília, o monumento do modernismo que pouco caso fazia de qualquer transporte de massa e acabou atropelado pela realidade: dos moradores e das megaempresas que hoje os atendem. Afinal, quem não mora no Plano Piloto precisa de transporte para se deslocar pendularmente entre o centro e as cidades-satélites. Neste caso muito particularmente, mas também nos demais exemplos analisados, o funil invertido se reabre sobre a cidade.

Rememorando todas as paradas (ou capítulos) ao descer do ônibus, o passageiro poderá visitar a garagem e o almoxarifado, completando o conhecimento do ônibus das cidades brasileiras e concluindo com um enfoque que lhe permita pensar no futuro das aglomerações, dos seus sistemas de transporte de massa e outros serviços.

Capítulo VIII

Os funis, um esquema analítico. Da produção simples do serviço à empresa capitalista de transporte

Etienne Henry



Um modelo empresarial emergente

Aparentemente inócuo, o funil é uma ferramenta preciosa na oficina da viação. Ali, serve não apenas para trocar o óleo do complexo motor a diesel do ônibus – o qual veio substituindo os lotações de outrora, que eram sem mistério para qualquer mecânico de rua –, mas também para uma série de operações manuais ligadas à relação entre o veículo e os fluidos necessários ao seu bom desempenho no serviço da rua. Logo, funilaria virou o ofício de quem mexe com a lanternagem. As lanternas das seges deram origem à parte das oficinas onde se faz a lanternagem, operação de desamolgar carrocerias ou peças após um choque do veículo com outras viaturas. No Rio de Janeiro, por exemplo, em continuidade com a época dos bondes, lanterneiro ainda hoje é a designação do trabalho de quem cuida da interface do ônibus entre a garagem e a rua – profissional conhecido como funileiro em outras cidades, categoria específica dentro do corpo de mecânicos.

Partindo dessa definição empírica do processo de trabalho que faz a especificidade do serviço de transporte por ônibus, pode-se extrapolar a importância do funil para a reconstituição interpretativa dessa realidade. Já se marcou neste livro a diferença entre o *transportista* latino-americano (Figueroa & Henry, 1987) e a auto-viação brasileira. A metáfora do funil pode ser útil para o entendimento dessa atividade e sua evolução. A mesma trajetória une o simples produtor de um serviço, nascido às margens do processo de urbanização, ao empresário que estrutura essa sabedoria profissional na complexa organização em que se tornou a viação, sempre na interface entre garagem e rua.

Recorrendo à figura dos funis, o presente capítulo pretende sistematizar elementos analíticos que sirvam para entender a trajetória da profissionalização no setor de transporte (profissionalidade: Henry, 1990, 1991, 1992; Henry, Pacheco et al., 1992, 1993), mais depurada no Brasil do que na maioria das situações latino-americanas, onde impera um profissionalismo corporativo ligado à multipropriedade dos veículos de transporte coletivo[1]. Para tanto, serão aproveitados, quando pertinentes, elementos oriundos de diversos quadros teóricos, referidos tanto ao transporte quanto às ciências econômicas e sociais. Essas teorias serão apenas evocadas aqui, sem maior explicitação, para não obscurecer um raciocínio já por si complexo. Vale precisar que não se pretende propor qualquer "teoria dos funis", embora a metáfora usada para a apresentação dessa realidade venha circulando em âmbitos especializados desde 1992, quando o presente texto foi apresentado pela primeira vez. O recurso a essa imagem, preponderante no discurso da viação, fica longe de qualquer ironia: permite expor, da maneira mais didática possível, a evolução histórica de uma profissionalidade, no seu entorno econômico e social, e as rupturas que diferenciam os seus estágios, num complexo enfoque teórico de maior envergadura que convoca disciplinas como a sociologia, economia, antropologia e história.

Ao formalizar-se esta reflexão que ficou, por enquanto, dominada pelo raciocínio econômico, não se pretende propor um modelo quantificado, segundo os preceitos da microeconomia, nem idealizado, em forma de recomendações. Analisar tendências, inclusive quando se trata de projetá-las no tempo e no espaço, corresponde a uma preocupação diferente do *marketing* ou da prospectiva técnico-política (por mais legítimas que sejam ambas as tentativas). Com um propósito de cunho mais interpretativo, este capítulo visa a articular pistas e observações dispersas, elaborando uma figura ilustrativa, ainda que teórica: a do funil. A título de demonstração, trata-se de encaixar todas as abrangências dos transportes urbanos do ponto de vista da empresa (ou, mais modestamente, o maior número possível delas) em um simples funil.

O transporte urbano pode ser analisado como produto de uma realidade filtrada em funis, ou coada duas vezes: na relação entre oferta e demanda, *input/output,* produção/consumo, e em relação a variáveis exógenas ou determinantes do âmbito dessa relação entre a atividade e o mercado. Analiticamente, convém começar pela primeira operação de filtragem. A côa que purifica a nata é também coação dos usuários, assim segmentados nos diversos mercados. Observa-se logo como é realizado tal processo em um funil invertido, que combina de maneira simples os fatores da produção, objetivando sua expansão pelo conjunto da economia.

Mas, antes de entrar nessa apresentação, é preciso colocar os elementos analíticos no quadro geral da reflexão teórica sobre os transportes urbanos, com particular ênfase no que se está propondo em relação aos países catalogados (de forma confusa) como "em desenvolvimento" (*Developing Countries*) e à América Latina.

1. Enfocar a empresa

A literatura que enfoca os transportes urbanos latino-americanos (Henry, 1985; 1990) dá pouca atenção à empresa que presta este serviço, seja esta pública ou privada. A microeconomia propõe alguns desenvolvimentos a esse respeito, enfatizando a pequena escala de produção[2], a "informalidade"[3] e as condições de exploração do mercado pelos empresários do transporte[4]. A economia política clássica, considerando o transporte urbano como uma condição geral da produção, apenas estabelece a lei dos rendimentos crescentes. E, no que se refere a passageiros urbanos, redunda em uma substituição incontornável pela pequena produção mercantil do transporte frente à incapacidade do Estado latino-americano de repor aí o capital desvalorizado[5].

Quanto à literatura especializada em matéria de gestão de empresas, *management,* ela presta pouca atenção ao transporte, mesmo em seus últimos desenvolvimentos sobre "qualidade total". É de notar que nem sequer nos paí-

ses ditos "centrais" ou "industrializados" se elaborou uma teoria apurada nesse campo, abordando-se a realidade sobretudo com a preocupação pela formação dos preços do transporte e deixando a forma empresarial como uma variável independente (vide supra o Capítulo IV, em particular 1.1.).

A doutrina da "desburocratização" parte de considerações econômico-financeiras e político-institucionais e se esquece, erroneamente, da própria lógica empresarial, o que já foi criticado na avaliação de experiências como a inglesa ou a chilena[6].

Entre ambas as limitações da literatura, merece, pois, que seja esboçada a pergunta referente ao modelo de empresa de transportes coletivos existente, emergente ou viável para a "cidade em desenvolvimento". Isto é, para aquelas cidades cujos traços de crescimento estão subordinados à dinâmica sócio-econômica dos "países em desenvolvimento". Segundo essa caracterização, admite-se que as distorções do desenvolvimento capitalista periférico incidem tão diretamente sobre a não formalização de empresas dedicadas ao transporte, como, indiretamente, sobre certo tipo de crescimento urbano. Sendo assim, a pergunta é válida para todas as cidades latino-americanas e, para ser respondida, requer conhecimentos científicos e preocupação prospectiva, pois é uma só a engrenagem que move conceitos e recomendações frente a uma realidade bastante fluida. E exige ainda conhecimento relativo às formas empresariais, de per si já bastante controvertidas (no que se refere ao tamanho e à forma de propriedade, pelo menos).

1.1. Questão de enfoque: idealizar, induzir ou deduzir?

Ao se abordar esta pergunta, apresentam-se três enfoques teórico-metodológicos, os quais, segundo seus propósitos, podem ser *grosso modo* qualificados de "idealista", "indutivo" e "dedutivo".

1.1.1. Enfoque idealista

O enfoque levando certo "idealismo" na análise parte das noções básicas que orientam a concepção abstrata de um sistema de transporte urbano para originar um modelo quase único de empresa desejável. Insiste-se na "racionalidade", partindo da "logicidade" de um sistema de transportes e do *one best way* de sua administração. Em nome da eficiência máxima – que não deve distar muito da que se exige nas empresas produtivas, nem das empresas que prestam serviços – são enumeradas as principais exigências de uma forma genérica de empresa. Mesmo sem esclarecer seus méritos a partir de uma análise pormenorizada dos transportes urbanos, postula-se a preeminência de uma série de preconceitos, tais como: operação privada, regulação direta, economias de escala, gestão de frota dinâmica e *management* moderno.

Este modelo ideal aparece, explícita ou implicitamente, nos raciocínios daqueles organismos e pensadores universalistas do transporte urbano, assu-

mindo tal postura comum que ultrapassa divergências menores. São enfatizadas noções de microeconomia e gestão, abstraídas de outras variáveis da atividade[7], ou privilegia-se a dimensão financeira em uma análise que deduz as formas empresariais de uma abordagem macroestrutural[8].

1.1.2. Enfoque indutivista

Ao contrário do anterior, o enfoque que assenta a análise na indução recorre à experiência histórica e atual dos países industrializados, para neles encontrar o (melhor) modelo de empresa de transportes coletivos, pressupondo uma superioridade desses países na matéria, devido ao grau de desenvolvimento já alcançado. Do "funcionalismo" do sistema de transportes plasmado em sua maior expressão, deduz-se um conjunto de "princípios" que devem orientar sua concepção empresarial.

Regulamentação central (pelo mercado ou pelo plano), gestão mista que inclui a das infra-estruturas, adequação aos requisitos de produção e da vida social, harmonização do lucro com a rentabilidade sócio-econômica, adequação dos meios e avanços tecnológicos são recomendações legitimadas por essa experiência[9].

Insiste-se nas formas de ação dos poderes públicos e sua incidência na eficácia e na eficiência das empresas privadas "modernas" que, de uma forma ou de outra, intervêm na produção do serviço de transportes. Ambas as áreas de gestão e operação dos sistemas corresponderiam a funções sócio-econômicas gerais dos transportes coletivos urbanos e sua definição como serviço público.

No entanto, esses modos de gestão do transporte público apresentam-se em contextos gerais bastante diferentes daqueles dos países em desenvolvimento, nos quais o financiamento se torna drasticamente escasso. Dificilmente a reflexão indutiva pode omitir as especificidades desta atividade, ao inscrever-se ela na dinâmica de um desenvolvimento desarticulado e defasado.

1.1.3. Enfoque dedutivista

O enfoque que procede de um raciocínio dedutivo postula certa peculiaridade dos transportes urbanos nos países em desenvolvimento em geral. Enfatiza as características intrínsecas de uma situação comum a todos eles, o que convida a um pragmatismo realista mais acertado que o otimismo comum aos outros enfoques. O objetivo continua sendo o de estabelecer os cânones de empresas formais, suprema expressão de uma racionalidade que supere os atrasos técnicos e sociais. Porém, tal "pragmatismo" é esclarecido pela realidade técnica e sócio-econômica ambiente.

Daí a prática comumente reduzida à extrapolação ou à importação de modelos de empresas. Parece ser um esforço vão, porquanto não procede de um reconhecimento explícito do desenvolvimento histórico de sistemas peculiares e de empresas de transportes urbanos. Estas, muito além de seus numerosos defeitos, possuem o mérito de existir com formas próprias de organiza-

ção e de regulação[10]. Sem recair na ingenuidade nem incensar o folclórico, esse enfoque procura os caminhos de melhoramento dos transportes em um aperfeiçoamento da realidade empírica e das leis que presidem sua evolução.

Reconhecendo a escassez de recursos e a necessidade de aproveitar ao máximo os meios existentes, avaliam-se também as dificuldades de se impor o "modernismo" abrupto a uma atividade na qual persistem vários arcaísmos organizacionais, que seriam próprios dos países em desenvolvimento[11]. Tende-se, então, a privilegiar as organizações empresariais primárias, as regulações espontâneas da atividade e a multiplicidade de intervenções de agentes muitas vezes à margem do mercado, sendo a própria noção do mercado de transportes pouco desenvolvida em tais cidades.

Ainda sem discutir a validade de tais proposições, é de ressaltar aqui o simplismo desse enfoque. Ao homogeneizar as múltiplas situações de países e cidades "em desenvolvimento", postula-se que as similitudes daqueles são superiores às divergências que os seus sistemas de transportes possam apresentar em relação aos países industrializados. Eis aqui uma das principais falhas de um enfoque que acaba privilegiando de maneira unilateral as formas mais primárias ou "informais" de prestação de serviço e de organização da atividade. Enfoque por certo dualista, já que propugna a criação de empresas muito modernas, segundo cânones ultra-sofisticados, para suportar a imprescindível implantação de tecnologias alternativas ao transporte coletivo. Assim, é conveniente considerar o abismo que separa as formas *up to date* dos metrôs na América Latina daquelas presentes no mundo "infra-orgânico" dos transportadores.

1.1.4. Rumo a um enfoque sistêmico

Sem menosprezar os méritos de cada um desses enfoques nem deixar de recorrer a certas observações e propostas neles contidas, deduz-se desta rápida resenha que nenhum deles dá cabalmente conta da questão que hoje preocupa sobremaneira: a relativa à empresa em si mesma. Pois ainda persistem preconceitos e implicações na literatura que aborda esse tópico. Basta considerar, por exemplo, o ainda generalizado desconhecimento dos aspectos empresariais dos transportes. Advém daí o fato de se relativizarem ou não receberem suficiente atenção as interpretações e recomendações que, elaboradas a partir da própria realidade latino-americana, são construídas com independência frente às matrizes teóricas originadas de outras experiências para outras regiões. Faz-se mister desenvolver um enfoque mais "sistêmico" em que, sem desconhecer os méritos das organizações formais, também sejam valorizadas as organizações primárias ou menos formalizadas e seu processo de evolução no sentido de se chegar a empresas mais adequadas aos fins dos transportes urbanos.

A passagem do sistema artesanal ao empresarial, se não se explica por uma simples visão evolucionista da história das organizações do transporte urbano, corresponde todavia a formas sucessivas de estruturação dessa atividade, que subsistem por trás das duas formas e das intermediárias subenten-

didas na transição de uma à outra. Seguindo na direção dos grupos, a análise econômica reconhece as diferenças entre a pequena produção mercantil simples e a organização capitalista, em seguida monopolística da produção. Diferentemente da produção industrial, em lugar de um bem estocável, o transporte produz um serviço público. Em seu processo de produção, o controle da atividade fica em grande parte nas mãos do pessoal de operação, cuja remuneração absorve uma parte crescente da receita. O poder de direção da empresa fica assim mais pessoal do que socializado, tendo em vista, por outro lado, a instabilidade relativa da atividade e a necessidade de negociação permanente com os poderes públicos. Enfim, sobre os mercados que são ao mesmo tempo operados e criados pelas empresas, a estrutura do oligopólio prevalece sobre as relações de "concorrência transparente".

Apesar de tais particularidades, o desenvolvimento produtivista e modernista das formas organizacionais do transporte rodoviário responde também às leis gerais que presidem à acumulação primitiva, à reprodução simples ou ampliada, à integração dos diferentes componentes internos e externos da atividade.

1.2. Elementos para a economia dos transportes

Antes de desembocar na microeconomia ou na modelagem econométrica, a reflexão sobre o transporte deveria ser submetida a uma séria revisão dos conceitos, preceitos e categorias sobre as quais se constrói. Portanto, suas noções básicas hão de ser referidas aos conceitos da economia política, com seus vários corpos de doutrinas e escolas de pensamento. Sem chegar a esse ponto, a discussão que se segue visa a recolocar o objeto empresa de transporte entre alguns elementos da economia clássica. A partir da experiência latino-americana, uma pergunta diz respeito às demarcações que permitem qualificar as empresas como tais e diferenciá-las de outras formas organizativas, mesmo quando estas não deixarem de ser capitalistas.

Um primeiro critério, já óbvio, refere-se à separação entre a propriedade e a gestão da empresa. Embora a experiência no continente já vigore há três ou quatro décadas, ainda se nota a ausência de distinção entre essas dimensões em grande número de cidades latino-americanas e também nos elos inferiores das empresas brasileiras. O mercado dos transportes tornou-se hoje apreciável até para o capital financeiro, que procura oportunidades de colocação na cidade. O atrativo do setor é sua oportunidade de rápida reprodução do capital e sua relativamente alta taxa de rotatividade do dinheiro se comparada com outras atividades, como a construção ou, sobretudo, a valorização imobiliária.

Esses aspectos compensam a taxa relativamente baixa de rentabilidade do próprio capital: o que se perde em taxa de mais-valia ganha-se em massa[12] graças à velocidade da circulação do dinheiro. Vemos aí uma grande especificidade do caso brasileiro, ligada à sua forma urbana e industrializada de

desenvolvimento capitalista, mesmo quando esta não for a única variável explicativa, se este país for comparado com Argentina ou México, por exemplo. Aqui, o gerenciamento operacional das empresas corresponde cada vez mais a critérios "técnicos" e "político-institucionais" e cada vez menos às exigências do lucro diário da pequena escala de produção.

Classicamente, a modernização capitalista procede da substituição de formas de trabalho "artesanais" e "familiares" por relações salariais. Efetivamente, no mercado das cidades brasileiras predominam empresas que superam amplamente a centena de funcionários, os quais não guardam relação direta com o produto e cujas jornadas e condições de trabalho são regulamentadas por fora do ofício próprio deles.

Porém, a condição assalariada da força trabalhista não se opõe a relações paternalistas ainda vigentes em certas empresas, cuja direção se mantém de caráter familiar. A modernização pode não se verificar em todos os aspectos organizativos das empresas. Além disso, não faltam casos de empresários que procuram remediar a baixa taxa de lucro com um incremento de produtividade, se bem que nessa atividade se deparem rapidamente com certos limites.

Em terceiro lugar, vemos a divisão técnica do trabalho operar claramente entre o pessoal da condução e o administrativo. Nos últimos anos, tem-se verificado um processo de modernização e tecnificação da gestão, com o desenvolvimento da comunicação e da informática nas empresas, assim como na relação das empresas com o órgão de tutela pública. No ramo dos transportes, a tecnificação do processo produtivo não pode ir muito além dos aspectos relativamente marginais do próprio processo de produção, que deve considerar a necessidade de modernização das oficinas. Os gastos com pessoal chegam a absorver entre metade e dois terços dos custos de produção, e os aumentos de produtividade parecem proceder fundamentalmente desse quesito. Aliás, a importância do capital variável se eleva com o crescimento das empresas, à diferença de outros setores nos quais o aumento da produtividade se deve fundamentalmente à tecnificação do processo produtivo. Daí se infere a ilusão comum segundo a qual a pequena escala de produção dos transportes urbanos seria mais propícia ao lucro do que a da empresa grande. Daí também a necessidade de diversificação da empresa, no momento em que esta se depare com limites no incremento da produtividade (técnica e/ou do capital).

A reprodução das empresas é outro critério diferenciador, no que se refere tanto à reposição dos veículos e das instalações fixas quanto à formação do pessoal. Obviamente, a compra de veículos não obedece somente às exigências técnicas da produção e do crescimento da demanda. Corresponde também a critérios de oportunidade e de rentabilidade referencial a táticas de atuação e de expansão a curto e médio prazos. Assim, em certa conjuntura, uma empresa pode preferir renovar seus veículos a cada dois anos, para manter um parque novo e beneficiar-se da revenda a outros setores, enquanto outra optará por reformar os seus. Por outro lado, os casos de falência afetam

mais à pequena e à média empresa. Em geral, verifica-se certa estabilização no número e no tamanho relativo das empresas.

Isso leva diretamente à acumulação, com uma pergunta maior: o lucro é mantido dentro do setor do transporte urbano ou escapa dele? Refletindo a partir de casos típicos no Brasil, pode-se observar:

- uma acumulação vertical no setor que, a partir de certo momento, não pode ser mantida dentro dos limites confinados de uma empresa e tende a se expandir até outras empresas da mesma cidade ou outras regiões do país; a rota do acúmulo vertical é, então, a expansão geográfica;
- uma expansão lateral em direção a outros setores do ramo econômico do transporte, seja ele de passageiros ou de carga;
- uma diversificação horizontal em direção a outros setores econômicos, geralmente da mesma cidade, com os quais os transportes urbanos entram em relações simétricas.

Correspondendo a várias estratégias da propriedade, essa diversidade de situações muda de acordo com as economias regionais e as conjunturas. A esse respeito, merece destaque uma grande vantagem do transporte como setor de investimento: sua estabilidade financeira, apesar da taxa de lucro produtivo relativamente baixa. O ingresso é diário e assegurado, acomoda-se regularmente à inflação e não fica paralisado por desvalorizações, pacotes ou medidas econômicas que podem afetar outros setores de investimento. Em decorrência disso, pode-se postular que o dinheiro-transporte ocupa um lugar particular no funcionamento dos manejos financeiros locais: ao ser reconhecida a importância dos transportes urbanos na gênese de um capital financeiro, verifica-se que o mesmo nem é ocioso, como nos serviços urbanos em geral, nem é simplesmente desvalorizado. Deduz-se que ocupa um lugar especial nos mercados financeiros urbanos. Nesse nível, poder-se-á indagar sobre o papel modernizador dos transportes na economia urbana em seu conjunto e não só em sua contribuição para a constituição das condições físicas e circulatórias da produção em geral.

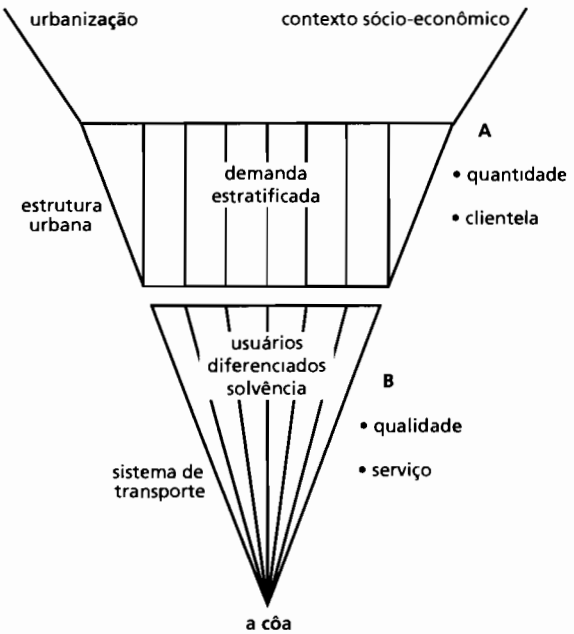
Os elementos teóricos colocados até aqui são suficientes para voltar ao fio condutor da empresa. Prosseguir nessa discussão analítica não pode se resumir à aplicação a seco de categorias da economia política ao setor dos transportes e nem a uma visão estática. Os elementos evocados acima devem ser enfocados num esquema sistêmico e evolutivo. A seguir, o esquema proposto, dito dos "funis"[13], busca ter em conta a passagem progressiva do simples ao complexo e as rupturas qualitativas entre uma forma e outra. Partindo de um primeiro funil que apresenta a transformação das necessidades urbanas em demanda solvível de transporte, a interpretação culmina com as perspectivas de integração vertical e de expansão horizontal em direção a outras atividades urbanas, tais como se vê configurar no Brasil atual.

2. Os transportes coletivos em seu contexto: o âmbito do funil

No funil da Figura 1, ilustra-se como a demanda dos transportes se apresenta muito pouco flexível e depende de variáveis externas ligadas ao contexto sócio-econômico e às formas de que se reveste o processo de urbanização. Níveis de renda familiar, tipo de atividades e distância entre locais de realização das mesmas condicionam a necessidade de acesso ao transporte coletivo. A sensibilidade a um aumento marginal das tarifas conjuga-se às condições de realização das viagens quotidianas, uma e outras incidindo sobre o índice de utilização dos transportes coletivos.

Figura 1

Condições gerais de produção do transporte – Funil 1



Fonte: TURMA

Geralmente definidos como cativos, os usuários das metrópoles latino-americanas são especialmente dependentes de sistemas de transportes dos quais não podem prescindir, a menos que optem pelas caminhadas ou adotem modais não motorizados. Podem ocorrer manifestações sociais de protesto de usuários cativos de um modal – caso dos quebra-quebras que sacudiram a história dos exclusivos bondes paulistanos nos anos 40, dos atrasados trens cariocas nos 70, dos caros ônibus baianos nos 80, em tudo semelhantes aos *paros*

cívicos colombianos ou às *revueltas* de Quito... Mas tais acontecimentos de agressiva contraposição a condições inaceitáveis de transporte vêm a ser relativamente ineficazes frente aos poderosos processos de disciplina desses usuários quanto às imposições do deslocamento de massa que lhes são oferecidos. Essas compreensíveis reações espontâneas, embora vistas como predatórias, são amplamente suplantadas pela passividade, bem mais comuns na história.

Por outro lado, a demanda é muito fragmentada e se vê organizada pela cidade e pela sociedade, que agem poderosamente sobre a necessidade e a modalidade do transporte, segundo lugares de moradia, condições sócio-econômicas, idade, gênero e outras características culturais dos cidadãos. Podem-se juntar essas determinantes e colocá-las como ingredientes entrando no Funil 1 pela sua parte superior e agindo sobre o compartimento A do mesmo.

Define-se como teórica a demanda potencial, na qual sempre fica uma porção respeitável de necessidades que não serão absorvidas pelo sistema. Onde existem, as pesquisas domiciliares de origem e destino permitem tipificar as práticas dos diferentes estratos da população, definindo pela negativa aqueles que não se mobilizam por razões geralmente obscuras. É apenas com pesquisas de mobilidade mais profundas que se podem abranger de forma conjuntural ou permanente comportamentos de imobilidade forçada entre mulheres, jovens, desempregados ou outros estratos sociais.

Entre a quantidade de demanda potencial e os fluxos de passageiros que serão transportados em alguns trajetos e em horário de pico, age uma série de mecanismos extremamente discriminantes em função tanto da intensa segregação sócio-econômica que afeta essas sociedades quanto da segregação espacial que ordena as cidades.

Faz-se mister mencionar que o processo de urbanização desemboca em estruturas urbanas saturadas e alheias à ordenação funcional e social com que sonham as utopias de planejamento urbanístico. O processo de crescimento periférico e de adensamento das áreas centrais das cidades evoca um mosaico em fase de recomposição, no qual coexistem diversas lógicas de apropriação do espaço pelos habitantes e pelos agentes econômicos.

Sem aprofundar, pode-se contrapor esse aspecto a diferentes situações: ao modelo planejado de urbanismo e transporte, em que a demanda de transportes é fácil de ser canalizada enquanto se tiver o controle da dinâmica de urbanização; ao caso em que não aparece nem um nem outro, quando a falta absoluta de planejamento setorial e de uso do solo impede qualquer tentativa de concentração dos fluxos alternativos e de ordenamento em rede da circulação de qualquer tipo de veículo de transporte coletivo. Até dentro de um mesmo país, como ocorre no Equador, os projetistas do transporte de Quito podem colocar nas ruas da capital quaisquer tipos de veículos para responder a um esquema urbanístico muito simples se comparado com o da cidade de Guaiaquil, enquanto nesta nem se manifesta de modo claro uma segregação urbana que oriente os fluxos de demanda.

Tais ritmos de urbanização e formas espaciais agem como filtros, coando (e distorcendo) os usuários dos transportes coletivos, que também são moradores e, casualmente, trabalhadores, estudantes e adscritos a outras categorias sócio-culturais que os definem como viajantes – qualificativo mais próprio da necessidade e condição das viagens quotidianas por serem realizadas na cidade. Ligada à mobilidade, a acessibilidade, física e social, deve atenuar os efeitos negativos da imobilidade residencial de uma população cujas opções de moradia são muito escassas, quer se trate de pobres ou de ricos.

Assim, figuram no compartimento B do Funil 1 as determinantes dos comportamento de usuários cativos que se mostram fortemente fragmentados, explicando-se o caráter bastante complexo e heterogêneo dos sistemas de transportes urbanos latino-americanos. A adequação entre esses usuários e a atividade produz-se de forma interativa, pois é flexível e cambiante. De fato, o transporte não é um mero acompanhante do processo urbano, mas sim um fator que o possibilita. Conhecida é a pergunta sobre a determinação recíproca entre segregação urbana e mobilidade segregada, mas parcas são as respostas para ela. A moradia em regiões cada vez mais afastadas dos centros de atividades determina as condições de acesso aos mesmos mediante um transporte que corresponde ao nível de desenvolvimento urbanístico local. Ou será que só se vai morar tão longe e em condições tão precárias por saber que assim se atrairá alguma forma de transporte, que vai virar possante vetor de consolidação urbana em condições muito específicas? Qualquer que seja a resposta, não há dúvida sobre o fato de que as características da oferta de transportes influem nas formas espaciais.

De todo modo, não se pode negar que o transporte reforça a segregação sócio-espacial. Por isso, a côa (ou coação, termo que evoca coerção) da necessidade que se torna demanda é efetuada de maneira diferente de acordo com os filtros utilizados, queira-se ou não selecionar determinados tipos de potenciais viajantes para transformá-los em usuários. Em conseqüência, a resultante dessa filtragem varia em qualidade, segundo tenha sido utilizada uma ou outra malha, fina ou tosca. Nem toda ela pode ser colocada na mecânica do ônibus, embora possa ser reciclada no motor a gasolina da perua, às vezes única apta a subir ladeira de favela, rastrear a rala demanda entre vazios urbanos ou atender a necessidades particulares (como a perua escolar).

Em primeiro lugar, são selecionados os cidadãos que podem assumir as mais variadas e numerosas viagens diárias. As pesquisas mostram uma preponderância absoluta dos deslocamentos de trabalhadores e de escolares, a redução da mobilidade em torno de uma viagem por pessoa e a desproporção entre os custos de deslocamento e a renda familiar. Estudos específicos mostram o predomínio do sexo masculino no acesso regular ao transporte motorizado. Nas grandes metrópoles, há uma tendência crescente à imobilidade de segmentos cada vez maiores da população, com o drástico aumento da pobreza, dado que aumenta a imobilidade quanto mais pobre for a pessoa[14]. Observa-se esse efeito quando estratos pobres optam pela moradia em cortiços e abrigos cen-

trais para, em parte, diminuir as necessidades de deslocamento. Existe também imobilidade de moradores dos bairros periféricos, cuja localização os faz prescindir da viagem a outros pontos e os ata a formas e circuitos de subsistência nos limites de uma zona acessível com deslocamentos mínimos.

Menos relevantes são os filtros que agem no outro lado do espectro da demanda potencial, onde se observa também certa estabilidade de estratos ricos da população, que tendem a cercar-se de serviços pessoais, comerciais e culturais a um passo de suas casas. O temor à violência urbana e o padrão de consumo imposto pelos *shopping centers* explicam uma rejeição cada vez maior ao uso dos meios de transporte coletivo.

A crescente motorização individual causa maior impacto nesse setor. Em certas cidades, o uso indiscriminado do automóvel faz com que a proporção das viagens por esse modal cresça muito, aproximando-se do padrão das cidades norte-americanas ou européias e levando a uma diminuição relativa da demanda por transporte coletivo (como é o caso do crescente número de universitários com condução própria).

No fim do funil da demanda, verifica-se uma repartição modal da quantidade de demanda absoluta, de acordo com filtros que adaptam os usuários aos moldes dos sistemas de transportes coletivos. Voltada para o mercado, a seleção dos viajantes urbanos responde tanto à padronização urbana quanto à estratificação social, transformando os segmentos majoritários em usuários.

Apesar de não ser único, o critério principal de distribuição da massa de viajantes entre os diversos modos de transporte disponíveis parece resumir-se ao nível da capacidade econômica da população, função do poder aquisitivo das diferentes camadas sociais. Em cada contexto local, destacam-se os meios de deslocamento dos pobres, seja nas ferrovias interurbanas das grandes metrópoles brasileiras ou argentinas, seja nos *jeeps* ou microônibus das periferias caraquenha, limenha ou de tantas outras cidades.

A maioria da população trabalhadora é cada vez mais a principal clientela do sistema convencional de transporte coletivo e requer maior periodicidade e mais qualidade em seus deslocamentos. Aqui também é a renda familiar que seleciona aqueles que podem assumir transbordos entre modais e ter acesso aos meios de componente tecnológico maior (como é o caso do metrô, onde este modal existe), separando-os dos usuários absolutamente presos aos clássicos meios de transporte coletivo, independentemente da qualidade do serviço prestado.

O problema da periodicidade e da adequação entre origem e destino é outro filtro que afasta cada vez mais dessa demanda por modos clássicos de transporte coletivo as camadas produtivas majoritárias da população. Em décadas anteriores, os sistemas de transporte autônomo de funcionários eram próprios dos parques industriais de ponta ou de certas administrações. Hoje, tendem a multiplicar-se, principalmente nas grandes metrópoles, onde demandas agrupadas se dirigem a transportes fretados, sem que alguma admi-

nistração ou empregador contrate os serviços de um transportador (espécie de "ônibus *pool*", se se quiser comparar o fenômeno com o *carpool* conhecido nos Estados Unidos). Outras formas especiais de demanda insaciada de transporte atraem elementos livres da oferta: é o caso dos "alternativos, *colectivos*, clandestinos, *peseros* e outros fantasmas" que exploram ônibus, microônibus ou outros veículos na América Latina toda.

Por trás do ressurgimento dessa oferta não convencional, tanto devido às carências dos sistemas de transportes coletivos quanto possibilitado pela relativa largueza de rendas de certos elementos da população ativa, desenvolvem-se mecanismos de maior diferenciação entre os usuários. Uma expressão destes apresenta-se também nos "transportes alternativos de pequena capacidade" (desde kombi até moto-táxi) que, dentro dos próprios sistemas, pretendem arrebatar porções específicas do mercado.

No gargalo do funil, a demanda assim coada reflete o seu âmbito e os seus filtros. Apesar de todos os mecanismos antes assinalados, os quais tendem a separar alguns segmentos de entre a massa dos usuários, a maioria deles continua manifestando-se em direção aos transportes coletivos.

Cabe agora inverter o funil, para observar como, nessas condições, a empresa é organizada, combinando misteriosamente os fatores que lhe permitem, além de produzir um serviço, transformá-lo em mercadoria e estruturar uma atividade que pode ocupar um lugar nada negligenciável na economia urbana.

3. Os funis da produção simples e ampliada de transporte

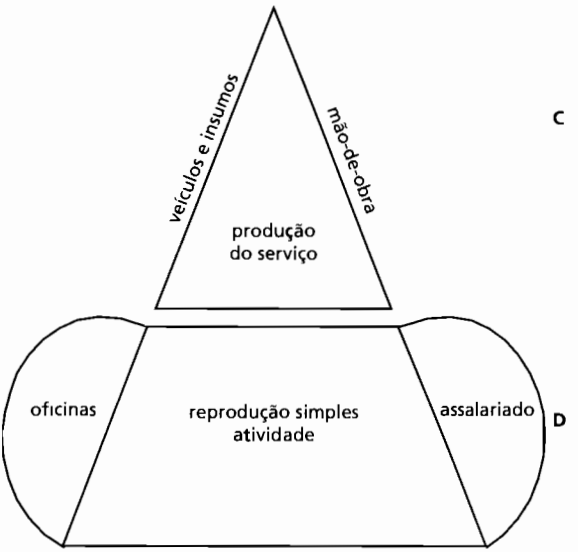
3.1. Esquema simples: o funil da produção básica

Modelando a oferta de transporte segundo o funil invertido, conforme a Figura 2, passa-se a analisar separadamente duas disposições sucessivas: a simples prestação de um serviço mercantil e a emergência de uma empresa de corte capitalista. Nesse vaivém do abstrato ao concreto, alude-se também a formas diferenciadas da realidade.

Observa-se, assim, como segmentos inteiros dos transportes urbanos latino-americanos ficam confinados ao esquema da simples produção e reprodução da atividade, enquanto outros se desenvolvem em um esquema mais complexo. Vale lembrar que as abordagens teóricas dominantes enfatizam o primeiro aspecto, dando preferência à produção em pequena escala, ao passo que outras manifestações da realidade mostram a enorme inadequação dessa abordagem para dar conta das tendências emergentes ou já consolidadas. Ambas as razões, empírica e teórica, justificam a decomposição em dois compartimentos da ocorrência no funil da oferta.

Figura 2

Da produção à reprodução simples do transporte – Funil 2/1



Fonte: TURMA

O segmento superior do Funil 2/1, por sua vez, pode ser dividido também em duas partes: a combinação primitiva de fatores, que desemboca em sua estruturação em uma atividade reproduzindo-se. No triângulo superior do funil (2/1, parte C), dão-se os elementos básicos de uma alquimia rudimentar, se "o processo de trabalho torna-se capitalista de forma específica quando for combinado com a valorização" (Thompson, 1983: 41)[15].

Prestar um serviço de transporte está ao alcance de qualquer pessoa que possa adquirir, operar e manter um veículo, com mão-de-obra que é, geralmente, a do proprietário mesmo. Não é necessário maior profissionalismo além dos conhecimentos básicos de direção e mecânica para produzir essa mercadoria-serviço. E, para vendê-la, basta ter um reconhecimento intuitivo da demanda, aliado a um certo acesso aos mecanismos que permitam combinar receita diária e financiamento do veículo – sendo que menos de dois anos são em geral necessários para a renovação do veículo, adquirindo os insumos básicos e assegurando a subsistência do pessoal. Do ponto de vista comercial, estas são as condições básicas da autoprodução de um serviço, diferindo muito pouco do que acontece em outras atividades comerciais ou artesanais.

Visto do ângulo do seu uso, o fato de essa mercadoria ser um serviço dependente da imposição externa de um itinerário único determina o profissionalismo nascente na operação do transporte. O veículo e seu motorista/proprietário não servem fora da capacidade de atender a uma demanda e

de aglutiná-la, de maneira que permita tanto satisfazer necessidades quanto assegurar as condições de perenidade da atividade, já se apartando da idéia de espontaneísmo ou da geração natural de uma atividade espúria. No entanto, a necessidade de sobreviver vai levar o prestador daquele serviço simples aos limites da legalidade e fazê-lo tentar açambarcar a clientela que produz as condições da sua própria reprodução como prestador do serviço.

Assim sendo, no segmento D, esse esquema simples é resultado de um desenvolvimento complexo dos meios de transportes e revela uma grande dependência do prestador de serviço em relação à indústria automobilística, aos mecanismos de acesso cooperativo a peças e combustível, à formação comum do pessoal que trabalha na condução e na parte mecânica e à dotação de vias e equipamentos urbanos. Tal dependência se estende também para as formas urbanas, tais como vistas determinando a demanda (Funil 1) e sua estruturação em fluxos e horários, sendo que, à diferença da mercantilização de outros bens, o transporte não pode ser estocado nem a demanda aglomerar-se em excesso.

A realização dessa mercadoria, ao contrário do que acontece na produção industrial, é simultânea ao próprio processo de trabalho. Aparece então o problema da concorrência entre os vários prestadores simples de um serviço, que dificilmente podem ser submetidos de forma abrupta ao mercado: determinado serviço de transporte com características adequadas quase nunca pode ser substituído por outro.

A simplicidade de um modo de prestação de serviços e a complexidade de sua realização mercantil estão na base de muitos desenvolvimentos históricos dos sistemas de transporte latino-americanos. Nessa atividade, costuma-se denunciar a permissividade da dupla contabilidade, com evasão financeira seja na relação de concessão ou simplesmente entre motorista e proprietário. Certa propensão à evasão extraprodutiva ou extra-setorial explica em parte a permanência de formas primárias de organização corporativa. Apesar desses elementos, que podem estar presentes nas fases primigênias da atividade, eles não parecem constituir um impedimento definitivo para uma racionalização em formas empresariais capitalistas, enquanto forem arrebatados por transportadores arrojados.

A autoprodução do serviço somente pode se estender até que se desenvolvam mais claramente mecanismos empresariais de profissionalização do transporte urbano. Na medida em que essa atividade se encontra imersa em um contexto urbano capitalista, deveriam desenvolver-se junto ao crescimento dela as funções pertencentes aos atributos da reprodução simples.

Faz-se mister dizer que tecnificação e economia de escala viabilizam o recurso a oficinas de manutenção, transcendendo a terceirização de atividades como a mecânica, geralmente efetuada na rua no caso da autoprodução simples. Mas, acima de tudo, esse novo ambiente profissional é próprio para a instauração de relações salariais, com vistas a um melhor aproveitamento do material rodante (segundo motorista, cobradores, despachantes).

O esquema da reprodução simples implica também o agrupamento de veículos e operadores para darem conta da quantidade e da variação da demanda. Já do ponto de vista de sua utilidade, a organização dos transportes urbanos requer formas avançadas de cooperação na organização interna da atividade. Para sua realização mercantil, a atividade se reproduz, posto que são elaborados mecanismos de captação social da demanda, permitindo também um acesso socializado a veículos, insumos, infra-estruturas e uma influência corporativista nas normas regulamentares do uso das vias.

Em resumo, no compartimento D do Funil 2/1, o transporte apresenta-se de forma tão simples que uma produção caseira e ocasional somente pode ser estabilizada mediante uma organização manufatureira perene. Os elementos que entram na composição do produto – o serviço de transporte – não são nada complexos, e o nível de sofisticação em sua produção é bastante baixo. Porém, a impossibilidade de estocar esse bem e as condições de venda prestam-se a uma organização peculiar, na qual os requisitos da reprodução simples podem ser desenvolvidos dentro ou fora da empresa e geralmente se dão em uma combinatória dos dois. Por este ângulo, entende-se melhor a razão de ser de formas embrionárias de empresa e de profissionalização, assim como a razão de elas permanecerem ou reaparecerem freqüentemente.

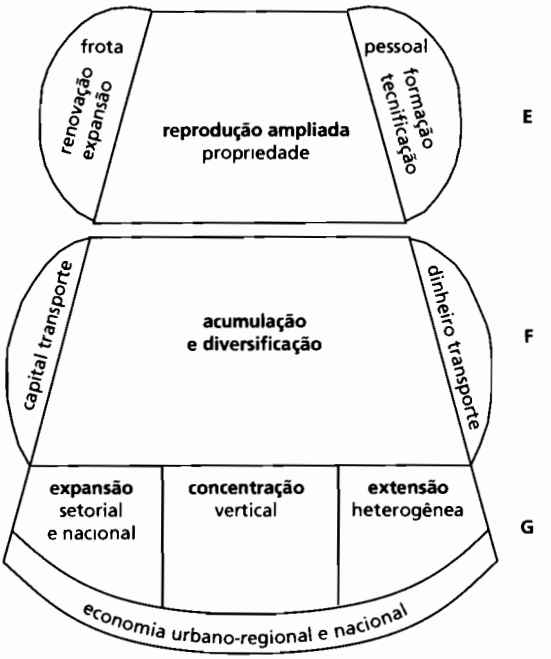
3.2. Esquema complexo: reprodução ampliada no funil

"Nasceu a empresa, o empresário. Ainda demorando em entendê-lo, a revolução radica nessas simples palavras. Empreender é mobilizar meios para outras metas e caminhos diferentes daqueles já traçados pela sociedade" (Segrestin, 1992:7). O segundo compartimento do funil (2/2) corresponde à constituição do transporte urbano como atividade capitalista enquanto tal, em que o capital segue sua lógica: se reproduz de maneira ampliada, acumula-se e se diversifica. A seguir, passa-se a analisar essas três características nas quais, a partir dos elementos simples antes assinalados, vêm se desenvolvendo as empresas.

No segmento E, o diferencial da empresa capitalista radica-se na divisão entre a propriedade e a produção. A remuneração do capital, uma vez assegurado o investimento reprodutivo, procede de uma alquimia diferente, relacionando frota e pessoal. Para crescer, a empresa tem que expandir a frota, melhorar a qualidade e a capacidade dos veículos e ampliar as instalações para manutenção. Agora, definitivamente, as oficinas mecânicas têm que ser instaladas na empresa, sobretudo quando são utilizados motores a diesel. A viação organiza uma disponibilidade constante de veículos para operação, buscando suprir a demanda e captar outros segmentos. De fato, o ato empresarial é, "por natureza, subversivo da ordem preestabelecida, pelo simples fato de que faz emergir espaços econômicos novos" (Vérin, 1982: 171) – no caso, a partir da anterior produção simples do transporte. A empresa acrescenta tecnicidade interna e capacidade de corresponder de forma auto-suficiente aos requisitos do serviço.

Figura 3

Reprodução ampliada e acumulação no transporte – Funil 2/2



Fonte: TURMA

Apresenta-se então o requisito incontornável para ela atingir um nível de produção que justifique a imobilização de capital em instalações fixas próprias. Define-se a escala de produção mínima para assumir cabalmente a renovação e expansão da frota, mobilizando os recursos humanos correspondentes. Procura-se a melhor combinatória para produzir economias de escala[16]. As economias serão cada vez maiores à medida que for incrementada a capacidade operacional própria da empresa: as atividades de manutenção de carrocerias, chassis e motores estão em *continuum* com os de produção dos serviços. Não resulta estranho o fato de algumas grandes empresas se dotarem de uma capacidade que bem poderia estar voltada para a autoprodução de veículos. Entre mínimo e máximo de veículos, a dinâmica da viação procura um ponto de equilíbrio, embora este possa mudar em função de determinantes em atuação no mercado.

Assim sendo, a reprodução capitalista atinge a organização do fator mão-de-obra. É sabido que o pessoal operacional dos transportes mantém um domínio profissional inalienável, que lhe foi transferido no trânsito de operador simples a empresário. Pois, dentro de certos parâmetros, o motorista é quem comanda o desempenho de sua máquina e, de maneira secundária, o cobrador é quem controla a receita. Esta é uma diferença frente à situação operária, em

que esse mesmo controle é arrebatado pelo desempenho da atividade na fábrica. No caso, quando o trabalho se efetua na rua, dentro de um veículo, passa a haver certa fusão entre produção e valorização do serviço – esta, concretizada na venda da passagem ao cliente. Eis aqui uma caixa preta que, em boa parte, escapa ao controle do proprietário e até do órgão fiscalizador. O domínio quase exclusivo da condição concreta de execução do serviço concede força considerável às organizações trabalhistas e sindicais dos transportes, à diferença do que ocorre nas atividades fabris ou comerciais, em que a ação de produzir fica afastada da realização comercial da mercadoria ou vice-versa[17]. Um controle crescente desse produto será adquirido tão logo for desenvolvida certa capacidade de pôr o pessoal de operação sob as ordens de uma categoria gerencial eficiente, embora continue muito difícil incorporar os elementos de conhecimento direto nas funções de administração (como o *deskilling* na fábrica)[18].

Dentro da empresa, cresce então um corpo burocrático que implementa certa racionalização da organização do trabalho e deve melhorar a eficácia. Pressupõe-se que a burocracia seja modernizante – nessa reduzida acepção da noção de modernização –, na mais clássica justificativa das organizações empresariais e sociais secundárias (Weber, 1922). Poderá implicar maior produtividade do trabalho, no limite estabelecido pelo controle mantido pelo motorista sobre o veículo quando estiver na rua. Entretanto, dado que parte da gestão está no manejo do sistema dos transportes em seu conjunto, a maior eficiência dessa atividade de serviço será obtida pela mobilização de uma burocracia externa, em particular nas instâncias do poder público. Lembre-se aqui que, em matéria de transportes, o incremento da produtividade passa por uma racionalização no uso do material rodante e por um aumento de capacidade para atender à demanda, o que envolve tanto capacidade gerencial da empresa quanto eficiência administrativa de quem ordena a rede de transporte.

No que se refere ao desempenho técnico do pessoal, a ampliação de conhecimento e a formação profissional consomem uma proporção crescente dos gastos operacionais, acrescidos pela necessidade de um controle em linha e eventualmente acompanhados de incentivos e benefícios sociais para trabalhadores. Na medida em que estes conservam um forte domínio de seu desempenho profissional, a modernização mais fiscaliza do que incentiva a criatividade.

Os trabalhadores dos transportes costumam ser muito ciosos da redução da jornada de trabalho, o que representa um avanço em relação à autoprodução ou à simples produção mercantil, nas quais a busca do maior rendimento do veículo implica jornadas extensas e sacrificadas. Aqueles que se tornam funcionários de empresas sentem-se privilegiados e podem se tornar renitentes a qualquer racionalização do serviço que implique em reorganização da jornada de trabalho. Adequar seu desempenho às exigências do processo produtivo implicaria seguir as flutuações da demanda, sendo esta muito concentrada nos horários de pico e dependente também do ritmo econômico e das atividades escolares. Desse modo, certos rigores sociais podem chegar a impedir modificações

na própria jornada de trabalho, tal como a dupla pegada, que deveria se impor de acordo com as flutuações diárias da demanda. A esse respeito, as empresas de transportes coletivos latino-americanas estão ainda longe do que se tem alcançado em outras partes, inclusive em empresas públicas, mediante as técnicas do *habillage* (palavra que considera o ônibus como corpo, para "vesti-lo" com os elementos comerciais da operação – seja o combustível, seja o cliente).

A administração moderna é menos técnica do que institucional e a direção do processo de trabalho atinge mais as regulamentações do que as inovações. O porte da empresa, ou o limite de seu crescimento produtivo, não depende do capital fixo, mas sim da operacionalidade. Ou seja, claramente neste caso, as economias de escala dependem do controle que se conseguir manter sobre a organização do trabalho, enquanto são as exigências trabalhistas que determinam até que ponto uma empresa é "manejável". Eis aqui o verdadeiro sentido da economia de escala no setor, no qual a adaptabilidade que se credita ao autoprodutor simples – uma vantagem em si – não pode ser desconsiderada quando se compara este tipo de operação com aquela efetuada por grandes empresas. Nestas, o gigantismo pode ser prejudicial: devido ao peso excessivo do fator mão-de-obra, elas acabam perdendo o que ganharam em acumulação do capital (veículos, por exemplo). Enquanto se mantiver o princípio de uma cobertura total dos custos de produção pela tarifa paga pelo passageiro, sem subsídio externo à atividade, o salário do trabalhador do transporte importa mais do que as tarifas cobradas ao conjunto dos trabalhadores.

A separação entre a gerência empresarial dessa atividade e a remuneração do capital possibilita a acumulação que se desenvolve dentro dos parâmetros antes assinalados. O capital-transporte pode ser gerado nas garagens, com a perícia necessária para evitar superdimensionamento ou ociosidade no uso do material rodante, embora se tenha de manter uma reserva produtiva que marque a diferença entre frota patrimonial e frota operacional. Quando se chega a tais limites, ou às barreiras para o incremento da produtividade que provenham dos rigores do trabalho, o investimento marginal é contraproducente. A tendência do capital é abrir outros mercados, dentro da cidade (abrangendo outros tipos de serviços) ou em outros locais (expandindo seu raio de intervenção).

Por outro lado, ao adquirir um volume importante em uma mesma empresa, o dinheiro-transporte (obtido diariamente a um ritmo bem mais veloz do que a depreciação do capital) tende a correr segundo sua própria lógica, que é financeira. De modo particular, quando as condições externas são as de uma economia inflacionária, uma vez assegurados os mecanismos adequados para equiparar as tarifas aos custos de produção, o dinheiro extraído do transporte tende a ocupar seu próprio lugar nos mercados financeiros, locais ou nacionais. No transporte, a acumulação está propensa a uma diversificação que desloca o capital-transporte e/ou o dinheiro-transporte para fora da empresa.

O funil abre-se, então, em sua parte inferior (2/2 G), em três modalidades de investimento capitalista. A expansão setorial e nacional remete a uma

estratégia que consiste em conquistar outros mercados dos transportes, urbanos de preferência, mas talvez também o regional. A arquitetura brasileira dos grupos que articulam empresas no nível de sua propriedade (aquisição de ações, criação ou compra de empresas) mostra o dinamismo potencial desse capital. Porém, em outra escala e em outras situações, uma lógica semelhante pode ser visualizada na propriedade oculta dos veículos, em que a atividade se mantém formalmente no nível da reprodução simples.

Outra estratégia consiste em uma crescente concentração vertical, mediante a qual um grupo de empresas se encarrega do controle cada vez maior da produção dos insumos e das instâncias financeiras do setor. Pode-se, assim, evidenciar a aproximação entre as empresas de transportes e a indústria automobilística. No controle que os empresários do transporte vêm adquirindo sobre as entidades financeiras para aquisição de veículos e peças, demonstram grande autonomia em relação às regulamentações tributárias e agências de crédito.

Uma terceira estratégia do capital consiste em expansão rumo a outras atividades, afins ou não. Outros serviços urbanos e o setor imobiliário são os lugares prediletos de diversificação do investimento e a articulação entre os capitais desses dois ramos no setor financeiro é notória. Porém, a lógica dos grupos nos quais se inserem as empresas de transportes pode levá-los a dimensões muito diferentes.

Chegando a este ponto, não se pode seguir um raciocínio que parte da mera lógica empresarial dos transportes urbanos. De fato, ao abrir-se para a economia urbano-regional e nacional (na saída do funil 2/2), o capital se dilui em outras lógicas, sobre as quais não exerce o controle. A articulação entre os capitais, sobretudo quando os critérios financeiros primam sobre os produtivos, corresponde a estratégias bem diferentes de profissionalismo. É preciso ressaltar duas especificidades dos transportes urbanos que, combinadas, conferem-lhe um lugar típico nessas dinâmicas macro-nacionais.

Em comparação com outros setores, devido tanto às características internas de seu processo produtivo quanto à burocratização externa para adequar tarifas e demanda solvível em função da renda da população, a rentabilidade relativa do investimento nesse setor pode ser menor do que em outras atividades. Mas a taxa de rotatividade desse capital é relativamente alta (se comparada com a construção, por exemplo). E, sobretudo, a massa do dinheiro-transporte, bem como a rapidez de sua circulação, é das maiores nas economias urbanas. Comparado com outras aplicações bancárias, esse dinheiro, investido a curtíssimo prazo, rende em ritmo superior ao da inflação, sendo ainda relativamente seguro e sempre disponível.

No caso brasileiro, pode-se extrapolar como a arrecadação e utilização da massa do dinheiro-transporte faz parte de estratégias públicas ou privadas que transcendem as dimensões econômicas do serviço prestado. Na saída desse funil encontramos, então, empates entre lógicas produtiva e financeira, sem que se possa determinar qual delas prima sobre a outra.

Voltando a unir os dois compartimentos do funil da oferta, aparece um *continuum* entre as características intrínsecas da atividade dos transportes urbanos e seu desenvolvimento em modelo empresarial capitalista, simples e ampliado. A este respeito, uma consciência comum une o autoprodutor ao proprietário de uma ou de várias grandes empresas.

Contudo, é preciso se precaver de um simplismo evolucionista, o qual pretenderia ver no segundo o caminho obrigatório em direção ao qual evolui o primeiro. As variáveis externas agem de maneira suficientemente forte, de modo que, segundo o modelo que sobressai do exemplo brasileiro, não se pode prever com certeza se a curto prazo a forma da grande empresa capitalista irá se impor de forma generalizada. Mas, no sentido contrário, tal modelo permite reconstituir a história de um empresariado, porquanto as trajetórias pessoais, familiares e patrimoniais das grandes empresas brasileiras de transportes urbanos estão impregnadas de testemunhos vivos de algumas décadas de mutação.

A rapidez dessa evolução mostra também sua frágil consolidação, visto que o transportador ainda não é reconhecido pelos empresários de outros setores como um de seus pares e que os sistemas de transportes urbanos não estão totalmente resguardados das tendências regressivas de diversas índoles. Tratando-se de avaliar os méritos das diversas fórmulas organizacionais presentes nesse funil, não se pode negar a maior adaptabilidade do pequeno empresário ao tipo de crescimento e desenvolvimento das cidades latino-americanas. Quanto à grande empresa – certamente mais pesada, porém preferida por qualquer poder público modernizante que pretenda ordenar os sistemas de transportes de uma cidade –, ela é menos afetada pela variação cíclica que caracteriza os transportes latino-americanos[19].

4. Esquema desenvolvido: o encaixe dos funis

A pergunta central que deve nortear a análise, mal formulada quando restrita aos mecanismos de adequação entre a oferta e a demanda, reside na maneira como se encaixam os funis 1 e 2. Ainda em termos empresariais, pode-se restringi-los às noções de clientela potencial e real, presentes no funil superior, e às noções clássicas de organização da produção, no funil inferior.

Não resta dúvida de que o encaixe dos funis apela para noções de maior envergadura e se vê codificado pelas políticas públicas em geral e de transportes em particular, sejam estas últimas explícitas ou implícitas, centralizadas ou descentralizadas, planejadoras ou liberais. Não se pode esquecer que o transporte é um serviço e que, dentro desse parâmetro, se verifica a possibilidade de sua organização segundo cânones capitalistas mais ou menos abertos ou coibidos.

Não se irá detalhar mais o que acontece nos segmentos A e B do funil superior, por mais que antecedam a atividade. Mas, se se tornar a conceituali-

zar os segmentos do funil inferior, vistos como os diferentes elementos presentes na constituição da empresa de transportes, será possível recuperar elementos essenciais.

A pirâmide inicial do funil inferior, no segmento C de organização primária do serviço, guia o processo técnico de combinação entre o material rodante e os recursos humanos, ou entre o capital fixo e a força de trabalho. É o laboratório central da atividade, que pode conhecer uma série de melhorias, propiciando o aumento da eficácia do serviço. Os princípios operacionais dos transportes urbanos estão sujeitos a aperfeiçoamentos de ordem técnico-institucional que deveriam prevalecer sobre outros critérios, que operam melhor em outros níveis.

O segmento D é precisamente aquele em que se organiza o processo produtivo e pode corresponder à clássica confrontação entre exigências trabalhistas e capitalistas. Na lógica de relações assalariadas, o poder do segundo sobre o primeiro é assegurado por meio da hierarquia imposta na empresa e da apropriação do produto.

É no segmento seguinte, o E, que prima uma lógica gerencial da empresa em busca de modernizar-se segundo princípios inspirados no modelo organizacional de Taylor (1911), decompondo a função de comando em várias especialidades. Uma ressalva à aplicação dos "modelos de gerenciamento empresarial científico" ao transporte provém da característica de ser uma atividade de serviços, na qual certas funções de direção ficam fora da empresa (como a regulamentação da tarifa, que é externa), a produção e a realização são simultâneas e há impossibilidade de estocar ou substituir a mercadoria produzida. Aqui, a inovação não é apenas desenvolvimento tecnológico, mas também, e sobretudo, domínio técnico dos processos produtivo e administrativo. Portanto, a modernização nem sempre implica redução de facetas diferentes do comando técnico e comercial.

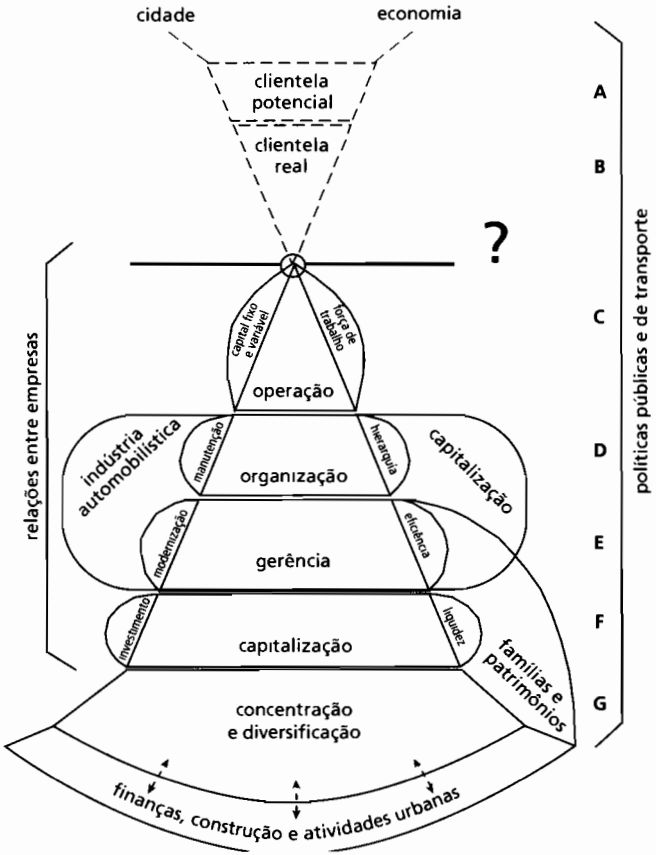
No segmento F predomina a lógica da capitalização, na qual a acumulação adquire características fordistas, de monopólios legitimados pela criação no seu entorno de novas formas de ordem doméstica, baseadas no meio econômico e social (elementos A e B do funil). É o reino dos gerentes de megaempresas, atentos tanto à otimização da produção quanto ao rendimento financeiro e à busca das melhores oportunidades na exploração do transporte de massa. Já a empresa tende a incorporar-se a uma estratégia de grupo. No tocante ao processo de trabalho, este segue cânones clássicos, ao não poder estandardizar-se o processo produtivo.

Porém, é no segmento G, o último do funil, que, de modo claro, a empresa se expande firmemente, ou se inscreve em uma estratégia, ultrapassando os limites próprios dos campos empresariais. Esta expansão é produzida em uma dimensão superior à de sua cidade ou região e é marcada pelo ingresso em novos mercados. A dinâmica da empresa não segue, pois, a que é própria do capital quando este, sob os rigores sociais e as exigências do poder público, encontra a burocratização que diminui o lucro setorial (Crozier,

1963). No capitalismo gestionário, tende a se generalizar o movimento de concentração vertical que se observa no ramo do transporte, enquanto os movimentos de deslocamento horizontal do capital, de um ramo para outro, seria típico da situação mais recente de domínio das finanças sobre a produção: o transporte está entre ambas as lógicas.

Figura 4

Esquema geral de produção e consumo de transporte – Encaixe dos funis



Fonte: TURMA

Tão esquemática resenha não pretende reconstituir a lógica do transporte urbano, que acompanha o trânsito do artesanato ao monopólio e às formas de prestação de serviço que lhe hão de suceder. Ainda mais na atual etapa de novas relações entre economia e sociedade, tentando se contrapor às tendências monopolísticas deturpadas. Nesta linha, observa-se mais uma vez a propensão constante ao ressurgimento de formas anteriores de produção do

serviço de transporte, segundo modos de gestão que se pensava superados ou, ainda, modelos operacionais qualificados de regressivos – nem sempre com razão. Pois se está sempre frente à necessária adaptação de uma atividade secundária, frente a mudanças que acontecem no cenário econômico e social global.

No pós-fordismo do capitalismo periférico (Lipietz, 1987 & 1989), o peculiar reside justamente na combinatória de elementos de extrema modernidade, iguais aos encontrados em empresas que lideram os transportes urbanos, com outros de caráter "arcaico", tal como são comumente catalogadas em formas remanescentes de produção e reprodução simples da atividade. O "pós" é aqui também um "pré", assim como as organizações secundárias coexistem com as primárias e o econômico com o político.

Correndo ao longo desse segundo funil, a concorrência entre as empresas – desigual, segundo os graus de desenvolvimento técnico e social delas – ainda permanece, sem que se possa ver, terminantemente, um domínio absoluto de firmas imprimindo sua estratégia a uma atividade.

No lado esquerdo do funil, nota-se a força modernizadora do capital que, em cada segmento, vai adquirindo maior autonomia. Também se observa que essa modernização de veículos e garagens depende das condicionantes da indústria automobilística, pelo menos no tocante à organização e gestão da produção. Logo, essas determinantes podem ser inferidas dentro da própria empresa ou grupo.

Na direita do funil, aparecem os desenvolvimentos que partem dos fatores sociais da produção. Vê-se também como a simples realização da mercadoria-serviço desemboca em uma autonomia da liquidez extraída da atividade, dentro de estratégias familiares e patrimoniais do empresariado, que chega a superar a mera lógica da capitalização prevalecente nos segmentos D e E do funil.

O gargalo do funil abre-se a outras atividades econômicas e financeiras e remete a maior nível de concretude, isto é, à inserção do transporte totalmente desenvolvido em sua forma capitalista, na economia e na sociedade locais. A rigor, se a tendência hoje dominante aponta para uma subordinação do transporte a exigências extra-setoriais, no arranjo de uma nova racionalidade econômico-financeira, dever-se-ia poder inverter o lugar dos dois funis, com o postulado nada ilógico de que são as lógicas da oferta que determinam as da demanda. Ou, para formular a pergunta: o encaixe dos funis procede dos requisitos sócio-econômicos do serviço ou dos ditames empresariais da atividade?

Da experiência histórica, pode-se inferir o que vem a ser uma empresa de transporte urbano moderna: dinamizada por sua constituição em atividade capitalista, seu processo produtivo encontra-se paulatinamente depurado nas principais características do corporativismo. Trata-se de um processo que combina elementos estruturais e sócio-culturais; todos eles conduzem a um certo perfil das empresas de transportes urbanos, que crescem até certa dimensão desejável, articulam capital e processo produtivo e se oferecem ao público em condições favoráveis de serviço.

No Brasil, assiste-se a uma depuração de todos estes elementos:

- um capital que vem se constituindo como tal a partir da concentração e da diversificação;
- um processo baseado fundamentalmente em uma organização do trabalho que envolve, porém, modernização tanto do material rodante e das instalações fixas quanto da gestão empresarial;
- uma relação com o mercado condicionada a uma institucionalização pública do sistema de transportes.

Tal experiência difere da dos países industrializados que, por mais diversificada que esteja, apresenta algumas características comuns: organização prévia do mercado, maior importância da qualidade do serviço, separação quase total entre a posse do capital e a execução da produção, assim como entre a direção do sistema e a operação da empresa; combinação entre a gestão pública do conjunto e o serviço privado da empresa.

A experiência brasileira mostra maior agilidade quanto a certa coesão e, sobretudo, mais ênfase na quantidade do que na qualidade do serviço oferecido. Isso conduz, em outros termos, ao problema da propriedade dos meios de transporte público.

Os funis em perspectiva

Ainda assim, essa experiência lança luzes diferentes sobre o modelo proposto pelo enfoque idealista na análise dos transportes. Basta assinalar um ponto: o referente à tão propalada "desburocratização". O Brasil oferece a imagem de um país onde operam fundamentalmente empresas privadas, mas cujo desenvolvimento, por certo desigual, estaria em boa medida ligado à atuação dos poderes públicos. Foi instaurada uma relação dialética entre a acumulação no setor e a regulação do mesmo, assim como entre a empresa privada e o serviço público. Assiste-se a certa vontade de controle por parte dos municípios, enfrentando hoje novas responsabilidades; mas também ocorre que a empresa privada reclame a intervenção do Estado para organizar o mercado de acordo com suas exigências de rentabilidade capitalista, para modernizar-se e para transferir a ele os elementos menos rentáveis de seu processo produtivo.

A pergunta básica sobre qual empresa privada de transporte urbano é desejável foi conceitualmente respondida no que diz respeito a um modelo único (mas heterogêneo), em que a grande empresa brasileira se expande no país – e até para fora dele. Não obstante, o encaixe dos dois funis inclui uma preocupação com a qualidade do serviço oferecido, segundo sua cobertura e atenção às crescentes necessidades sociais.

No momento das grandes redefinições dos campos urbanos e da cidade no mundo inteiro, assiste-se na América Latina a uma tensão maior entre as lógicas econômico-financeiras – que permitem a coexistência e a concorrência de racionalidades primárias e secundárias – e as lógicas sócio-políticas de extrema degradação dos esquemas clássicos do desenvolvimento. Os transportes urbanos, sofrendo os efeitos de todas essas determinantes, estariam na encruzilhada de uma mudança qualitativa do mesmo porte da mudança que conheceu na década de 40. Como prosseguirá?

Quando agarrado ao revés, o funil derrama o fluido em vez de concentrá-lo e o produto da atividade do transporte tende a se espalhar pelos poros permissíveis da cidade e da economia. O destino final da renda produzida no transporte, caso não seja reinvestida no setor, encontra desconhecidos caminhos que, sem dúvida, dinamizam a economia urbana. Mas esse capital junta-se a outros e precisa se concentrar outra vez para entrar na concorrência entre capitais. O afunilamento desse produto concentrado já escapa da própria dinâmica do setor.

Acumulação primitiva, capitalismo de concorrência e monopólios (ou, antes, constituição de oligopólios), no caso brasileiro, não são etapas claramente diferenciadas, mas formas de organização que se sobrepõem, se articulam e, inclusive, se reengendram mutuamente. Assim, assiste-se hoje, em um contexto crítico, ao ressurgimento de formas artesanais que dificilmente se poderiam qualificar como superadas.

No outro extremo da lógica capitalista, os transportes urbanos estão envolvidos em uma dinâmica maior, marcada pelo comportamento especulativo da economia brasileira, na qual a produção se vê subordinada a lógicas puramente financeiras.

Não é de estranhar, então, que se assista à emergência de grupos que superam os próprios limites de uma empresa e, inclusive, da atividade do transporte. Também não contradiz a tendência – hoje mundialmente preponderante, sobretudo no pós-fordismo – à constituição dos serviços urbanos em geral (e da cidade enquanto tal), muito além do simples transporte, em verdadeiros mercados nos quais operam (localmente, ainda que não totalmente) grandes oligopólios e firmas internacionais, sempre na interface entre lógicas produtivas e financeiras. "Novos produtos voltam a ser elementos perturbando as condições de vida do morador urbano e são postas em circulação segundo formas ditadas pela organização capitalista da sociedade. /.../ O automóvel é desenvolvido como um modo imensamente proveitoso de transporte que termina destruindo a forma mais prática de deslocamento no interesse do lucro. Como a máquina na fábrica, a maquinaria da sociedade torna-se um pelourinho em vez de uma comodidade e um substituto, em vez de uma ajuda, da competência" (Braverman, 1974: 278).

São tendências que merecem ser estudadas com muita cautela, tanto empírica quanto analítica, cuidando das especificações de cada caso para não se chegar a generalizações apressadas e sem pretender embutir qualquer realidade e toda teoria num simples funil.

Capítulo IX

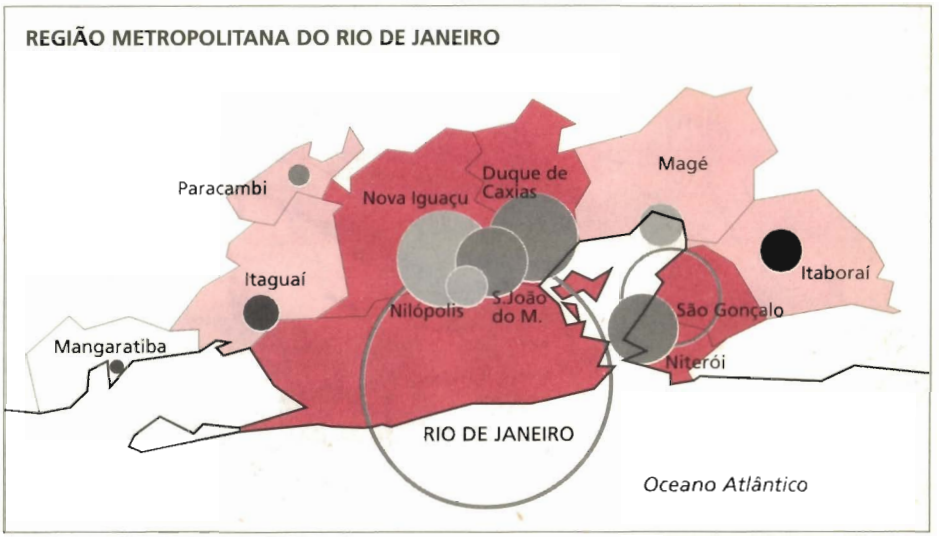
Hegemonia privada, da capital do bonde ao ônibus no Rio de Janeiro

RÔMULO ORRICO & ENILSON SANTOS



Mapa 1

Crescimento populacional do Rio de Janeiro na baía da Guanabara



% de população urbana em 1996

- 95
- 76
- 75

Índice de crescimento da população entre 91/96

- 110
- 100
- 64

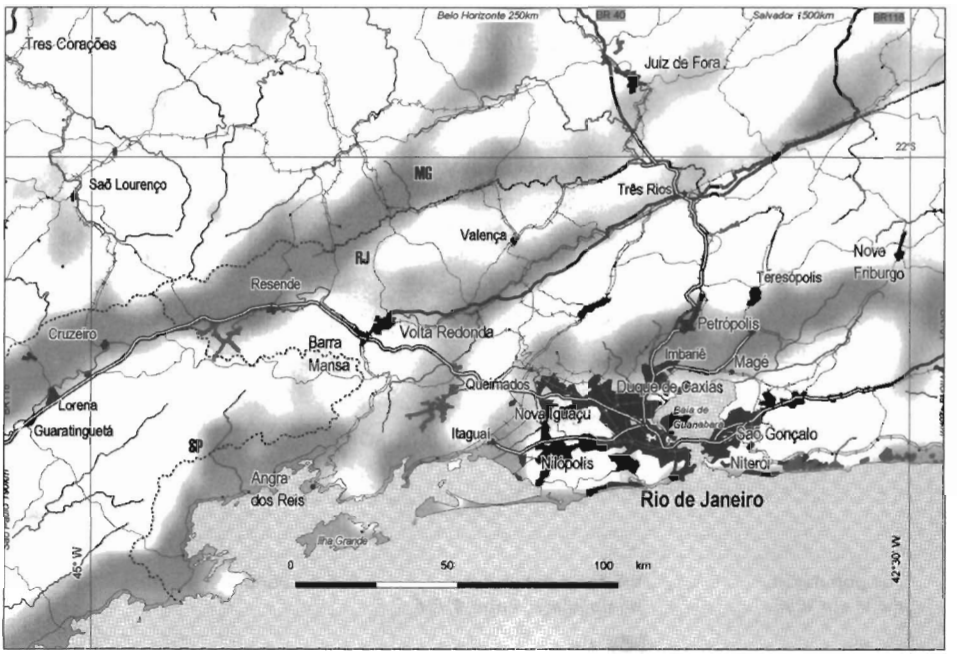
População em 1996

- 5.559.638
- 139.634
- 5.000

Fonte: TURMA; Elaboração: Leca De Biaggi; Dados: CREDAL/Samba 1998, IBGE

Mapa 2

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro



Fonte: TURMA; Elaboração: Jean-Paul Hubert; Dados: Esri DCW, 1993

Os transportes públicos como negócio face à evolução da urbe capitalista

É complexo o quadro de relações dinâmicas que se estabelecem entre os distintos atores a presidir a evolução social, econômica e espacial da aglomeração urbana carioca no contexto capitalista. Faz-se indispensável compreendê-lo para encetar a análise do desenvolvimento sócio-histórico e econômico da estrutura empresarial ofertante de transportes públicos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Assim, encontra-se ali, de um lado, aquele conjunto de atores econômicos vinculados seja ao desenvolvimento do mercado imobiliário – particularmente interessados em extrair do solo urbano a máxima rentabilidade –, seja ao negócio da construção imobiliária e infra-estrutural – orientados estes por perspectivas de lucro a longo prazo, que se materializam com base na expansão da área urbana e na permanente reconstrução da cidade[1]. De outro lado, há os usuários residenciais e negociais do solo, com perspectivas de benefícios a médio e longo prazos baseados na dotação de infra-estrutura técnica e de qualidade ambiental urbanas, especialmente daquelas áreas que circunscrevem funcionalmente os lotes onde se localizam suas atividades.

Outros atores especialmente relevantes são a administração pública, em suas distintas instâncias, e as organizações representativas da sociedade. A administração pública está formalmente empenhada em regulamentar e fomentar, em nome do interesse público, o desenvolvimento da cidade e a dinâmica dos negócios urbanos, mas é profundamente sensível ao poder e à influência dos atores econômicos. Em decorrência disso, as políticas e ações públicas podem ser por estes capturadas para que se orientem no sentido de ampliar a rentabilidade de seus negócios. Por fim, tenham ou não *status* de organização política, as entidades representativas da sociedade dedicam-se formalmente a promover a defesa das parcelas menos atuantes da população, a zelar pela qualidade de vida dos menos afortunados e pela preservação do patrimônio histórico-ambiental. É desse grande jogo de interesses, mediado pelas peculiares condições históricas, culturais e geomorfológicas do sítio urbano e pela dinâmica econômico-tecnológica da sociedade, que resultam os acordos hegemônicos que vão conformar, de forma cíclica, as políticas e estratégias públicas e privadas modeladoras do desenvolvimento metropolitano.

No caso particular da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, contribui significativamente para tornar ainda mais complexo o seu desenvolvimento o fato de ter sido sede dos governos imperial e republicano desde os primórdios de sua evolução urbana. Como tal, a cidade se constituiu em *locus* aglutinador de atores, negociações e decisões políticas e, conseqüentemente, em pólo concentrador de renda e de funcionalismo público de altos escalões. Em contrapartida, a visibilidade nacional e internacional do Rio de Janeiro também veio a induzir, durante boa parte deste século, uma importante atração de movimentos migratórios, bem superior à capacidade local de geração de empregos.

A somatória desses fatores vai implicar uma profunda desigualdade – de renda, de propriedade, de oportunidades de vida – que, associada à geomorfologia singular, marca de forma indelével a feição sociológica, econômica e espacial do adensamento urbano carioca. As grandes favelas, os assentamentos remotos e carentes de infra-estrutura, a radialidade da pauta de deslocamentos e a importância econômica relativa da área central da aglomeração são elementos conformados historicamente e que ainda permanecem como dados cruciais para a apreensão de um modo de desenvolvimento urbanístico peculiar.

Não poderiam todos esses elementos deixar de ter influenciado, de modo marcante, o desenvolvimento histórico do mercado de transportes públicos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Ali, é muito forte o papel das forças motrizes do desenvolvimento da economia urbana na estruturação espacial da metrópole e, portanto, da pauta de mobilidade da população. Essa influência se estende, direta ou indiretamente, à configuração da rede física infra-estrutural e operacional dos transportes e de sua regulamentação econômica.

Tanto é assim que a presença de planejamento e de políticas públicas norteadoras é historicamente destacável por sua fragilidade e por seu caráter francamente reativo, freqüentemente episódico, a exemplo dos casos da estatização da Light, nos anos 60, e da encampação de empresas de ônibus nos 80. O mesmo se nota quanto aos grandes ciclos do negócio de transportes na urbe carioca (bondes competitivos, bondes monopolizados, ônibus), que são abertos ou fechados com embasamento em conflitos propriamente de mercado – veja-se o papel histórico dos antigos lotações e de seus similares hodiernos, as vans –, assim como estruturados e resolvidos no âmbito privado, em um processo mais próximo da reconstrução permanente schumpeteriana do que de uma keynesiana intervenção pública.

Neste capítulo, busca-se orientar a análise do desenvolvimento dos transportes públicos na cena metropolitana carioca com ênfase nesses conflitos de mercado, ressaltando-se o caráter meramente formal da atividade reguladora do poder público. Na verdade, ele tão-somente atua no sentido de institucionalizar movimentos já pré-definidos pelos processos de contestação e acomodação, de conflito e consenso, realizados no seio da estrutura empresarial privada, seja aquela dedicada ao negócio urbano de valorização fundiária e/ou imobiliária, seja aquela ofertante dos serviços de transporte.

Em uma primeira parte, abordam-se de uma perspectiva histórica as relações entre o desenvolvimento espacial e sócio-econômico da metrópole, de um lado, e, de outro, o surgimento e evolução do mercado de transportes públicos. Busca-se entender como os diversos ciclos do negócio de transportes (primeiro, os bondes; depois, os ônibus) foram sendo moldados pela ordenação capitalista do uso do solo e pela estratégia privada dos ofertantes do serviço, atuando subsidiariamente o poder público regulador para formalizar essa dinâmica. Uma segunda parte é dedicada à abordagem do quadro dos transportes coletivos vigente em 1995, procurando-se dar realce à força

das organizações empresariais do setor em contraste com a multiplicidade de organismos reguladores e sua correspondente passividade. Uma avaliação da concentração da oferta dos serviços rodoviários é feita na terceira parte, dedicando-se a quarta e última a considerações sobre a possível transição para um novo ciclo de negócios que talvez esteja sendo maturado neste momento.

1. O papel histórico dos transportes públicos na conformação da metrópole

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro – RMRJ é atualmente constituída por 17 municípios, conta com população pouco superior aos 10 milhões de habitantes e ocupa uma área de quase 5.500 quilômetros quadrados. Historicamente, a RMRJ apresenta elevados índices de concentração em todos os aspectos sócio-econômicos e demográficos. Nos últimos quinze anos, a porcentagem da população estadual residindo na Região Metropolitana – cuja área representa menos de 15% do território do estado do Rio de Janeiro –, embora decrescente, pouco variou, passando de 77,3% em 1980 para 76,5% em 1991 e 75,4% em 1996. Também na metrópole são gerados 85% da renda interna do estado do Rio de Janeiro. Internamente, esses níveis de concentração de atividade econômica não são menos significativos: o município do Rio de Janeiro abriga atualmente 54,4% da população da RMRJ e é responsável por cerca de 75% da renda aí gerada. Entretanto, cabe salientar que a importância relativa do município da capital, ao menos em termos demográficos, vem se reduzindo, embora lentamente. Com efeito, o peso da capital na população da RMRJ já foi de 58,3% em 1980 e de 56,9% em 1991.

Na Tabela 1, verifique-se que a população regional permaneceu praticamente estável entre 1991 e 1996, depois de ter registrado, nos anos 80, uma taxa anual de crescimento superior a 1,3%, significativa embora inferior à taxa, maior que 2% ao ano, registrada no período pelo conjunto de Regiões Metropolitanas do país. Decompondo-se esse crescimento populacional pelas distintas sub-regiões da RMRJ, pode-se perceber que o conjunto dos municípios ao leste da baía da Guanabara (Niterói, São Gonçalo, Itaboraí, principalmente) vem experimentando crescimento populacional a taxas maiores – 32% contra 24% – que os da Baixada Fluminense (onde se destacam Nova Iguaçu, Duque de Caxias, São João do Meriti e Belford Roxo), os quais lideravam as taxas de crescimento populacional em décadas anteriores a 1980. Tal deslocamento vem produzindo uma uniformização maior do adensamento populacional no território metropolitano, inclusive com redução do contingente populacional no município do Rio de Janeiro, o que certamente se traduz por mudanças significativas nas necessidades de transporte das pessoas e, conseqüentemente, na geografia do mercado de transporte público intrarregional.

Tabela 1

População e taxa de crescimento dos municípios da RMRJ, 1980-1996

Município	População			Crescimento	% /ano
	1980	1991	1996	1980/91	1991/96
Rio de Janeiro	5 090.700	5.743.909	5.551.538	1,1	-0,31
São Gonçalo	615.352	778.831	833.379	2,16	0,62
Nova Iguaçu	621.789	766.216	826.188	1,92	0,69
Duque Caxias	575.814	665 343	715 089	1,32	0,66
Niterói	397.123	435.658	450.364	0,85	0,3
São João do Meriti	398 826	424 689	434.323	0,57	0,2
Belford Roxo	282.428	377.698	399.319	2,68	0,51
Magé	140.414	163.244	183.113	1,38	1,05
Itaboraí*	114.540	161 398	184.560	3,17	1,23
Nilópolis	151.936	157.936	155.272	0,35	-0,15
Queimados**	94.254	124.121	108.522	2,53	-1,21
Itaguaí	90.133	113 019	125 063	2,08	0,92
Japeri	56.334	65.576	73.130	1,39	1
Maricá	32 618	46 542	60.286	3,28	2,38
Paracambi	30.319	36.391	39 441	1,67	0,73
Guapimirim	23.188	28.005	32.614	1,73	1,39
Mangaratiba	13.845	17.922	19.896	2,37	0,95
Total	**8.729.613**	**10.106.498**	**10.192.097**	**1,34**	**0,08**

* Inclui a população de Tanguá, município desmembrado de Itaboraí em 1995.

** Inclui a população de Seropédica, município desmembrado de Itaguaí em 1995.

Fonte: IBGE

No Mapa 1, também se podem verificar as mudanças estruturais em curso na demografia regional, tanto pela extensão dos elevados índices de urbanização populacional historicamente creditados à cidade central do aglomerado aos municípios da coroa metropolitana – os da Baixada e aqueles a leste da baía registrando mais de 95% de suas populações em hábitat urbano –, quanto pelo fato de que as maiores taxas de crescimento populacional no período 1991/96 se encontram em municípios mais afastados do centro metropolitano, como Itaboraí, Itaguaí, Magé e Mangaratiba.

Verdade é que a Baixada e a região de Niterói, sucessivos eixos de adensamento populacional no desenvolvimento da metrópole, se vinculam a corredores de transporte, conforme se verifica no Mapa 2: o primeiro, à associação entre o corredor ferroviário formado pelos três ramais que adentram a área central da Região Metropolitana e o corredor rodoviário radial que se inicia na avenida Brasil; o segundo, ao conjunto rodoviário que se conecta à capital através da ponte sobre a baía da Guanabara. Isso não representa mais que concretizações recentes de uma íntima e histórica ligação entre infra-estruturas de transporte e expansão urbana, respondendo aquelas às necessi-

dades de prover boas condições de acessibilidade às áreas que o desenvolvimento econômico capitalista ia elegendo para implantar novas moradias ou novas atividades produtivas (Abreu, 1987).

Assim, a formação urbana e metropolitana do Rio de Janeiro não pode ser compreendida como simples conseqüência de implementações progressivas de infra-estruturas e de desenvolvimentos de novos modos de transportes, coletivos ou individuais. O espaço metropolitano do Rio de Janeiro, fortemente estratificado socialmente, é resultado de uma longa evolução, cujas origens remontam aos primeiros anos do século XIX – principalmente a partir da mudança da corte portuguesa para o Rio em 1808, quando a população somava cerca de 60 mil habitantes e se concentrava na área central (Cunningham, 1980) – e que se deixa parcialmente modelar pela singularidade geomorfológica do sítio. O motor efetivo, primário, da evolução morfológico-estrutural da metrópole carioca foi o desenvolvimento econômico capitalista, que teve importância fundamental na determinação da ocupação do solo da cidade e na própria evolução do sistema viário e de transportes, vinculando-se este às sucessivas exigências e transformações da economia.

Rastreando as origens urbanísticas do Rio de Janeiro, pode-se encontrar um primeiro povoamento fundado ao redor de 1565, com intenções principalmente de defesa da costa, situado entre os morros Pão de Açúcar e Cara do Cão, na península da Urca. Pouco tempo depois, o povoado se trasladou a um sítio hoje ocupado pela área central, de onde era possível exercer a defesa da baía e onde, adicionalmente, havia maior disponibilidade de terreno plano para expansão do tecido urbano. Nessa área, a cidade acomodou sua lenta expansão ao longo da segunda metade do século XVI e por todo o século XVII, chegando a 1620 com cerca de 4 mil habitantes e uma economia baseada no cultivo de cana-de-açúcar e nas atividades portuárias dedicadas à exportação agrícola (Cunningham, 1980). Uma forte mudança iria alterar o ritmo de crescimento da cidade: a descoberta de ouro nas Minas Gerais, cujos sertões seriam acessados mais facilmente a partir da então cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro. Início da rota de penetração, entreposto comercial e sede das atividades coloniais referentes ao negócio de ouro e pedras preciosas, a cidade experimentaria um rápido crescimento no século XVIII, ampliado com o seu alçamento à condição de sede do governo-geral da colônia em 1763.

Os 60 mil habitantes que receberam D. João VI em 1808 ainda se aglomeravam em uma pequena área central, a qual teria que ser estendida de forma acelerada para o oeste, tendo em vista fazer face aos quase 15 mil novos habitantes que chegavam com a transferência da corte. Por outro lado, a remontagem da administração portuguesa e dos espaços e hábitos do reino contribuem para a criação de novas funções urbanas e para a dinamização econômica do Rio de Janeiro. Passam a florescer as atividades comerciais ligadas à importação, sob o efeito da abertura dos portos, assim como as culturais. Ganha impulso uma incipiente indústria, diversifica-se a economia, e a

cidade vai pouco a pouco se consolidando como pólo de atração demográfica. Estima-se que a população tenha atingido 100 mil habitantes em 1820.

O desenvolvimento da cidade no século XIX também seria apoiado pelo *boom* registrado pelo café no mercado internacional, uma vez que os grãos produzidos no Vale do Paraíba e escoados pelo porto do Rio deixavam renda e impostos que lastreavam financeiramente a execução de melhoramentos da infra-estrutura urbana: uma primeira higienização da cidade (o sistema de esgotos de 1864) e a implantação da primeira ferrovia urbana (1854) e da ferrovia de penetração na serra (Rio-Petrópolis, 1865).

A proclamação da independência em 1822, mantida a cidade do Rio como capital do novo império do Brasil, veio solidificar o processo de expansão urbana. A população atingiria 275 mil habitantes em 1872, superaria o meio milhão em 1890 e chegaria ao princípio do século XX contando com mais de 800 mil residentes. A densidade populacional quase triplicou entre 1872 e 1900 (Cunningham, 1980), de forma que se pode afirmar que a área urbanizada pouco se modificou para albergar a migração rural-urbana da população negra libertada da escravatura em 1888, ademais de uma incipiente onda de imigrantes de além-mar.

Claramente, a perda de qualidade ambiental da cidade e também a sua limitada capacidade de dar origem a novos espaços para o mercado imobiliário e para a implantação de unidades industriais só poderiam ser revertidas com a introdução em larga escala do transporte urbano motorizado, objetivando expandir as áreas de moradia para além da periferia imediata ao território já adensado.

1.1. A capital dos bondes

Com efeito, introduzidas na cidade em 1838, as carruagens puxadas por cavalos ou burros, embora atuassem timidamente como apoio à mobilidade urbana já necessária ao desenvolvimento capitalista da cidade, pouco efeito teriam na expansão da área urbanizada. Razões para isso não faltavam, na medida em que esse transporte coletivo tinha tarifas proibitivas para a grande maioria da população e também porque, apesar de a ele se poderem atribuir alguns créditos no desenvolvimento de bairros como São Cristóvão e Botafogo, as linhas que efetivamente se estabeleceram eram muito restritas no que concerne à penetração nas periferias menos imediatas ao centro.

Um pouco mais longe foram os bondes com tração animal, introduzidos em 1856 pelo Barão de Mauá. O fracasso das primeiras linhas não desanimou os pioneiros e, em 1867, passa a operar uma linha ligando o centro da cidade até o alto da Gávea, passando por Botafogo. Em 1871, o Barão de Drummond vinculou o bairro novo de Vila Isabel à linha que conectava essa área com o centro, passando por Maracanã. No mesmo ano, a Companhia Ferrocarril de São Cristóvão iniciou a implantação do serviço nos bairros a oeste mais próxi-

mos do centro, do Caju e São Cristóvão até o Rio Comprido. Exceção feita ao caso de Vila Isabel, os bondes de burro simplesmente seguiam o traço das carruagens, atrelando sua rentabilidade ao surgimento de espaços periféricos urbanizados, viabilizando a especulação imobiliária e ancorando a segregação espacial da sociedade. Daí resulta, como salienta Sica (1980), que a expansão dos bairros burgueses na direção sul (Catete, Botafogo, Copacabana) refletia muito mais o interesse das camadas mais abastadas da população em se diferenciar espacialmente dos adensamentos industriais e de moradia operária que vão se estabelecendo a oeste e noroeste do centro. Esse interesse era evidentemente facilitado pela grande pressão imobiliária sobre as propriedades da área central, que assim obtinham forte valorização para utilizações comerciais e financeiras.

Também pouco significativa foi a desconcentração urbana induzida pelas ferrovias. O processo de formação das companhias de estrada de ferro se deu por obtenção direta junto aos poderes públicos de concessões por parte de empresas de capital estrangeiro ou, de forma indireta, através de seus representantes locais, ou, ainda, da compra através de especuladores nacionais. As linhas que entraram em operação entre 1858 (Dom Pedro II) e 1886 (Estrada do Norte, depois Leopoldina), especialmente a Central do Brasil a partir de 1877, vão interligar pequenos núcleos populacionais a noroeste, reforçando o assentamento suburbano nessa direção sem gerar efetivamente alternativas locacionais – ao contrário, fortalecendo mais ainda o centro como pólo de atração de viagens.

Dentro desse contexto, a existência de uma linha de subúrbios (1858) incentivou de imediato a ocupação do espaço entre as zonas suburbanas e o centro. Antigas olarias, velhos curtumes ou mesmo núcleos rurais passaram então a se transformar em pequenos vilarejos e a atrair pessoas em busca de moradia barata, resultando daí uma elevação considerável da demanda por transporte e a conseqüente necessidade de aumentar a quantidade de estações e de composições. O processo de ocupação dos subúrbios tomou, a princípio, uma forma tipicamente linear, localizando-se as casas ao longo da ferrovia, com maior concentração em torno das estações.

Aos poucos, entretanto, ruas secundárias, perpendiculares à via férrea, foram abertas pelos proprietários de terras ou por pequenas companhias loteadoras, dando início a um processo de crescimento radial. Mas, como assinala Pereira (1987), será o transporte rodoviário que, mais tarde, conferirá a esses pequenos núcleos habitacionais um adensamento urbano significativo. Assim, o processo de formação do mercado de transportes na RMRJ, em estando vinculado à conformação capitalista do espaço urbano nuclear, se deixava condicionar pela expansão real de alternativas locacionais para sua exploração com fins fundiários e/ou imobiliários.

No último decênio do século XIX, o desenvolvimento capitalista da já então capital da República viria a requerer o equacionamento do problema dos transportes e do congestionamento ambiental das áreas centrais. A partir de 1892, vai se implantar no Rio de Janeiro uma extensa rede de bondes elé-

tricos, a qual será decisiva para sustentar a expansão urbana nas direções noroeste – até Méier, Muda e Tijuca – e sul, alcançando áreas do litoral entre o Leme e Ipanema ou interiores como Laranjeiras e Jardim Botânico.

A superioridade tecnológica do bonde eletrificado sobre seus antecessores produziria rapidamente dois fatos significativos. Por um lado, e antes que terminasse o século, haveria uma tentativa de fusão das distintas empresas operadoras, provavelmente motivada pela necessidade de fazer face aos investimentos requeridos pela eletrificação. Por outro lado, a capacidade de transporte da nova rede permitia ir além da incorporação de periferias: possibilitava às forças que hegemonizavam o desenvolvimento urbano a implantação de um complexo processo de seleção e adaptação de espaços territoriais a funções urbanas, promovendo uma ordem, uma hierarquia funcional adequada ao desenvolvimento capitalista da cidade e ao aprofundamento da segregação social no território.

Quanto à perseguida diferenciação funcional das áreas urbanas, ainda hoje perceptível, foi obtida pela especialização comercial, financeira e administrativa nas áreas centrais, pela ênfase nos usos residenciais e comerciais na zona sul e pela circunscrição da hoje zona norte à tarefa de albergar os excedentes populacionais de renda mais baixa e de receber incipientes implantações industriais. Diversas empresas surgiram, destacando-se a Companhia Ferrocarril de Vila Isabel que se espalhou por toda a cidade.

Somente com o surgimento e expansão da Light, já no século XX, foi que houve a unificação de todas as linhas em uma única empresa (Silva, 1992). O predomínio dos bondes se estenderia até o período posterior à Segunda Guerra Mundial, embora se registrasse uma crescente e organizada presença dos auto-ônibus desde 1927, principalmente como meio complementar da rede de trilhos eletrificados. Tal associação se vê reforçada pelo fato de que a Viação Excelsior – subsidiária da Light – era, entre as operadoras rodoviárias da cidade, a mais moderna e uma das maiores (Pereira, 1987).

Entretanto, nos anos posteriores à Segunda Guerra, vão se configurar os elementos da crise dos bondes no Rio de Janeiro. A necessidade de reinvestimentos na via permanente e na renovação do parque de veículos defrontava-se com a pressão do governo federal e por extensão das municipalidades no sentido de conter as tarifas de eletricidade e transporte eletrificado. Por outro lado, na medida em que o país, sob impulso de políticas públicas substitutivas de importações, ia desenvolvendo seu parque industrial e criando assim novas oportunidades atrativas para a inversão de poupança privada, o clássico processo de levantamento de recursos financeiros para as redes de bondes através do lançamento de debêntures – que sustentara em âmbito nacional e internacional a rápida expansão dos serviços – apresentava claros sinais de esgotamento. Além disso, a possibilidade de substituição dos serviços de bondes pelos rodoviários, já à vista, permitia aos poderes públicos maior capacidade de barganha e de intervenção ordenadora da operação de transportes urbanos. A esses fatores, soma-se o fato de que, à época, a tendência hegemônica na sociedade bra-

sileira favorecia o controle estatal e nacionalista dos serviços de utilidade pública, manifestando-se contra o monopólio privado, principalmente o das multinacionais, com guarida no conceito de interesse público (Freire, 1992).

Progressivamente, a partir dos primeiros anos 50, o serviço de bondes elétricos, que transportava 700 milhões de passageiros anuais, vai sendo desmantelado. Sua interrupção total ocorreu em 1964, quando os bondes ainda transportavam 225 milhões de passageiros/ano, mas se revelavam já incapazes de promover um atendimento de qualidade com a cobertura requerida por um adensamento populacional francamente definido em plano metropolitano.

1.2. A cidade dos ônibus: dos trilhos aos pneus

A introdução do automóvel e dos auto-ônibus, veículos movidos com motor a explosão, data do início deste século, em consonância com o processo da abertura de avenidas, de alargamento das ruas no centro da cidade e de substituição dos antigos pavimentos de alvenaria e paralelepípedo por revestimento asfáltico. Datam de 1908 os registros primeiros de operação de auto-ônibus e de 1911 a criação da primeira empresa dedicada ao negócio – a Auto Avenida. Os serviços de auto-ônibus eram, como regra, complementares aos de bondes. Mas sua expansão foi relativamente rápida pois, em 1927, contavam-se nas ruas do Rio de Janeiro 284 veículos, distribuídos entre 27 diferentes operadoras, entre as quais destacavam-se a Viação Excelsior – da Light – e a Nacional, constituídas em modelo empresarial, com frota superior a cem ônibus.

Bialowas (1992) sugere que o desenvolvimento inicial dos ônibus deve-se, principalmente, ao fato de ter sido ele uma alternativa de caráter "socialmente seletivo" nas áreas urbanas, embora o interesse da Light pelo negócio sinalize para uma estratégia empresarial de reserva de mercado, voltada a incorporar em sua atuação (quase) monopolística, e com outra tecnologia, ligações cuja baixa demanda não apresentavam atrativo ao lançamento de linhas férreas e rede de distribuição de energia.

A política regulatória para os novos serviços de ônibus já funcionava, à época, como uma barreira à entrada de novos operadores. Assim é que um decreto de 1930 estabelecia frotas mínimas de 6 e 2 veículos para os pretendentes a concessionários de serviços urbanos e rurais/suburbanos, respectivamente (Arquivo Histórico da Light, 1990).

Pereira (1987) ressalta como elemento impulsionador do crescimento dos ônibus o fato de que estes permitiam à classe média ascendente um padrão diferencial de atendimento, destacando sua flexibilidade potencial como atrativo para usuários que buscavam serviços versáteis e diversificados. Entretanto, o *boom* ocorrido no negócio de transporte rodoviário urbano vai se estabelecer na medida em que, nos anos 40, as dificuldades de transporte promovem o surgimento dos lotações. Operada por motoristas autonômos, essa modalidade de transporte veio contestar a hegemonia dos bondes, pas-

sando a competir pelos usuários destes, em rotas coincidentes mas flexíveis.

A competição aberta dos lotações estendia-se também às linhas de ônibus, uma vez que estas eram parcialmente sujeitas a regulamentação de itinerários e freqüências e, em sendo majoritariamente operadas por empresas, apresentavam práticas de controle gerencial que inibiam a versatilidade da operação. Já que a dinâmica do mercado apresentava uma crescente complexidade geográfica, em função de um desenvolvimento urbano que se deslocava das linhas férreas e gerava um tipo de demanda fragmentada, seus desenvolvimentos eram de aproveitamento comercial mais factível por uma produção flexível em termos de freqüências e itinerários, capaz de ajustar-se quase diuturnamente às flutuações espaciais e temporais das necessidades de deslocamento da população.

No todo, ônibus e lotações surgem como novos atores no setor de transportes, atendendo a uma demanda crescente e propiciando à prefeitura mecanismos de pressão política frente à empresa concessionária dos bondes. Mantendo uma política tolerante para o desenvolvimento do serviço de transporte rodoviário por ônibus ou lotações, o governo municipal ameaçava o monopólio dos bondes da Light, obrigando a empresa a reordenar os seus serviços. Assim, a afirmação dos serviços de ônibus e lotações, de uma certa forma, favorecia o fortalecimento da autoridade municipal (Silva, 1992). Por outra parte, Freire (1992) aponta que o transporte rodoviário urbano também respondia às necessidades de crescimento das periferias urbanas não servidas pelos bondes ou trens de subúrbio, na medida em que, através dos loteamentos, viabilizava a exploração imobiliária extensiva de grandes glebas de terra apoiada tão-somente pela preparação de caminhos de rodagem.

Nesse quadro, os embates que se travaram entre a Light e os operadores de auto-ônibus na década de 30 e durante a Segunda Guerra e a própria regulamentação pública exercitada no período se tornaram obsoletos diante dos desafios colocados pelos lotações. Nos anos 30, a regulamentação do serviço ainda estava centrada em uma postura anti-competitiva, buscando manter as linhas de bondes e ônibus operadas empresarialmente a salvo da concorrência dos ônibus operados por autônomos ou entidades artesanais. A municipalidade chegou a dividir a cidade em zonas de operação – a partir do centro –, nas quais a competição não era permitida, e a incentivar (Rocha, 1989) a formação de empresas pela fusão de pequenos operadores rodoviários. A partir de 1945, entretanto, a concessão de linhas diametrais norte-sul e de linhas competitivas com os itinerários principais de bondes e trens contribuiria para a redução de demanda dos modos ferroviários de transporte, iniciando um processo de promoção dos ônibus a modo hegemônico no transporte de massa (Barat, 1975).

Segundo Pereira (1987), a hegemonia do modo rodoviário no transporte urbano do Rio de Janeiro não pode ser compreendida sem que se dê a devida importância ao papel desempenhado pelos lotações. Para esse autor, foram os lotações que estabeleceram as possibilidades mais concretas de um desenvolvimento urbano menos dependente das linhas férreas e, ressalta ele,

impuseram limites claros ao crescimento de empresas formais de ônibus. No âmbito de um quadro regulatório municipal que, desde 1934, descartava os autônomos e definia que os auto-ônibus só poderiam ser operados por empresas, a competição dos lotações, exercida à margem dos regulamentos, retardou consideravelmente o processo de desenvolvimento empresarial no setor. De fato, Pereira (1987) indica que apenas quatro empresas de ônibus existentes nos anos 30 conseguiram atravessar incólumes o período em que enfrentaram aberta concorrência dos lotações.

Só no final dos anos 50 é que toma corpo o ambiente regulatório que privilegia, de modo definitivo, o surgimento de um modelo hegemônico de operador de transporte por ônibus organizado de forma empresarial. Afinal, a opção por tantos anos adotada pelo Rio de Janeiro de tolerar veículos de pequeno porte operados por transportadores artesanais – lotações – havia levado à competição extremada nas ruas. Branco & Kassab (1983) relatam que a presença concorrencial de mais de 5 mil desses veículos (15 a 20 passageiros) havia resultado em caos, levando as autoridades municipais a abolilos da prestação de serviços coletivos em 1962.

Tal decisão seguia uma tendência nacional, na medida em que a indústria automobilística brasileira poderia produzir ônibus maiores e estava interessada no mercado representado por operadores de ônibus formalmente constituídos como empresa e com normas de serviço público que os obrigava a uma renovação planejada da frota.

Com a derrocada dos bondes, elemento central da estruturação físico-operacional do sistema de transporte público no Rio, a municipalidade partiu para uma estruturação formal e institucional dos serviços, definindo critérios de acesso ao mercado e restringindo a competição. As novas permissões conferidas não tinham previsão de caducidade e delegavam às empresas atuantes a apropriação de novas linhas que fossem implantadas nos arredores de suas áreas de operação.

Os serviços prestados pela Light, encampada em 1962, passaram à Companhia de Transportes Coletivos – CTC, empresa pública controlada pelo governo estadual e criada com este fim, sem qualquer previsão de operação monopolista. A política de preferência pelo ônibus, e pelas empresas privadas de ônibus, seria consolidada na gestão Carlos Lacerda que, em 1963, promoveu a exclusão dos lotações, proibindo em definitivo sua utilização e instando à formação de empresas compostas pelos antigos proprietários e autônomos. Toda essa política pública era apoiada pelos fornecedores de insumos do transporte rodoviário, principalmente pela indústria automobilística recém-implantada no país. Mas o salto de uma plataforma artesanal, e ademais semi-clandestina, para um formato de organização empresarial capitalista suporia o abandono do setor por muitos pequenos transportadores – seja pelo caráter naturalmente seletivo do processo de reestruturação da oferta, seja pelo fato de que a reorganização em corte empresarial exigia um nível de capitalização ou de acesso a créditos

dificilmente atingível no quadro até então vigente. Além do mais, a reordenação do setor sinalizava claramente para perspectivas de rentabilidade capazes de atrair capitais provenientes de outros ramos de atividade que, face à já anunciada transferência da capital federal para Brasília e à grave crise por que passava então a economia nacional, se encontravam em declínio. Analisando o período, Pereira (1987) observa que a origem do capital das novas empresas operadoras era de outros setores, predominantemente do comércio. Certamente, essa migração de capitais trouxe para a indústria carioca de ônibus urbanos uma forma diferente de condução do negócio, tanto no plano contábil e administrativo quanto no que se refere às estratégias de expansão.

Portanto, não é de estranhar que toda a legislação concernente ao setor nas décadas seguintes seja francamente indutora de concentração empresarial: em 1967, o tamanho mínimo de empresa operadora passou a ser de 60 veículos, reduzindo-se – principalmente através de aquisições – o número de permissionárias de 121 para 54; em 1981, o porte mínimo cresceu para 120 veículos, reduzindo-se o total de operadoras regulares no município para 35 empresas; em 1982, seria de 240 veículos o mínimo que cada permissionária deveria exibir. Cabe salientar que, em 1994, por desnecessária face à elevada concentração da atividade, a prefeitura do Rio de Janeiro eliminou a exigência de frota mínima.

Concluída essa etapa do processo de desenvolvimento do setor, o sistema de transporte por ônibus do município do Rio de Janeiro registrava os seguintes números em dezembro de 1982 (SMTU, 1982): 34 permissionárias privadas e uma pública, totalizando uma frota de 6.431 unidades e atendendo a uma demanda diária de 4,3 milhões de passageiros. A mesma fonte assinala ainda uma demanda diária por ônibus na Região Metropolitana, incluídos todos os sistemas locais e mais o intermunicipal, que ascendia a 6,25 milhões de passageiros/dia em 1981/82, correspondendo a 84% de todos os deslocamentos motorizados diários na RMRJ. Em um território servido por trens de subúrbio, barcas, metrô, automóveis – privados e táxis –, tal supremacia do ônibus é uma indicação clara do significado do negócio e, por outro lado, da importância econômica e política que viria a adquirir um quadro empresarial concentrado.

2. A atual hegemonia do ônibus em um contexto de oferta plurimodal

Coexistem na RMRJ, atualmente, cinco modalidades de transporte público coletivo: ônibus, trem, metrô, barcas e, residualmente, bonde. As responsabilidades e jurisdições estão repartidas entre os municípios (serviços locais) e o governo do estado (serviços intermunicipais), sem que se registre qualquer tipo de coordenação entre os organismos de tutela. Por sua vez, a integração entre os diversos sistemas está praticamente restrita à dimensão de integração física entre o ônibus e os demais modos. O trem de subúrbio e o metrô têm um único

ponto de contato e não admitem integração tarifária. Somente a Companhia do Metropolitano tem, de fato, integração tarifária com os ônibus, ainda assim e por diversas razões, restrita a um número pouco significativo de linhas.

Cerca de mil linhas de ônibus, operadas por pouco mais de 100 empresas privadas com mais de 10 mil veículos atendem à maior parte dos deslocamentos diários na Região Metropolitana. São 50 terminais rodoviários, 9 deles administrados pelo poder público. Dos restantes, 16 são terminais consolidados, 19 são considerados concentrações significativas de pontos finais e 6 são terminais não consolidados. Somente existe integração operacional de forma parcial entre os modos ônibus e metrô.

As duas linhas de metrô ligam o centro à zona sul e à zona norte, perfazendo 24 quilômetros de extensão. O sistema, antes operado por uma empresa pública, foi recentemente (1997) concedido à operação privada e estão em curso as expansões até Copacabana (zona sul) e Pavuna (zona norte).

Os serviços ferroviários têm estrutura radial e atendem às zonas norte e oeste da cidade, incluindo os municípios da Baixada Fluminense. São cerca de 250 quilômetros de linha, cuja operação foi concedida também ao setor privado a partir de julho de 1998.

As barcas fazem a ligação entre o Rio de Janeiro, Niterói e Paquetá. Competem com elas os serviços de ônibus ofertados pelas empresas privadas que operam pela ponte que, desde 1980, une os municípios do Rio de Janeiro e Niterói. Existem diversas propostas com estudos de viabilidade que objetivam a melhoria do serviço aquaviário e a criação de novas ligações. A empresa pública operadora, a CONERJ, também foi privatizada em 1997 – e o consórcio ganhador inclui entre seus membros empresários de ônibus.

2.1. Uma divisão modal ainda favorável aos transportes coletivos

A Tabela 2 apresenta a evolução da divisão modal na RMRJ para os anos de 1950, 70 e 94. Através das Figuras 1 e 2, que contêm as participações percentuais de cada modo nessas três datas, bem como as parcelas de cada modo na repartição verificada em 1994, estabelecida através de contagens e pesquisas do PTM – Plano de Transporte de Massa –, observa-se claramente o processo de consolidação da modalidade ônibus como o principal meio de locomoção na RMRJ, ao lado da deterioração dos serviços de bondes (nos anos 50 e 60) e dos trens de subúrbio (sobretudo a partir da década de 1970).

Merecem destaque dois pontos: o forte crescimento do ônibus, que atingiu em 1994 o percentual de 77,6% dos deslocamentos motorizados na RMRJ, bem como o decréscimo dos modos sobre trilhos. Por outro lado, a concentração da frota de automóveis particulares na RMRJ com relação ao resto do estado é elevada: 85% do total. Em 1970, havia 49 automóveis por mil habitantes na RMRJ; em 1980, essa relação passava para 120 automóveis/1.000 habitantes. As viagens motorizadas *per capita* cresceram 16% entre os anos de 1970 e 1994.

Tabela 2

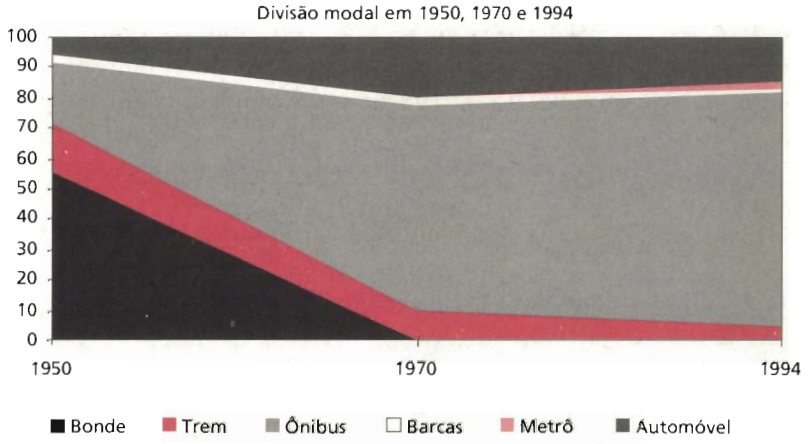
Evolução da divisão modal na RMRJ

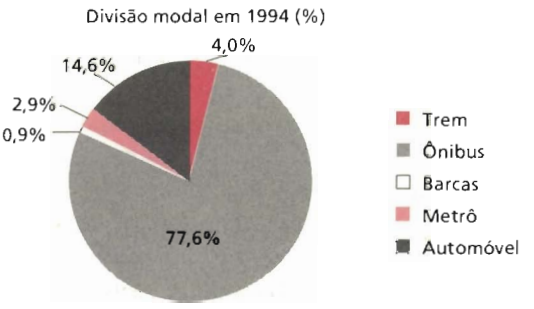
	Milhões de passageiros			Participação		
Modos	**1950**	**1970**	**1994**	**1950**	**1970**	**1994**
Bonde	638	-	-	54,9%	-	-
Trem	197	196	131	17,0%	10,6%	40,0%
Ônibus	**225**	**1.210**	**2.558**	**19,4%**	**65,2%**	**77,6%**
Barcas	27	55	29	23,0%	30,0%	9,0%
Metrô	-	-	96	0,0%	0,0%	29,0%
Automóvel	75	395	482	65,0%	21,3%	14,6%
Total	**1.162**	**1.856**	**3.295**	100%	100%	100%

Fontes: 1950 e 1970: Barat (1974); 1994: Plano de Transporte de Massa da RMRJ

Figuras 1 e 2

Divisão modal dos deslocamentos na RMRJ





Fonte: TURMA; Dados: Barat (1974); Plano de Transporte de Massa da RMRJ, (1994)

2.2. Uma organização do setor privado superior à dos poderes públicos

Uma das mudanças importantes no passado recente do transporte urbano por ônibus é o fortalecimento do setor privado operador. Não é apenas o fato de existirem empresas privadas operando nem de essas empresas privadas crescerem. O fato novo, em realidade, está na estruturação e transformação desse crescimento em força política. O novo ator é capaz de influenciar a tomada de decisões nas três instâncias do poder público, de atuar sobre a orientação de investimentos públicos relativos ao setor de transportes e mesmo sobre setores conexos, como a regulamentação da jornada dos trabalhadores ou do escalonamento dos horários de trabalho em geral. Tal fortalecimento das empresas privadas de transporte urbano por ônibus tem explicações nas possibilidades reais de crescimento econômico-financeiro encontradas nas principais cidades, mas também em razões decorrentes da ação pública no setor, de certa forma associada à dinâmica empresarial.

Assim, empresas que tinham ação política limitada à manutenção dos seus mercados imediatos de operação, se organizaram através da agregação em órgãos de representação (sindicatos, associações e federação regional), de modo a exercer ações de maior amplitude visando à manutenção do mercado de forma ampla, com base em atuações de caráter estratégico. Essa característica se encontra claramente em diversas cidades brasileiras, com uma força específica no Rio de Janeiro, devido à fraca atuação do poder público desde os anos 60. A fase de expansão dos ônibus foi, na verdade, uma repetição do ocorrido desde o início do século, quando da consolidação da Light como provedora monopolista de transporte público e energia elétrica. A estrutura sindical do setor empresarial de ônibus, embora unida no âmbito do estado, inclui seis sindicatos municipais ou sub-setoriais e congrega mais de 150 empresas, com diferenças entre elas quanto à presença nos vários mercados de transporte de passageiros que foram se desenhando nas inter-relações entre elas e os poderes públicos municipais e estaduais.

Em 1987, a encampação de empresas de transporte urbano pelo governo do estado teve um alcance muito forte, tanto sob o ponto de vista político quanto econômico. Numa ação de extrema força, ainda que episódica, foram desapropriadas 16 empresas – 5 das quais de expressão exclusivamente municipal –, passando o poder público municipal a deter um terço da frota da Região Metropolitana e chegando a atingir a totalidade da frota operativa em alguns dos principais corredores de transporte.

Também de grande envergadura foi a reação das empresas cariocas no seu movimento de organização coletiva. Pode-se dizer que a encampação desencadeou uma aglutinação de forças que transcendeu a mera organização em sindicatos patronais. De fato, já existiam no setor sindicatos patronais até certa medida atuantes. Porém, a partir daquele momento, a integração dos sindicatos passou a ter maior importância através de uma entidade chamada Fetranspor –

Federação das Empresas de Transportes Rodoviários do Leste Meridional, também pré-existente mas completamente redimensionada. Desde então, os empresários de ônibus na RMRJ buscaram uma atitude política mais consistente com a preservação a médio e longo prazo de seus interesses econômicos.

A Federação tornou-se a porta-voz dos sindicatos empresariais junto à população e mesmo junto a sindicatos de trabalhadores. Com relação às administrações públicas reguladoras, os sindicatos federados não abdicaram do seu poder de negociação junto a cada uma das instâncias pertinentes de governo. Entretanto, cabe à Fetranspor a harmonização de suas estratégias e políticas no embate com os demais atores sociais relevantes no transporte, principalmente com uma atuação mais forte e efetiva junto aos poderes executivos e legislativos municipais e estadual, bem como com a divulgação da imagem do setor perante o público, especialmente a população usuária.

A introdução do vale transporte em 1987, como forma parcial de subvenção cruzada, e a designação da Fetranspor pelo governo do estado como única entidade comercializadora desse título de transporte no Rio de Janeiro consolidaram a posição da federação patronal junto às empresas e reforçaram seu significado simbólico frente aos empregadores – adquirentes mensais dos vales – e à população. Além disso, o volume de recursos envolvidos e os ganhos financeiros decorrentes da venda antecipada de bilhetes deram a essa entidade meios concretos para aumentar sua força política, sua penetração na mídia e aportaram à Fetranspor a possibilidade de influenciar de forma mais decisiva a política de transporte no Estado do Rio de Janeiro.

A transformação da força econômica e social das empresas operadoras de transporte público em força política, como dito, é o fato novo da última década. Como principal conseqüência, estabelece-se um novo patamar qualitativo de negociação entre as operadoras e a tutela pública.

Um primeiro aspecto a reter nessa evolução é a reorganização interna das empresas, com um conseqüente aumento da capacidade técnica, através da contratação de especialistas e profissionais de transportes – grande parte deles provenientes do setor público. Tal reorganização já não se destina a reagir às políticas públicas que afetem o interesse de cada empresa ou de grupos de empresas. Na verdade, a entidade supra-sindical existe principalmente para intervir no momento da formulação dessas políticas públicas. Aí se encontram as empresas, através de seus representantes de classe ou sob outra forma organizada, contratando escritórios de consultoria para apresentar projetos e planos de governo e para propor formulação de políticas para o setor.

O quadro, portanto, é comparável com a situação vivida pelo setor quando da monopolização dos bondes: ao setor público, pretensamente ordenador do sistema de transporte coletivo, se contrapõe uma entidade agregadora de interesses empresariais. Entretanto, tendo em conta o fato de que o atual mercado de transporte público na região se apresenta repartido por tantas jurisdições quantos sejam os municípios e mais o governo estadual – regu-

ladores respectivamente do transporte interior a seus limites geopolíticos e das ligações entre municípios –, pode-se verificar que se trata de uma situação bem diferente daquela dos anos de apogeu do bonde, quando ao monopolista operador se opunha uma única instância reguladora. Conclui-se que hoje é relativamente maior a facilidade de um único ator – embora agregando diversos interesses empresariais – impor-se sobre os interesses difusos, não integrados, das contrapartes públicas.

Se, anteriormente, as negociações estavam limitadas ao nível individual de cada empresa, usualmente pleiteando modificações no itinerário para ampliar seu mercado, ou a ações diretas nem sempre coordenadas sobre o valor dos reajustes tarifários, o nível estabelecido a partir de então é mais elevado, vez que inclui ações de política de transporte nas três esferas do governo. Assim, observa-se claramente a participação ativa das empresas operadoras, ou pelo menos a busca dessa participação, nas discussões a respeito de políticas de transporte. Um claro signo dessa nova forma estratégica de atuação política se fez presente na elaboração da Constituição Estadual e das leis orgânicas municipais na Região Metropolitana: a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, por exemplo, exige autorização da Câmara para qualquer tipo de intervenção do executivo municipal nas empresas de ônibus. O prefeito vê, então, limitado seu poder de fiscalizar e fazer cumprir o regulamento, obrigado a negociar sua ação com um parlamento municipal em que se incluem representantes do setor empresarial. A Constituição do Estado do Rio de Janeiro veta que dois municípios possam negociar e decidir livremente sobre linhas de transporte coletivo entre as duas cidades. Caberá sempre ao governo do estado a concessão das linhas inter-municipais, mesmo em caso de conurbação e independentemente da forma – consorcial, por exemplo – que revista essa negociação entre municípios.

Evidentemente, no que tange à esfera federal, a atuação do setor empresarial de transportes por ônibus não parte unicamente da plataforma do Rio de Janeiro, embora a Fetranspor se configure como um ator de muita influência junto às entidades nacionais que representam o setor. É lícito estimar que a atuação nacionalmente concertada se fez presente sobre a tramitação do projeto e a versão final da Lei das Concessões de 1995[2].

Não sem razão, projetos de flexibilização regulatória no campo do transporte rodoviário interestadual e internacional têm sido sistematicamente retardados, tanto em sua elaboração quanto na tramitação parlamentar, apesar de diversas vezes anunciados pelo Executivo federal. Tais projetos, em que pesem sérias críticas quanto a sua eficiência, ainda assim estariam em coerência com a política do governo federal de introduzir elementos de competição nos setores de transporte e, portanto, contra eles se levantam a apreensão e a influência do setor empresarial nacionalmente organizado.

Mais recentemente, observa-se a ampliação do espectro de atuação das empresas do setor, ou pelo menos de parte delas, alcançando outros modos

de transporte público através da participação nos processos licitatórios de privatização das empresas públicas de metrô, barcas e ferrovias urbanas na RMRJ. Dois exemplos mostram esse processo de expansão e ilustram o novo âmbito de articulação daí decorrente. Um importante grupo empresarial de transporte por ônibus, em consórcio com uma grande empreiteira, um banco de investimento e uma operadora metroferroviária estrangeira, disputou a concessão do metrô do Rio[3]. Esse mesmo consórcio se qualificou para disputar a concessão dos transportes ferroviários urbanos, na privatização da Flumitrens, vencida por um consórcio espanhol. Outro importante grupo do setor foi o vencedor da licitação para privatização da CONERJ (a operadora de transporte aquaviário), neste caso, em consórcio com a empresa privada operadora da Ponte Rio-Niterói, o principal modo a concorrer com os serviços de barca.

No mesmo sentido vão as declarações públicas de representantes deste setor, que mostram o interesse de empresas de ônibus na operação dos dois sistemas ferroviários leves a serem implantados na RMRJ – as ligações Penha-Barra, na cidade do Rio, e Niterói-São Gonçalo com o VLT (veículo leve sobre trilhos –, bem como na nova linha de metrô ligando o bairro da Tijuca ao da Barra. A possibilidade de conformação de um hiperofertante de serviços de transporte não pode ser descartada. Caso se concretize, implicará um novo patamar nas relações institucionais no setor.

No âmbito do município do Rio de Janeiro, de uma certa forma, essa tendência vem sendo reforçada desde junho de 1993 com a implantação da câmara de compensação tarifária para os serviços locais de ônibus urbanos. Em virtude da implantação de tarifa única em todas as linhas da cidade, e por exigência da prefeitura, foi criada uma câmara de compensação, concebida e gerenciada integralmente pelos próprios operadores privados, na qual o poder público não tem interferência alguma. As empresas fazem os repasses entre si, segundo critérios acordados no âmbito do sindicato patronal. Assim, linhas (ou empresas) cujas receitas sejam consideradas insuficientes receberão da câmara recursos provenientes de outras que estejam superavitárias. Essa regulamentação privada das taxas de remuneração das empresas operadoras teve, inclusive, curiosas repercussões sobre a matriz empresarial do sistema de ônibus municipal.

Desde os primeiros anos 80, a partir de patamares de concentração industrial induzidos por políticas regulatórias públicas, a estrutura de mercado apresentava crescente tendência à oligopolização, aferida no nível das empresas, embora minimizada pela tendência à conformação de grupos econômicos com interesses dispersos por muitas empresas. A implantação de um mecanismo privado de compensação tarifária obrigou a uma articulação maior entre as empresas, mas – em virtude do acordo desenhado para a operacionalização dos repasses de arrecadação – estimulou o processo de divisão de empresas, mantida a estrutura da propriedade. Face ao fato de que esse processo não é transparente, as informações disponíveis não permitem avaliar

ainda que tipo de disputas internas ao conjunto de empresas está sendo gerado em função dessas estratégias adotadas por alguns grupos para a ampliação de sua participação relativa no conjunto de receitas a serem repassadas.

Entretanto, a câmara de compensação privada também atua no sentido de aumentar a influência empresarial nas definições operacionais da rede de ônibus. O fato de a câmara de compensação tarifária ser gerenciada integralmente pelas próprias empresas, através do sindicato, limita fortemente a atuação do poder público quanto ao planejamento operacional dos serviços. Atente-se para a particularidade da posição do ente governamental: a implementação de mudanças operacionais nas linhas, ainda que não interfira no equilíbrio do conjunto como um todo, poderá sofrer restrições e mesmo impedimentos por parte da câmara. Isso se dá porque reajustes da frota alteram demandas e receitas e, naturalmente, posições relativas de mercado, alterando portanto as participações na receita global. Pode-se estimar a dificuldade que teria um novo operador em participar do sistema de transportes da cidade e em particular da câmara de compensação, sobretudo se a operação de suas linhas exigir recursos dela. Conseqüentemente, as ações públicas, mesmo no limitado campo operacional, passam a depender de decisões e restrições outras, que fogem ao seu alcance.

A alternativa utilizada pela municipalidade para contornar as restrições de acesso à câmara e permitir a participação de potenciais novos operadores nas licitações de 15 linhas de ônibus (cerca de 300 veículos) que estavam delegadas à CTC-RJ (empresa estadual operadora que foi extinta pelo governo do estado em 1996) ilustram essa nova dificuldade: as linhas licitadas simplesmente não participam da câmara de compensação tarifária. Esta alternativa não apenas contraria a diretriz maior decorrente da implantação do sistema de tarifa única – uso de subsídio cruzado –, mas vai além, obrigando que cada linha a ser licitada, individualmente, seja equilibrada em termos econômicos e financeiros. Portanto, reduz, para o poder público, o espectro disponível de planejamento da rede de serviços. Pode-se concluir que a entrada de um novo operador é fortemente dificultada e, por extensão, tem efeito nulo o dispositivo legal criado em 1994 que elimina a obrigatoriedade de 120 veículos para que uma empresa opere na cidade do Rio de Janeiro.

Reduzindo dessa forma as possíveis pressões externas sobre sua posição, poder-se-ia esperar que a dinâmica concentracionista do setor produzisse tensões internas causadas por aquelas estratégias conducentes à absorção de maiores repasses aos grupos mais consolidados. Embora essas disputas possam ter lugar, é possível que o crescimento dos índices de motorização, a emergência recente do transporte por veículos não regulamentados de pequeno porte e a possibilidade concreta de expansão das parcelas da demanda a serem absorvidas por metrô e trens gerenciados por empresas privadas venham, em conjunto, a atenuar as divergências e a favorecer uma postura ainda mais associativa da organização empresarial em defesa de seus interesses.

3. A concentração das empresas no mercado de transporte

3.1. Concentração empresarial das frotas

A conformação do mercado de transportes coletivos urbanos no Rio de Janeiro foi, de alguma forma, fortemente marcada pela existência de três organismos públicos gerenciadores. Pode-se mesmo supor que, paralelamente ao crescimento e desenvolvimento da aglomeração urbana, três distintos mercados se aglutinaram. No antigo estado da Guanabara (correspondendo hoje à cidade do Rio de Janeiro), geria os transportes o DER-GB; o estado do Rio possuía um organismo próprio; já as ligações da cidade do Rio com a periferia estavam sob a responsabilidade do DNER.

A concepção de mercado de transportes urbanos, para o Rio de Janeiro, tem que ser vista de modo ampliado. A cidade-pólo congrega, de fato, a maior parcela do mercado. Se avaliadas pela frota (uma medida aproximada dos investimentos privados no setor[4]), as empresas privadas operadoras na cidade do Rio detêm cerca de 55% do mercado (5.624 veículos). Tal presença é ainda maior se levado em conta o fato de que os veículos da cidade do Rio são significativamente mais novos (idade média 2,6 anos) quando comparados aos dos municípios periféricos (5,1 anos)[5].

Os serviços intermunicipais, por si só, constituem também uma forte parcela (3.817 unidades). Deste submercado se destacam as ligações dos municípios periféricos com o núcleo metropolitano. De uma amostra de 2.800 veículos, 48% (1.350 unidades) estão alocados a esse tipo de ligação centrada em cinco grandes corredores. A eles se poderia adicionar metade dos 583 outros veículos da ligação Niterói-São Gonçalo, visto que cerca de 50% de seus usuários se destinam ao Rio, perfazendo então quase 1.650 unidades e alcançando 60% da amostra.

Os espaços intramunicipais também tiveram um processo de concentração ou, pelo menos, de reforço do movimento já existente. Além do município do Rio de Janeiro, mais três dos municípios da RMRJ possuem população superior a 650 mil habitantes e três outros acima de 350 mil. As movimentações internas (possivelmente subavaliadas) alcançam 7 milhões por mês em Niterói, 5 milhões em Nova Iguaçu e 4,1 milhões em São Gonçalo.

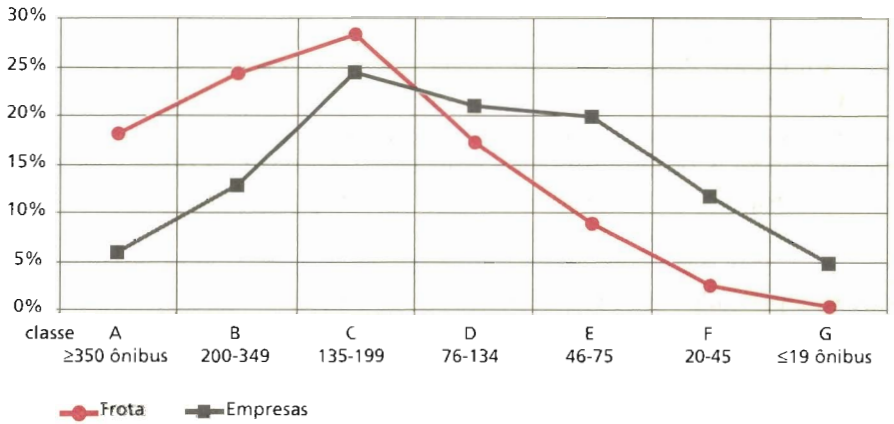
Em 1974, havia 51 empresas privadas operando na cidade do Rio. Duas décadas depois, esse número estava reduzido a 34, exibindo queda de um terço. Embora a frota total tenha crescido 33%, o tamanho médio da empresa operadora dobrou. Os dados de 1995 informam que o sistema intermunicipal era operado por 53 empresas e o conjunto da aglomeração por 115 empresas, algumas delas atuando tanto no transporte intermunicipal quanto em cidades isoladamente.

A distribuição de empresas pelo tamanho na cidade do Rio mostra certo equilíbrio: a maior possui 308 veículos (5,4%) e a menor 110, estando a

média em 165. Entretanto, em 1974, 75% das empresas tinham menos de 95 unidades. No sistema intermunicipal, a disparidade é acentuada. A maior dispõe de 345 ônibus, o que corresponde a 9,1%, sendo a média de 73 veículos. Em Niterói, nota-se também um fenômeno de concentração, já que duas empresas reúnem 54% da frota. Trabalhando no plano agregado do mercado, ou seja, a Região Metropolitana, foi possível construir a Figura 3. Nela, a partir de dados coletados junto às próprias empresas, é possível observar que as maiores operadoras (classe A, com frota superior a 350 veículos), embora representem pouco mais de 5% do número de empresas, respondem por quase 20% da frota total. A distribuição das empresas amostradas pelas distintas classes aponta claramente a essência do processo de desenvolvimento da oferta de transporte por ônibus: pouco mais de 15% das unidades produtivas têm porte que se poderia considerar pequeno (menor que 45 ônibus), detendo menos de 5% da frota total amostrada.

Figura 3

Concentração das empresas de ônibus da RMRJ em 1993



Fonte: TURMA; Dados: OnibuLis 1993

3.2. Concentração das empresas em grupos

O processo de concentração na RMRJ, entretanto, não pode ser visto exclusivamente através da variação da quantidade ou do aumento do tamanho médio das empresas. Em verdade, a concentração e o crescimento das empresas evoluiu adquirindo uma nova forma expressa pela presença de grupos empresariais do setor, reunindo diversas empresas operadoras. Razões diversas – mas principalmente o formato do mecanismo de repasse implantado com a câmara de compensação – fizeram inclusive que, a partir de 1996,

algumas empresas se desdobrassem em duas ou três, mascarando a concentração existente se aferida estritamente no nível empresarial[6].

Em avaliação estimativa, a geografia dos dados revela pontos importantes desse processo de concentração das empresas de ônibus urbano[7]. Na cidade do Rio de Janeiro, as 34 empresas privadas se reduzem a 20 grupos: 10% destes detêm 31,3% da frota. Um único grupo detém cerca de 24% da frota local. No âmbito intermunicipal, a concentração também é muito forte: apenas dois grupos (5,3% do total), cada um com mais de 500 veículos, controlam 32,3% da frota. A reunião de todos os dados disponíveis (ressalte-se que não incluindo as frotas de dois municípios importantes – Duque de Caxias e São Gonçalo), mostra a presença de grupos expressivos, posto que apenas 4,1% deles controlam 25% da frota. Olhando-se um pouco mais de perto, observam-se 11 grupos com frota superior a 250 veículos. A distribuição geográfica dos grupos dentro desse grande mercado – não sendo uniforme – denota concentrações ainda mais acentuadas, uma vez admitida a conformação de submercados.

Assim, o grupo mais forte está concentrado na cidade do Rio, na qual opera 90% da sua frota. O segundo grupo mais importante tem 90% de seus veículos num eixo de transporte entre um município da periferia e a cidade do Rio. O restante da sua frota lhe permite controlar 50% do mercado interno a essa localidade. O terceiro grupo mais importante opera, essencialmente, num corredor intermunicipal de grande porte, onde absorve cerca de 45% da demanda.

Por fim, além da presença desses grupos, constata-se também que algumas empresas, de pouca expressão relativa nesse mercado, fazem parte de grandes empresas ou de grupos de empresas com base de operações fora da Região Metropolitana. Isto pode denotar estratégias de ocupação de novos mercados que podem estar ocorrendo, através da aquisição de empresas, como primeiro passo de uma expansão posterior. Complementarmente, pode-se depreender que, em decorrência do processo de aglutinação empresarial, das políticas públicas para o setor (concentracionistas) e da fragilidade do poder público local, o corte homogeneizador no mercado outrora diversificado foi dado pelas grandes empresas privadas operadoras.

Regulamentações e reservas de mercados

No que se refere às políticas praticadas pelo poder público sobre as condições para ingresso no mercado de transportes, há três momentos distintos. O primeiro tem início com a promulgação da primeira lei municipal que regulou o transporte por ônibus e vigorou até início da década de 30. Nesse período, não havia restrições à entrada de operadores no sistema; pelo contrário, incentivava-se o ingresso de novos operadores no mercado através da isenção de impostos. O serviço tinha duas características:

(i) apresentava-se como uma alternativa de caráter seletivo para o deslocamentos nas áreas urbanas;
(ii) pela sua flexibilidade, atuava como serviço complementar e alimentador dos bondes e trens, o que contribuiu para que o ônibus tenha desempenhado papel fundamental no processo de periferização.

O segundo momento corresponde ao período compreendido entre as décadas de 30 e 60, quando o poder público assume uma postura restritiva e, procurando assegurar o controle de um serviço que estava em plena expansão, passa a impor limites ao ingresso no mercado, com exigências como:

(i) garantias de idoneidade financeira e profissional;
(ii) tamanho mínimo de frota (6 veículos na área urbana e 2 na suburbana);
(iii) caução em dinheiro, da qual seriam descontadas as multas impostas aos concessionários.

Apesar das restrições, continua surgindo um grande número de empresas e de linhas. Aparecem e se desenvolvem os lotações, competindo com as viações já estabelecidas. Ocorre, em 1932, a criação da primeira associação dos empresários de ônibus que, em 1941, se transformou em sindicato patronal.

No terceiro momento, da década de 60 ao início da de 80, a legislação induziu à profissionalização e a uma concentração maior das empresas, provocando fusões, aquisições ou incorporações através da exigência de frota mínima em números crescentes (60 unidades em 1967; 120 em 1981; 240 em 1982).

O ônibus se tornou o principal modo de deslocamento para a população, enquanto as empresas se consolidavam econômica, política e financeiramente. É a época da criação da empresa pública CTC-RJ (1962) e da divisão do mercado em zonas de atuação. A proposta de divisão do mercado surgiu por iniciativa das próprias empresas e se constituiu, de fato, no início da formação de oligopólios, pois dificultou ainda mais – quando não simplesmente eliminou – a possibilidade de ingresso de novos operadores. Normas legais referentes à concessão de novas linhas impediram formalmente o ingresso de operadores alheios ao setor. Quanto às licitações para outorga de concessão ou permissão, apesar de constarem como exigência nos regulamentos, os processos formais são dispensados na prática, em inúmeras situações, com o que se configura um mecanismo de perpetuação das delegações.

Atualmente, embora a restrição legal em termos de frota mínima tenha desaparecido (1994), a estrutura oligopolística do mercado se mantém. As mudanças nas relações institucionais no setor são as marcas de um novo momento e deverão resultar da ação de três principais vetores. O primeiro se refere à atuação concertada das empresas, em decorrência tanto da articulação política pós-encampação quanto da articulação econômica pós-criação da Câmara de Compensação Tarifária. O segundo trata da participação de empre-

sas de ônibus na operação dos transportes de massa (metrô, ferrovia, VLT e barcas), o que poderá vir a consolidar a liderança, ou mesmo hegemonia, de algumas dessas empresas. Por outro lado, se os concessionários desses serviços buscarem expandir sua demanda às custas de redução das parcelas de mercado hoje em mãos das empresas de ônibus, a união entre estas pode dar lugar a uma competição aberta pela própria sobrevivência.

Convém não descartar um terceiro cenário possível: uma articulação entre os grandes operadores, visando a uma exploração mais intensiva e racionalizada do negócio, o que poderia redundar em um novo pique de concentração empresarial, não mais cingido ao ônibus, mas extensivo ao mercado de transportes públicos em sua totalidade. Por fim, como último vetor de mudanças, assinale-se a própria atuação do poder público no que concerne à implantação efetiva de mecanismos regulatórios incitadores da busca de produtividade e de instrumentos de defesa da competição, propugnados nas duas recentes leis relevantes para o setor: a Lei das Licitações e Contratos Administrativos e a Lei das Concessões.

Anexo

Tabela 3

Empresas de ônibus urbanos na RMRJ, 1993

Empresa	Cidade	Frota	Serviço 1	Serviço 2
CTC	Rio de Janeiro	549	MU	IM
UNIÃO EXPRESSO	Rio de Janeiro	375	RO	
AUTO DIESEL	Rio de Janeiro	350	MU	ES
REAL (garagem a)	Rio de Janeiro	341	MU	
REAL (garagem b)	Rio de Janeiro	296	MU	RO
VERDUN	Rio de Janeiro	340	MU	
REDENTOR	Rio de Janeiro	275	MU	
SÃO SILVESTRE	Rio de Janeiro	260	MU	RO
BANGU	Rio de Janeiro	245	MU	
ORIENTAL	Rio de Janeiro	241	MU	FR
SANTA SOFIA	Rio de Janeiro	206	MU	
PARANAPUÃ	Rio de Janeiro	201	MU	
JABOUR	Rio de Janeiro	200	MU	
MADUREIRA CANDELÁRIA	Rio de Janeiro	186	MU	
AMIGOS UNIDOS	Rio de Janeiro	183	MU	
MOSA	Rio de Janeiro	181	MU	
CAMPO GRANDE	Rio de Janeiro	173	MU	IM
PÉGASO	Rio de Janeiro	170	MU	IM
TRÊS AMIGOS	Rio de Janeiro	167	MU	FR
ACARIL	Rio de Janeiro	150	MU	
BRASO LISBOA	Rio de Janeiro	150	MU	IM
NOSSA SENHORA DE LOURDES	Rio de Janeiro	149	MU	
PAVUNENSE	Rio de Janeiro	149	MU	
SAMPAIO	Rio de Janeiro	148	MU	FR
SANTA MARIA	Rio de Janeiro	145	MU	
VILA ISABEL	Rio de Janeiro	145	MU	
RUBANIL	Rio de Janeiro	143	MU	
TIJUCA	Rio de Janeiro	143	MU	
ESTRELA AZUL	Rio de Janeiro	139	ES	
NORMANDY DO TRIÂNGULO	Rio de Janeiro	139	IM	FR/IE
ALPHA	Rio de Janeiro	136	MU	
IDEAL	Rio de Janeiro	131	MU	ES
MATIAS A	Rio de Janeiro	128	MU	FR
CAPRICHOSA	Rio de Janeiro	126	MU	
AMÉRICA	Rio de Janeiro	125	MU	
ESTRELA	Rio de Janeiro	123	MU	
BARRA	Rio de Janeiro	120	MU	
NOVACAP	Rio de Janeiro	120	MU	
CIDADE DO AÇO	Rio de Janeiro	111	MU	IM
MINITOUR	Rio de Janeiro	70	FR	
EVAL ANGRENSE	Rio de Janeiro	66	RO	TU
SANTA BÁRBARA	Rio de Janeiro	57	FR	
ROSAMARES	Rio de Janeiro	50	FR	TU
BREDA	Rio de Janeiro	33	FR	TU
BANDEIRANTES	Rio de Janeiro	20	FR	TU
RIO ROMA	Rio de Janeiro	20	FR	
TOP RIO	Rio de Janeiro	20	RO	FR
MEU SONHO	Rio de Janeiro	10	FR	TU

Empresa	Cidade	Frota	Serviço 1	Serviço 2
LUXOR	Duque de Caxias	194	MU	
LIMOUSINE CARIOCA	Duque de Caxias	62	IM	
EVANIL	Nova Iguaçu	116	IM	
TINGUÁ	Nova Iguaçu	105	FR	RO
CARAVELLE	Nova Iguaçu	73	RO	
SÃO JOSÉ	Nova Iguaçu	70	MU	IM
SÓ LAZER	Nova Iguaçu	64	MU	IM
ELMAR	Nova Iguaçu	12	MU	
FLORES	São Jõao de Meriti	370	MU	IM
MASTER	São Jõao de Meriti	135	IM	
REAL RIO	São Jõao de Meriti	55	IM	
RIO D'OURO	São Jõao de Meriti	50	MU	
MIL UM	Niterói	600	RO	
INGÁ	Niterói	197	nd	
PENDOTIBA	Niterói	96	nd	
RIO MINHO	Niterói	79	IM	
SANTO ANTÔNIO	Niterói	60	MU	
FORTALEZA	Niterói	58	MU	IM
ARAÇATUBA	Niterói	48	nd	
MIRAMAR	Niterói	31	nd	
RIO ITA	São Gonçalo	470	MU	
MAUÁ	São Gonçalo	231	nd	
COESA	São Gonçalo	130	MU	
SANTA IZABEL	São Gonçalo	113	nd	
GALO BRANCO	São Gonçalo	100	nd	
ABC	São Gonçalo	72	nd	
BRASÍLIA	São Gonçalo	62	MU	IM
ESTRELA	São Gonçalo	44	MU	
ALCÂNTARA	São Gonçalo	30	MU	
FAGUNDES	São Gonçalo	25	MU	
GARCIA	São Gonçalo	20	IM	
ROSANA	São Gonçalo	12	MU	
PROGRESSO E TURISMO	Três Rios	120	RO	
TRANS TURISMO REI	Petrópolis	100	MU	IM
PETRO ITA	Petrópolis	70	MU	
MARAVILHA	Itaboraí	60	MU	
ITAGUAÍ	Itaguaí	45	MU	
RIO DE JANEIRO	Magé	15	IM	
NOSSA SENHORA DO AMPARO	Maricá	79	nd	
TERESÓPOLIS	Teresópolis	70	MU	IM/RO
Total	**Estado Rio de Janeiro**	**12.348**		

MU = municipais; IM =i ntermunicipais; RO = rodoviárias; FR = de fretamento
Fonte: TURMA; Dados: OnibuLis 93 (sem consolidar nem atualizar)

Capítulo X

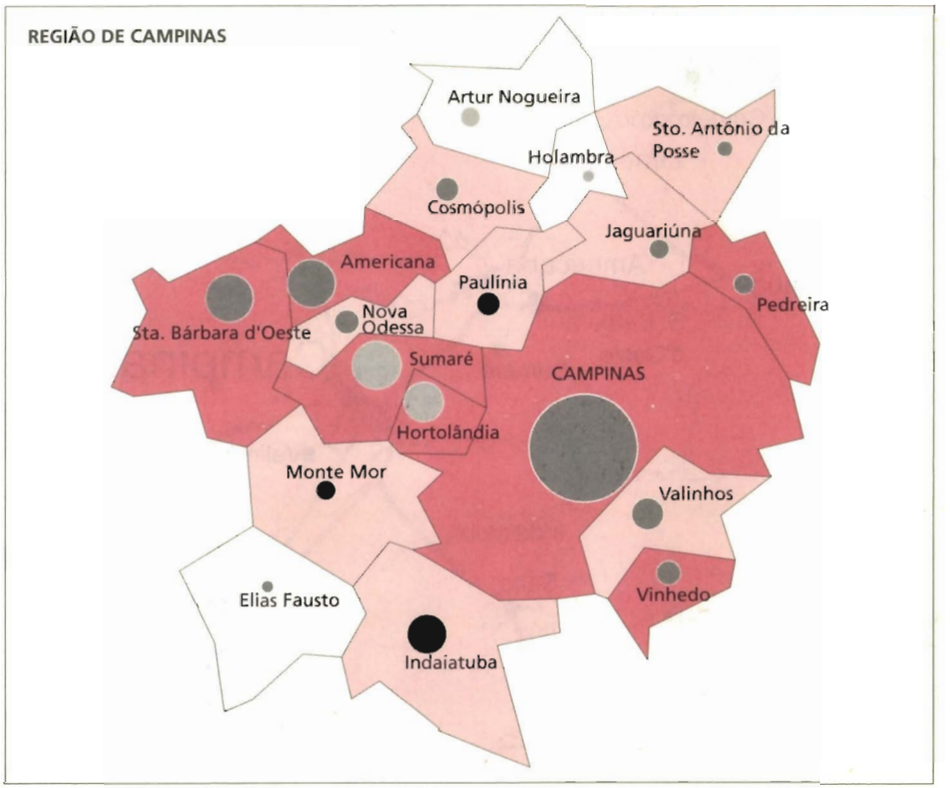
A caminho da qualidade, encontro entre empresas e prefeitura em Campinas

Marcos Bicalho, Jurandir Fernandes
& Dominique Mouette



Mapa 1

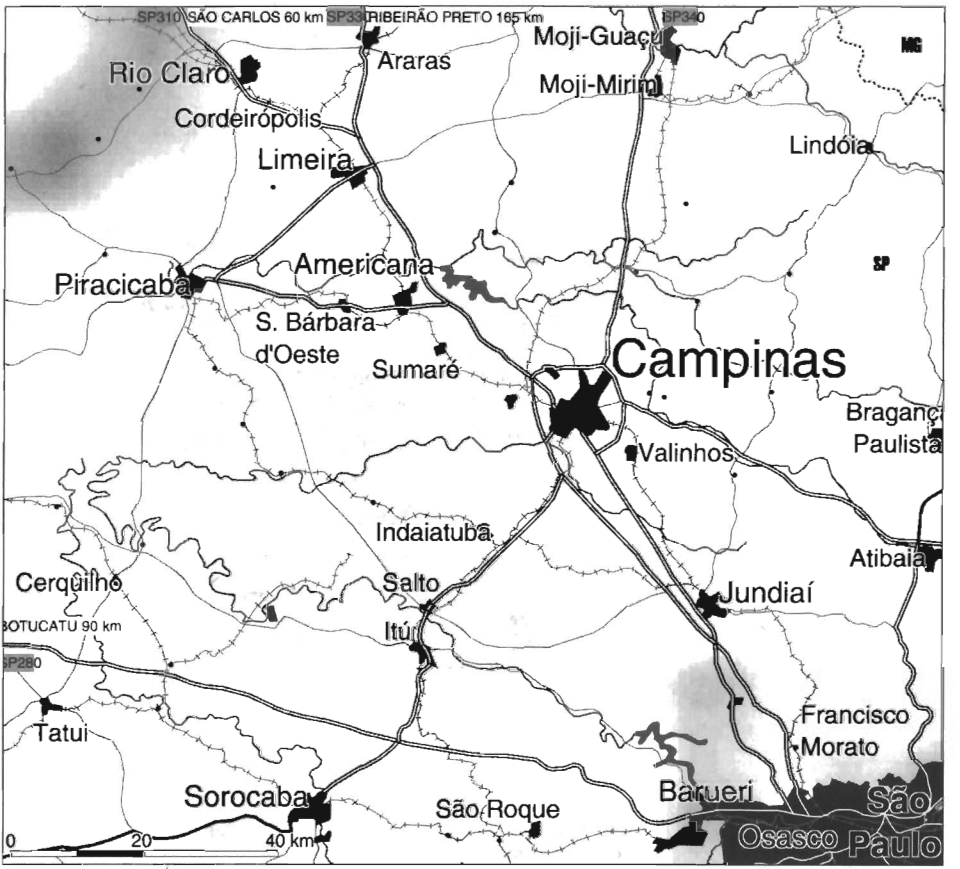
Dinâmica área metropolitana de Campinas

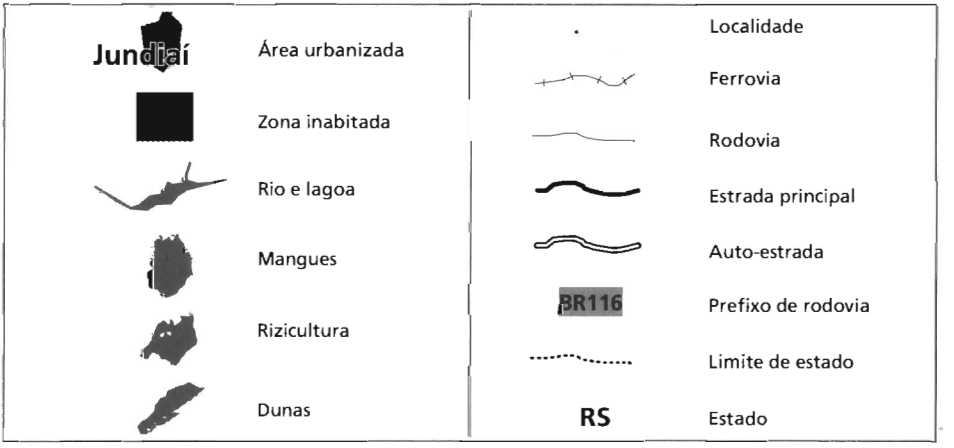


Fonte: TURMA; Elaboração: Leca De Biaggi; Dados: CREDAL/Samba 1998, IBGE

Mapa 2

Campinas, metrópole nova no interior paulista





Fonte: TURMA; Elaboração: Jean-Paul Hubert; Dados: Esri DCW, 1993

Campinas, metrópole em busca do seu transporte

Dinâmico pólo industrial e de serviços a 100 quilômetros da megalópole paulistana, Campinas é o segundo maior e mais importante centro urbano do estado de São Paulo, que pertence à região sudeste do país. A nova área metropolitana, com aproximadamente 1 milhão de habitantes, conta com vasto parque industrial, incluindo um eixo de alta tecnologia, além de uma rede comercial, hospitalar e de ensino que atrai usuários de vários estados.

Ocupando posição geoeconômica de destaque entre a capital e o interior do estado desde a década de 30, a cidade assumiu definitivamente características de metrópole emergente a partir dos anos 70 (Tabela 1). Em apenas trinta anos, suas áreas centrais sofreram uma verticalização sem precedentes, passando de 475 imóveis verticais para 48.000, enquanto, nos anos 80, registrava um surto vertiginoso de urbanização, com sua população crescendo à taxa de 6% ao ano na média do município. Inevitavelmente, Campinas foi vendo seu entorno ocupar-se com populações de baixa renda, formando uma série de bairros periféricos em regiões a mais de 20 quilômetros de distância do centro e separadas por grandes vazios urbanos mantidos por especuladores imobiliários. As distâncias entre os locais de moradia e trabalho mais do que dobraram em uma década e meia.

Tabela 1

Crescimento populacional da cidade de Campinas, 1940-1991

Município Campinas	População (mil)	Taxa de crescimento (%)
1940	130	
1950	153	1,61
1960	219	3,7
1970	376	5,54
1980	665	5,86
1991	846	2,22

Fonte: IBGE, Censos

O perímetro do município equivale à metade do território de São Paulo, a capital, que registra 10 milhões de habitantes. E a aglomeração, que passou a configurar uma Área Metropolitana na década de 80, estende-se sobre 3.320 quilômetros quadrados, incluindo 23 municípios e abrigando cerca de 2 milhões de habitantes (vide Mapa 2).

A região de Campinas responde por um décimo da produção agroindustrial de São Paulo, contribui com 9% do seu produto interno bruto (PIB) e com 17% da produção industrial, estando incluída no segundo maior mercado

consumidor do Brasil: existe um total de 14.550 lojas só no comércio varejista de Campinas, a cidade é a quinta maior praça bancária do país e tem 17 mil empresas ligadas ao setor terciário. Devido ao forte setor de comércio e serviços da região, é nesse setor que se concentra em sua maior parte a ocupação da mão-de-obra campineira – 65%, contra 34% alocados na indústria e 1% na agricultura.

O sistema de transporte metropolitano é amplo e diversificado, configurando um dos principais complexos rodoviários e o mais importante corredor ferroviário de exportação do país, além de contar com um aeroporto internacional (Viracopos), que é o segundo maior terminal de cargas aéreas do Brasil.

1. Mudanças no sistema regular de transporte público de passageiros

Dada sua característica de centro regional, o município de Campinas é atendido por dois sistemas superpostos de transportes coletivos por ônibus – o municipal e o intermunicipal, administrados por diferentes órgãos gestores.

O sistema municipal é gerenciado por uma sociedade de economia mista, a Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas S/A – EMDEC. Nele, seis empresas particulares operam sob o regime de permissão onerosa por prazo indeterminado e em áreas exclusivas (Tabela 2). Em 1996, essas empresas, com uma frota de 877 ônibus, operavam 172 linhas regulares, transportando em média 490 mil passageiros por dia útil (EMDEC, 1996).

Tabela 2

Empresas de ônibus atuantes no município de Campinas em 1996

Empresa	Linhas	Frota	Demanda/mês (milhões passageiros)
Empresa Bortolotto Viação Ltda. (EBVL)	8	21	0,3
Transportes Urbanos Campinas Ltda. (TUCA)	46	209	2,6
Viação Santa Catarina Ltda. (VISCA)	42	242	3,1
Viação Campos Elíseos S/A (URCA)	31	190	2,9
VBTU Transportes Urbanos Ltda. (VBTU)	30	134	1,8
Rápido Luxo Campinas (RLC)	15	81	1,2
Total do sistema	**172**	**877**	**11,9**

Fonte: EMDEC (1996), Relatório Estatístico Mensal, STPP

No transporte intermunicipal metropolitano, operam 21 linhas, que, administradas pelo governo de São Paulo, transportam aproximadamente 100 mil passageiros por dia.

É interessante observar, conforme mostra a Tabela 3, que as empresas que fazem os serviços de fretamento são, em substancial maioria, de pequeno porte e de capital local. Já as que operam o transporte urbano são majoritariamente de capital externo ao município.

Tabela 3

Ônibus fretado versus municipal na região de Campinas, 1992

Área	Serviço	Empresas	Frota total	Frota média
Metropolitana	**Municipais**	**17**	**1.273**	**75**
	Fretamento	123	1.271	10
Campinas	**Municipais**	**7**	**699**	**100**
	Fretamento	65	407	11
Resto da região	**Municipais**	**10**	**574**	**57**
	Fretamento	58	864	15
	Total	**140**	**2.544**	**18**

Fonte: TURMA; Dados: OnibuLis, 1992

É inegável que os dois sistemas apresentam uma história com muitos pontos em comum, principalmente na evolução da participação das empresas locais ora em um, ora em outro sistema. Porém, a sua análise conjunta fica bastante prejudicada em função da quase total ausência de registros sobre o sistema intermunicipal, cuja gestão pelo governo estadual se resume a práticas mínimas de delegação do direito de operação e estabelecimento de tarifas. Conseqüentemente, as considerações que serão feitas a seguir não têm como deixar de ficar praticamente restritas ao sistema municipal de transporte na cidade de Campinas.

1.1. De uma única empresa operadora à diversificação do serviço

Data de 1960 a primeira regulamentação do sistema de transporte coletivo por ônibus, quando a Prefeitura Municipal de Campinas abriu concorrência pública para delegar a exploração de preferência a uma só concessionária pelo período de 10 anos.

Saiu vencedora a Companhia Campineira de Transporte Coletivo – CCTC, que, na verdade, já operava a totalidade das linhas existentes à época (Batista, 1993). Entretanto, a lei apresentou um avanço institucional, uma vez que definiu algumas obrigações para as partes, permitindo um princípio de controle público sobre o serviço. Definiu, por exemplo, a adoção da tarifa única para todo o município, com desconto de 50% para estudantes. Por outro lado, a prefeitura deveria pavimentar os itinerários das linhas e sinalizar os pontos de parada.

Durante 20 anos, a CCTC foi concessionária exclusiva do sistema. Ao longo da década de 70, porém, o rápido crescimento da cidade, com uma urbanização horizontalizada e acentuada descontinuidade da malha urbana, levou ao crescimento dos custos do sistema e a uma flexibilização da exclusividade que lhe fora concedida. A companhia, pertencente a um forte grupo econômico do setor rodoviário – Cometa, cujos dirigentes previam o advento do transporte aéreo interior doméstico –, foi pouco a pouco perdendo o interesse pela operação do transporte urbano e passou a dedicar-se exclusivamente ao transporte intermunicipal de pequena e média distâncias.

Em movimento gradativo inverso, as empresas que faziam as ligações com as cidades vizinhas, operando linhas intermunicipais de características urbanas, passaram a responder pelos serviços dentro do município de Campinas, atendendo aos bairros afastados que surgiam ao longo de suas rotas. Oficialmente, a legislação vigente foi alterada em 1972, permitindo à prefeitura "(...) abrir concorrência pública para exploração dos serviços (...) em novos trajetos onde a atual concessionária venha a se recusar a operar". A nova lei, sob a forma de quebra do monopólio, significava na verdade o reconhecimento de uma situação de fato: o poder da concessionária de restringir sua obrigação de prestar o serviço público apenas nas áreas de maior rentabilidade (Batista, 1993).

Ao longo da década de 70, não houve novas licitações. Entretanto, outras companhias[1] pertencentes a empresários da cidade ou da região começaram a atuar no município, configurando áreas de operação definidas pelos corredores de acesso a Campinas, enquanto a CCTC mantinha o serviço das linhas centrais. Entre os operadores da cidade, fala-se na figura da subcontratação de empresas pela CCTC; contudo, não há registro de qualquer acerto formal entre elas.

Com o modelo de concessão exclusiva superado na prática, houve uma completa reformulação na institucionalização do sistema. Em 1980, novas leis redefiniram as bases do sistema de transporte municipal que permanecem, como conceito de regulamentação, válidas até hoje.

Essas leis determinaram a prestação dos serviços sempre que possível pelo setor privado, mediante permissão a título precário, em caráter oneroso (com pagamento à municipalidade de um preço público mensal por veículo) e em áreas de operação exclusiva. Também foi criada a Secretaria Municipal de Transportes. A prefeitura estabeleceu, por decreto, o Regulamento do Serviço de Transporte Municipal de Passageiros, fixando a forma de cálculo do preço público mensal por veículo e estabelecendo penalidades e outras normas para o exercício da permissão.

Em 1981, foi realizada licitação com a finalidade de selecionar as empresas permissionárias para atuar em seis áreas de operação exclusivas. Os editais, com base na nova legislação, exigiam que as empresas existissem há mais de dois anos, atuando no ramo de transporte coletivo urbano. Também proibia que uma mesma empresa explorasse mais de uma área de operação.

Foram vencedoras todas as empresas que já operavam no município, isoladamente ou em consórcio[2]. A CCTC continuou explorando a melhor área. Nessa época, começaram a surgir na cidade grupos empresariais de fora, em particular do vizinho estado de Minas Gerais.

Ao longo da década de 80, observou-se em todo o país o aprofundamento da crise econômica e social, com reflexos na prestação dos serviços de transportes. A crescente urbanização, o aumento dos custos, a perda do poder aquisitivo da população usuária e a emergência de movimentos sociais urbanos (com forte participação nas lutas pelo transporte) desenharam as crises do transporte coletivo. Em Campinas, estas afetaram o quadro das operadoras, com mudanças decorrentes de variados motivos e formas: por abandono da permissionária, pela venda de empresas e, principalmente, pela transferência dos direitos das permissionárias[3].

Como regra geral, as empresas locais que operavam linhas municipais e intermunicipais em suas áreas foram abandonando a participação no sistema municipal. A maioria delas transferiu suas permissões para grupos nacionais de maior porte e restringiu sua operação às linhas intermunicipais. Ainda no final daquela década, a CCTC também decidiu abandonar a prestação do serviço urbano, levando a administração municipal a promover alterações nos limites das áreas de operação e a realizar nova licitação[4].

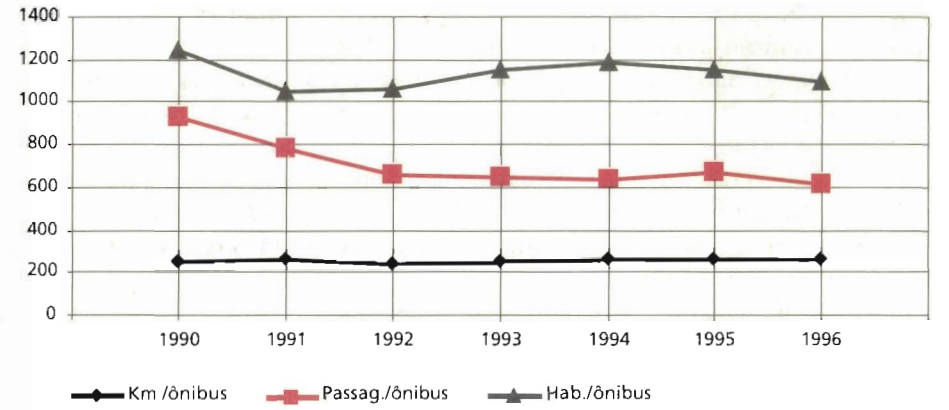
Todas essas alterações não foram suficientes para resolver os problemas atravessados pelo setor, sendo que os constantes conflitos com os usuários e com o poder público por duas vezes provocaram situações extremas, a ponto de se decretar estado de calamidade pública no transporte coletivo: em 1986, na vigência do Plano Cruzado; e em 1989, no conflito dos empresários com a nova administração municipal. Nesse período, a prefeitura também foi obrigada a decretar duas intervenções em empresas permissionárias, em virtude da deterioração da qualidade da operação (Batista, 1993). A empresa municipal passou a exercer o papel de operadora, substituindo uma das concessionárias sob intervenção[5].

No início da década de 90, a administração municipal realizou ainda uma série de mudanças na gestão do sistema de transportes, mantendo inalteradas suas bases jurídico-institucionais. Foram mantidas a estrutura de permissões e as áreas de operação e procurou-se aumentar o controle do poder público, através da alteração na forma de remuneração das empresas. Três pontos merecem destaque: a transferência das funções de gestão da administração direta para uma empresa municipal, a centralização em mãos do poder público da receita do sistema de venda de passes e a aprovação de uma lei dispondo sobre as obrigações das concessionárias e definindo infrações e penalidades.

Em 1993, com o novo governo municipal, outras mudanças ocorreram, sendo que a principal deu-se em 1995, quando a empresa pública encerrou suas atividades na operação direta do transporte[6], passando a exercer exclusivamente seu papel de órgão gestor do sistema de transporte coletivo do município.

Figura 1

Indicadores de desempenho dos ônibus municipais de Campinas, 1990-1996



Fonte: TURMA; Dados: EMDEC, Campinas

Das operadoras selecionadas nas licitações então realizadas, as permissões permanecem inalteradas apenas em duas áreas. Nas demais, ou as empresas operam com autorizações precárias sem ter participado de processos licitatórios, ou os consórcios que receberam permissões em 1982 sofreram sucessivas alterações em sua composição, referendadas pela Prefeitura. Dentro do quadro atual de permissionárias, 3 pertencem a empresários mineiros e 2 são ligadas a um empresário paulista. Juntas, as 5 respondem por 95% do transporte de passageiros urbanos. Apenas uma, a menor, permaneceu em mãos de um grupo local.

Apesar de tantas alterações na configuração das áreas de operação e das operadoras, assim como nas formas de remuneração e controle do sistema de transporte coletivo, as administrações municipais têm optado por não realizar novas licitações, reconhecendo as mudanças na composição das empresas e na delimitação das áreas negociadas com o setor privado e incorporando as novas regras na regulamentação, mediante decretos.

Na verdade, a consolidação efetiva do modelo de gestão tem sido feita através de um processo de negociação entre o setor empresarial e o poder público, às vezes conflituoso, como na crise de 1989, e às vezes consensual, como por ocasião da assinatura de termos aditivos às permissões em 1995.

Através dos termos aditivos, a empresa municipal e as empresas privadas regularizaram vários processos que vinham sendo praticados informalmente – em particular o modelo de remuneração da operação e a definição de infrações e penalidades. Foi redefinido o papel do poder público, reconhecendo-se a sua função de coordenador e reduzindo-se seu controle sobre a receita do sistema de transporte. Por outro lado, foram definidas as condi-

ções para a mudança do sistema de arrecadação, cobrança e controle da demanda, através da implantação, em parceria público/privado, de um sistema de bilhetagem automática.

1.2. A atuação do poder público

A análise do processo histórico de formação do órgão gestor e dos papéis assumidos pela administração municipal em relação ao serviço de transporte coletivo permitirá compreender o desenvolvimento do processo de participação estatal na sua gestão, incluindo a operação direta de parte do serviço.

Desde o início da década de 80, a prefeitura passou a assumir crescente participação na gestão do serviço de transporte coletivo, com a criação da Secretaria de Transportes – SETRANSP. A formação do órgão gestor refletiu a importância dada ao serviço e permitiu, desde aquela época, diversas iniciativas no sentido de equacionar melhor o funcionamento institucional, econômico e operacional do sistema municipal.

A preocupação com a constituição de um sistema municipal de transporte foi manifestada em diversas ações: da regulamentação da prestação do serviço às diversas tentativas de ajuste da organização das empresas, passando pela implantação de projetos de comunicação visual (frota e equipamentos urbanos) e pela instrumentalização do órgão gestor.

Em 1991, foi reativada a Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas – EMDEC, criada originalmente para a promoção do desenvolvimento urbano no município. Assim, a gestão dos serviços de transporte e trânsito foi transferida para a administração indireta, permitindo à EMDEC mais flexibilidade e agilidade administrativa na condução destas atividades.

A partir da cassação da permissão de uma das empresas, que se encontrava sob processo de intervenção pela Secretaria de Transportes desde 1989, a empresa municipal passou a responder diretamente pelo serviço numa das regiões mais carentes do município. Distante cerca de 20 quilômetros do centro da cidade e constituída basicamente de loteamentos populares com mínima ou nenhuma infra-estrutura, a área apresentava uma ocupação dispersa, com pequena demanda e longas distâncias, acarretando baixos índices de produtividade no atendimento por transporte coletivo e, conseqüentemente, desequilíbrio econômico, causado pelo mecanismo de remuneração tarifária. Um elemento essencial para viabilizar a operação pública naquela região foi a alteração promovida pelo poder público no modelo de remuneração das empresas, implantando – na prática – uma câmara de compensação tarifária e um sistema de remuneração por custo.

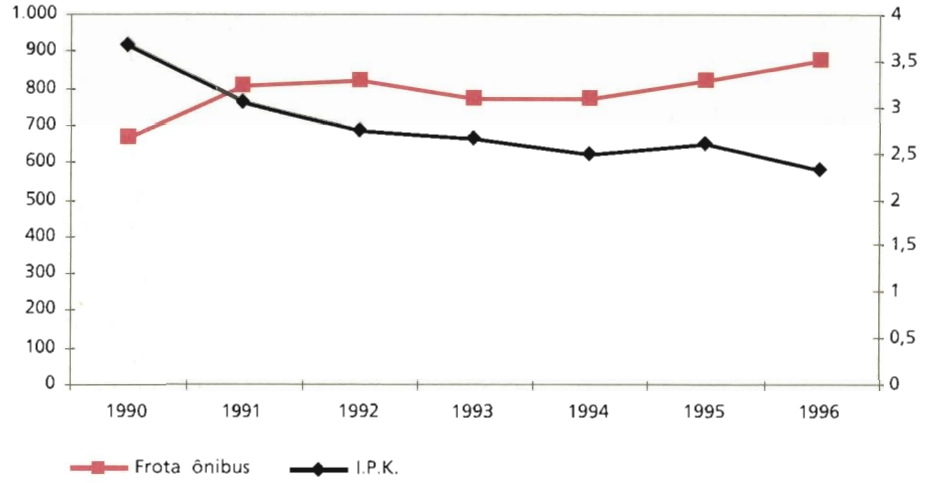
Porém, apesar das correções efetuadas e do investimento de capital feito no sistema de remuneração, a operação direta de serviços pela empresa pública acumulou crescentes déficits. Essas dificuldades, devidas sobretudo a condições estruturalmente desiguais de acesso aos mercados de materiais,

equipamentos, serviços e mão-de-obra em relação às empresas privadas, levaram a empresa municipal a encerrar a operação em 1995[7].

Na operação direta, a empresa pública não apresentou resultados econômicos satisfatórios, apesar de ter obtido bons índices operacionais. Mas a experiência de transferir as atividades de gestão para a administração indireta foi um sucesso. Desde que assumiu o papel de órgão gestor das políticas municipais de trânsito e transporte, a empresa pública conseguiu viabilizar importantes iniciativas na política municipal para o setor.

Figura 2

Produtividade e frota de ônibus no município de Campinas, 1990-1996



Fonte: TURMA; Dados: EMDEC, Campinas

Em pouco mais de duas décadas, a cidade de Campinas passou pelas mais variadas experiências de organização de seu sistema de transporte coletivo. Do modelo de concessão para uma única empresa privada (até os anos 60), passou para a simples delegação de linhas a diversas empresas, ainda que informalmente (década de 70), para a permissão através de áreas de operação exclusiva (a partir de 1981), via arrecadação tarifária e, finalmente, para sistemas dotados de formas de compensação tarifária, experimentando tanto a remuneração pelo custo, com subsídio orçamentário entre 1991 e 1992, quanto através de câmara de compensação sem aporte de recursos externos ao sistema, a partir de 1993.

As experiências também incluíram a preocupação com o aumento do controle público sobre a operação privada. Com os sistemas tronco-alimentadores, foi implantado o formulário "encerrante único" preenchido pelos cobradores e processado diariamente na Secretaria de Transportes, e o con-

trole informatizado de movimentação dos ônibus nos terminais. A adoção do sistema de remuneração pelos custos, em 1991, exigiu a criação de processos de medição mais precisos da oferta dos serviços, ainda que realizados de forma precária. Finalmente, os projetos de automação da arrecadação e do controle operacional foram desenvolvidos recentemente e pretendem garantir o completo conhecimento dos dados operacionais.

2. Modernização e busca de qualidade no setor de transporte

Em Campinas, desde fins dos anos 80, o transporte coletivo urbano vem sofrendo uma queda de demanda em termos absolutos. Entre 1990 e 1996, a população saltou de cerca de 800 mil para quase 1 milhão de habitantes, ao passo que a quantidade de passageiros por mês caiu de 15 milhões para 12 milhões. Este não é um fenômeno típico de Campinas, embora notório nesse caso. A falta de uma política nacional e, em decorrência, o baixo volume de investimento no setor, tanto por parte do Estado quanto da iniciativa privada, afastou o usuário para o automóvel ou para o transporte alternativo, quando não o excluiu de todo e qualquer modal tecnológico, reduzindo-o a fazer os percursos a pé.

Por outro lado, a indústria automobilística, após a estagnação dos anos 80, passa por um período de forte crescimento, saltando dos pouco mais de 800 mil veículos/ano produzidos no início da década de 90 para os quase 2 milhões atuais. Essa evolução, ligada à abertura das importações, vem acompanhada de melhoria na qualidade e queda de preços dos carros nacionais. As cidades crescem, as distâncias da moradia ao trabalho aumentam e, com elas, os custos dos deslocamentos. Nesse cenário, frustram-se quaisquer tentativas de planejamento da rede. As linhas de ônibus foram ampliadas e mudadas ao sabor das pressões populares. Com isso, guardaram suas características originais, ligando os bairros ao centro de Campinas, não levando em conta, muitas vezes, as mudanças que a cidade sofria com os novos pólos de atração surgindo em diferentes zonas da nova Área Metropolitana. Tarifas altas e falta de linhas mais racionais que ligassem bairros diretamente, eram convites lógicos para o carro particular ou o transporte alternativo.

Veio daí a tomada de consciência, tanto pelo poder público quanto pelos empresários, da necessidade de modernização do setor. A concepção operacional evoluiu, com tentativas de racionalização do sistema objetivando sua otimização econômica. Merecem destaque duas iniciativas: o início da implantação de um sistema integrado tronco-alimentador, através de terminais fechados com integração em área paga e corredores em vias exclusivas, na segunda metade dos anos 80; e a implantação do sistema de bilhetagem automática com integração temporal (descrita no item 2.2.).

Tabela 4

Resultados operacionais do sistema ônibus de Campinas, 1990-1996

Ano	População* (mil)	Frota veicular (mil)	Frota ônibus	IPK	Passageiros/dia (mil)	Quilômetros/dia (mil)
1990	825	252	662	4	619	167
1991	846	267	805	3	633	207
1992	867	268	815	3	546	195
1993	889	308	772	3	503	190
1994	911	331	770	2	495	199
1995	934	352	815	3	549	212
1996	957	374	877	2	543	225

* Projeção TGCA 2,5%
Fonte: TURMA; Dados: EMDEC

Ainda no aspecto operacional, pode ser observada uma preocupação com as alternativas modais, mesmo restritas ao veículo ônibus. Assim, o projeto de rede estrutural previa a utilização de trolebus, apesar de não terem sido implantados. As administrações recentes demonstraram grande empenho quanto à modernização da frota a diesel, estimulando a utilização de ônibus mais modernos e com maior capacidade (com três portas, suspensão a ar, com câmbio automático e degraus mais baixos). A mesma preocupação vem ocorrendo com relação à modernização da gestão do sistema de transporte coletivo urbano.

2.1. A evolução do modelo de remuneração

Até 1990, o modelo de remuneração das operadoras baseou-se na arrecadação tarifária tradicional: as empresas recebiam diretamente o pagamento das passagens, sendo a tarifa única fixada pelo prefeito, teoricamente com base nos custos do sistema.

A tarifa única para todas as linhas municipais, prevista desde a regulamentação de 1960, foi economicamente viável enquanto havia uma única operadora. O ingresso de novas empresas no sistema na década de 70 e a mudança de regulamentação a partir da década de 80 romperam esse equilíbrio, criando conjuntos de linhas com produtividades diferenciadas e, como conseqüência direta, operadoras com rentabilidades muito diversas. A nova regulamentação e a criação das áreas de operação exclusivas representaram, em tese, uma tentativa de solucionar o problema do desequilíbrio entre as empresas, supondo-se que o sistema de remuneração para um grupo de linhas minimizaria as diferenças de rentabilidade por linha.

No final da década de 80, a situação agravou-se. Os altos índices inflacionários causaram enorme distorção na relação entre tarifa e custo de produção do serviço, tornando o sistema tarifário impraticável. A prefeitura tentou

implantar uma série de medidas amenizadoras, tanto para os usuários, criando o "passe operário"[8], como para as permissionárias, com a proposta de uma câmara de compensação tarifária, que mal chegou a ser efetivada.

Com a saída da antiga concessionária exclusiva, a CCTC, foi aberto espaço para a adoção de formas mais equitativas de remuneração dos serviços. Essa alteração resultou de uma necessidade constatada pelo próprio setor, a partir das crises que ocorreram num período de crescimento de custos e elevadas taxas de inflação. Em 1989, frente à recusa da prefeitura de compensar perdas inflacionárias, as operadoras paralisaram seus serviços e retiraram parte da frota do município. Após esse locaute, com o transporte coletivo paralisado por 10 dias, a administração municipal reuniu representantes de diversos setores da sociedade, formando um conselho e encarregando-o de propor soluções para o problema. Desse foro surgiram idéias que acabaram levando a importantes modificações na política tarifária e no modelo de remuneração das permissionárias.

A nova sistemática tinha duas premissas: a redistribuição do peso da tarifa sobre os usuários, através da institucionalização de mecanismos de subsídios externos e internos ao sistema, e a equalização da forma de remuneração das operadoras. Para subsidiar a tarifa, uma taxa municipal de transporte, a ser cobrada dos empregadores, seria criada como fonte adicional de recursos para o custeio do sistema. Foi também adotada uma política tarifária, na forma de um conjunto de passes, que permitiu a criação de uma tarifa social reduzida: o passe popular. Não obstante, a taxa transporte, aprovada pela Câmara Municipal, acabou sendo cancelada sem chegar a vigorar, por ter sido objeto de uma longa batalha judicial com os setores empresariais.

Com o novo sistema de passes, a empresa pública conseguiu simultaneamente dois resultados: viabilizou o passe popular, reduzindo os custos sociais do transporte para a maioria dos usuários e implantou gradativamente um modelo de remuneração das permissionárias em função dos custos e desempenhos operacionais.

O modelo de remuneração teve como princípio a centralização da receita tarifária nas mãos do poder público, a partir do controle da comercialização de passagens antecipadas – incluindo passes e vale transporte – em março de 1990. Com a receita em mãos, o poder público passou a ressarcir os passes às permissionárias por valores diferenciados. O valor era calculado em função dos custos programados de cada empresa, dentro de um processo que ficou conhecido internamente como "repasse". Na prática, foi criada uma câmara de compensação tarifária, com base nos custos programados de operação das linhas.

Em fevereiro de 1991, nova alteração foi implantada com a instituição do recálculo, passando a incorporar na remuneração os dados de desempenho efetivo das empresas, com base na medição da operação realizada. Também foi possível incorporar na remuneração das empresas as variações de preços de insumos ocorridas ao longo do período de fixação da tarifa, um elemento relevante em quadro econômico de altas taxas inflacionárias.

Com a combinação de ambos os procedimentos, o cálculo dos custos passou a ser feito em dois momentos: *a priori*, para a fixação da tarifa com base nos dados programados, e *a posteriori*, para efetiva remuneração dos operadores, com base no serviço realizado e medido, significando, na verdade, um modelo de remuneração pelo custo.

A remuneração pelo custo funcionou como forte estímulo para investimentos do setor privado, principalmente em renovação e mudança do perfil da frota, sem maiores critérios por parte do poder público, o que causou grande impacto nos custos de produção do serviço. O crescimento dos preços e a inflação alta no período levaram a déficits na contabilidade do sistema, cobertos com recursos orçamentários. A redução do ritmo dos reajustes tarifários no final de 1992, em função da proximidade das eleições municipais, levou à constituição de uma dívida contábil da empresa pública com as permissionárias, correspondente a um mês de operação de todo o transporte coletivo da cidade.

No que se refere à estrutura tarifária implantada, os resultados também foram contraditórios. O passe popular foi subsidiado internamente pela receita financeira decorrente da antecipação das vendas e pela elevação da tarifa nominal utilizada para o pagamento em dinheiro e com vale transporte.

Em seu pico de utilização, esse passe chegou a custar menos da metade da tarifa normal, atingindo seus fins sociais. Porém, o desconto estimulou práticas indesejáveis, tais como o mercado paralelo de passes, a evasão de receita pelos cobradores e a transferência de usuários do vale transporte, eliminando a obrigação das empresas industriais e repassando para o sistema a responsabilidade do translado dos seus funcionários. Também nesse período, algumas empresas deixaram de adquirir o vale transporte e passaram a fornecer transporte a seus funcionários através da contratação de ônibus fretados.

Com a mudança de governo municipal, em 1993, um novo tratamento foi dado às sistemáticas de remuneração das empresas e à estrutura tarifária. No modelo de remuneração, ao invés de tratar as inevitáveis variações entre os custos teóricos e os medidos como uma dívida, essa diferença passou a ser incorporada no cálculo tarifário do mês subseqüente, na forma de passageiros-equivalentes. Os saldos, positivos ou negativos, compensar-se-iam ao longo do tempo, aparecendo sempre incluídos no cálculo tarifário do mês seguinte. Tal procedimento foi possível durante o período de inflação alta, quando o sistema convivia com reajustes mensais de tarifa e o dinheiro arrecadado podia ser aplicado no mercado financeiro, gerando um montante adicional.

Porém, a busca do equilíbrio econômico pelo aumento da tarifa encontrava um limite na capacidade de pagamento dos usuários. O serviço se encarecendo produziu uma constante queda de demanda: o volume mensal de passageiros pagantes, que atingiu 15 milhões em 1990, caiu para menos de 12 milhões de usuários ao mês em 1996. Na tentativa de resolver este problema, desenvolveu-se a idéia de inclusão de um elemento de estímulo de produtivi-

dade na busca de aumento da demanda. Ao cálculo tarifário foi aplicado um redutor sobre o valor final da planilha, que seria gradativamente reduzido na medida em que aumentasse o número de passageiros transportados no sistema. Mas a idéia não foi levada adiante e o elemento de redução foi estabelecido através de negociação com os empresários, o que levou à sua extinção final.

Na estrutura tarifária, a diferença de valor entre o passe popular e a tarifa cobrada na catraca foi paulatinamente sendo reduzida, até ser eliminada. Paralelamente, a empresa pública desenvolveu intensa campanha junto aos setores empresariais da cidade, conseguindo elevar significativamente a utilização do vale transporte.

Na evolução do modelo de remuneração, a administração passou a praticar uma câmara de compensação fechada, dividindo-se integralmente o montante da arrecadação tarifária entre os operadores, na proporção de seus custos individualizados, independentemente da relação entre custo teórico e arrecadação. A empresa pública continuou responsável pelos cálculos dos custos estimados e realizados pelas empresas, utilizando-os na divisão da arrecadação. Isso ocorreu mesmo após a assinatura dos termos aditivos às permissões, quando a nova metodologia de cálculo foi oficializada, tendo voltado para as mãos das empresas a atribuição da comercialização dos passes e o controle sobre a receita antecipada do sistema.

2.2. O sistema de bilhetagem automática

Na experiência de Campinas, a resolução do conflito entre a tarifa e os custos de produção do serviço passa claramente por dois parâmetros sociais:

(i) a capacidade de pagamento pelos usuários, subsidiada ou não com aportes empresariais ou municipais;
(ii) o elevado peso do custo da mão-de-obra na operação, em que se evidencia a sobrecarga na tarifa devida ao pagamento dos cobradores.

Esses problemas clássicos encontraram uma solução, nesse caso, com o sistema de bilhetagem automática. No final de 1997, o sistema foi totalmente implantado e, atualmente, encontra-se em fase de ajustes.

A implantação da bilhetagem automática teve como objetivos a integração plena do sistema de transporte através da utilização do bilhete temporal e do controle da demanda, de forma que todos os usuários (pagantes ou não) sejam registrados pelos validadores eletrônicos. A arrecadação automática de tarifa em Campinas é feita por cartão magnético, ou "bilhete inteligente". O sistema de bilhetagem automática possibilita o controle dos passageiros e da arrecadação, no mínimo, por empresa, linha e tipo de usuário; e também a racionalização da rede de transporte, ao minimizar o uso das linhas diametrais e inter-setoriais. Isso deve levar à "redução do custo operacional do siste-

ma; pois a implementação de tecnologia de controle e automação de arrecadação permite melhor capacitação do órgão público para o gerenciamento do mesmo" (EMDEC, 1994).

A distribuição e a venda de bilhetes é responsabilidade das empresas permissionárias, que vendem ou recarregam os cartões. Eventualmente, os passageiros adquirem o bilhete no próprio ônibus. Todo usuário especial, com direito a descontos ou a gratuidades, deve ser cadastrado no órgão público e seu cartão pode ter restrições à utilização. A prestação de contas vai ser realizada eletronicamente, após a transmissão e processamento dos dados ao final de cada dia. O controle abrange todas as receitas e despesas.

Os processos de seleção da tecnologia e da empresa responsável pelo sistema de bilhetagem foram efetuados conjuntamente pela empresa pública e pelas permissionárias da cidade, mediante concorrência internacional. O contrato entre as empresas de ônibus e a fornecedora, de origem belga, foi assinado em dezembro de 1995. A implantação foi iniciada e completou-se em 1997, sob supervisão do órgão público. A parte comercial ficou sob responsabilidade das empresas, bem como a implantação de todo o sistema.

A implantação do sistema de bilhetagem enfrentou resistências, sobretudo do sindicato dos motoristas e cobradores de ônibus. Temia-se a demissão em massa e uma queda no nível de emprego. Em conseqüência, foi aprovada uma lei municipal que obriga a manutenção do posto de serviço de cobradores dentro dos ônibus, fato que garantirá a figura do cobrador ao menos enquanto perdurar a correlação de forças que levou à aprovação da referida lei.

3. Relevância do transporte por ônibus fretado

Na década de 70, o transporte de trabalhadores para as grandes empresas (Paulipetro, Rhodia, IBM) e de estudantes para as universidades (UNICAMP e PUCCAMP) da Região Metropolitana não era suprido pelo sistema público de Campinas. A lacuna na oferta do serviço regular para tais locais devia-se ao seu isolamento e à forte concentração da demanda em alguns poucos horários de pico. A utilização de serviços de fretamento por ônibus cobria, em grande parte, essa deficiência do transporte público. Nos anos 80, a crise no sistema de transporte coletivo ocasionou uma degradação do serviço com a conseqüente queda na confiabilidade do mesmo. Diante disso, várias empresas da região contrataram serviços de transporte fretado para o deslocamento de seus trabalhadores.

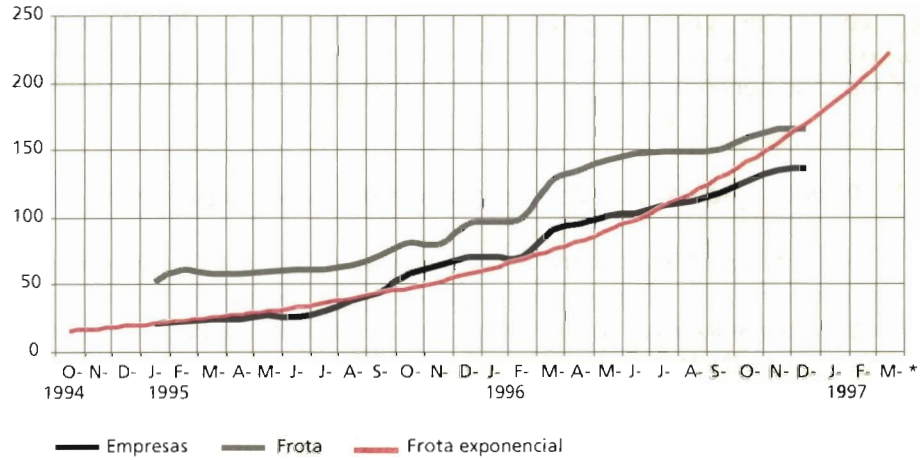
Na virada da década, além do locaute no sistema de transporte urbano, houve muitas greves de motoristas e cobradores na cidade. Aumentou o descrédito no transporte público, ocorrendo evasão de passageiros – fenômeno facilmente identificável na queda da demanda pelo transporte regular e no

crescimento simultâneo do número de ônibus fretados na cidade (Emdec, 1996). Em 1994, objetivando controlar a utilização dos ônibus fretados e, sobretudo, garantir à população um transporte seguro e confiável, a prefeitura regulamentou o serviço através de decreto, forçando as empresas a se cadastrar e a submeter seus veículos à vistoria (PMC, 1994).

Pelo fato de tal serviço ter sido oferecido durante mais de 20 anos sem nenhuma regulamentação ou normatização municipal, há grande carência de dados sobre ele. Apesar de ser visível o aumento da participação do transporte fretado no deslocamento diário da população, o único registro oficial que pode ser utilizado refere-se ao número de empresas cadastradas no órgão municipal e ao total da frota vistoriada no município. A Figura 3 mostra a evolução do cadastramento de empresas de acordo com a regulamentação efetuada, assinalando a importância do setor, que detém uma grande fatia do mercado.

Figura 3

Empresas e veículos cadastrados em Campinas, 1995-1996



• As letra correspondem aos meses do ano

Fonte: TURMA; Dados:EMDEC, 1996/1996, Relatório Estatístico Mensal: STTP

De acordo com a regulamentação baixada pelo órgão público, classifica-se como fretado o serviço de transporte contratado entre particulares, realizado por ônibus ou microônibus, sem cobrança de tarifa no ato de sua utilização. Todo veículo que opera no serviço de fretamento deve ser cadastrado. Se tiver caráter estritamente local, deve ser cadastrado no órgão municipal; se realizar viagens entre Campinas e outros municípios, será cadastrado no órgão estadual.

As empresas de fretamento que operam de forma regulamentada estão associadas em um sindicato que auxilia o poder público na organização do setor, principalmente na fiscalização do transporte dito clandestino. As empre-

sas que operam no município de Campinas, quer sejam entidades particulares ou grupos de pessoas, estão sob regulamentação da empresa pública e do contrato firmado com o contratante.

O poder público tem ainda a responsabilidade de controlar a circulação dos ônibus fretados no meio urbano, além da de fiscalizar aspectos de segurança e de conforto em relação ao veículo e à mão-de-obra. O transporte interurbano é totalmente da alçada de um departamento estadual que, por falta de recursos humanos e financeiros, exerce muito pouco as funções de controle e fiscalização; isso torna difícil conhecer a real magnitude do transporte interurbano por fretamento – sabendo-se, no entanto, ser este um fenômeno de grande importância, que vem crescendo com o decorrer do tempo. É o que se depreende da Tabela 5 (registre-se, ainda que, das 72 empresas operando em Campinas em 1992, apenas 7 estavam submetidas ao regulamento do transporte público urbano de passageiros tutelado pelo órgão gestor).

Entretanto, nota-se facilmente como o crescimento da conurbação em torno de Campinas, aliado à proximidade com a Região Metropolitana de São Paulo, com seus 16 milhões de habitantes, gerou uma forte demanda de viagens entre esses centros. A grande diversidade de origens e destinos entre os dois pólos não pôde ser satisfeita pelo sistema regular de linhas interurbanas. Daí a grande penetração do ônibus fretado também no transporte interurbano.

4. Redefinição da rede de transporte e do plano viário de circulação

Além dos problemas intrínsecos, o transporte coletivo sofreu o impacto de uma urbanização acelerada, sem que os investimentos em infra-estrutura viária tivessem sido feitos na mesma proporção. Paralelamente à densificação e verticalização da área construída, a frota veicular cresceu de forma abrupta, duplicando em menos de uma década. Hoje, nas ruas de Campinas circula quase meio milhão de automóveis, a uma taxa de motorização próxima de um veículo para cada dois habitantes.

Já no início dos anos 90, o uso mais intenso da malha viária central comprometia seriamente o centro histórico de Campinas, onde acabou por se concentrar a maioria das atividades comerciais, financeiras e de serviços da cidade. Por outro lado, essa concentração de atividades determinou um sistema viário radial, induzindo fortes correntes de tráfego através de caminhos que cruzavam o centro.

Com o adensamento urbano e o aumento vertiginoso do número de automóveis nas vias, aumentaram os conflitos entre veículos e entre estes e os pedestres. As conseqüências dessa situação eram visíveis também no início dos anos 90: taxas elevadas de acidentes, principalmente atropelamentos, trânsito mais lento a cada ano, índices crescentes de poluição e inúmeros pontos de congestionamentos diários.

Tabela 5

Empresas de transporte urbano na área metropolitana de Campinas, 1992

Município	Frota	Empresas	Ônib./emp.	% frota
Campinas	1.106	72	15	43,5%
Jundiaí	214	8	27	8,4%
Piracicaba	177	3	59	7,0%
Indaiatuba	124	7	18	4,9%
Salto	120	1	120	4,7%
Valinhos	116	6	19	4,6%
Rio Claro	107	2	54	4,2%
Americana	72	5	14	2,8%
Paulínia	53	3	18	2,1%
Araras	45	1	45	1,8%
Cosmópolis	45	4	11	1,8%
Sta Bárbara do Oeste	42	2	21	1,7%
Capivari	40	1	40	1,6%
São Carlos	40	1	40	1,6%
Amparo	33	1	33	1,3%
Serra Negra	33	1	33	1,3%
Mogi Mirim	30	2	15	1,2%
Iracemópolis	28	1	28	1,1%
Vinhedo	23	3	8	0,9%
Itupeva	19	2	10	0,7%
Sumaré	17	4	4	0,7%
Hortolândia	14	3	5	0,6%
Monte Mor	13	2	7	0,5%
Arthur Nogueira	9	1	9	0,4%
Itatiba	9	1	9	0,4%
Jaguariúna	7	1	7	0,3%
Nova Odessa	6	1	6	0,2%
Sorocaba	2	1	2	0,1%
Total	**2.544**	**140**	**18**	**100%**

Fonte: TURMA; Dados: OnibuLis

O crescente descompasso entre o crescimento desses indicadores e os investimentos no setor levaram a uma deterioração da sinalização de toda a malha viária, inclusive dos equipamentos semafóricos – até então, eletromecânicos em sua maioria. O grande volume de pedestres no centro apontava para a necessidade de tempos de travessia para passantes nos ciclos semafóricos, vermelho total, além de controle da velocidade dos veículos em várias ruas e avenidas da cidade.

A prefeitura pôs em prática um projeto economicamente viável e que não comprometia o planejamento da cidade, pois não necessitou, para sua implantação, de nenhuma desapropriação ou de demolições. Basicamente, duas medidas principais foram adotadas:

(i) a reestruturação da circulação do tráfego no centro expandido da cidade;
(ii) a implantação de sistemas de controle e fiscalização de tráfego.

Em 1996, praticamente toda a circulação no centro histórico da cidade foi modificada, com a implantação de anéis concêntricos de circulação. Em 6 meses, quase uma centena de ruas e avenidas tiveram seus sentidos de fluxo alterados. Centenas de placas de orientação passaram a induzir o motorista a contornar a região central ao invés de cruzá-la. Ao mesmo tempo, implantaram-se controladores eletrônicos de velocidade em locais com índices altos de acidentes ou de grande atrito pedestre/veículo. Além disso, câmaras fotográficas foram instaladas em semáforos de cruzamentos perigosos. Para evitar atropelamentos, ao longo das avenidas centrais com grande fluxo de pedestres, instalaram-se gradis obrigando à travessia nos locais adequados.

O sistema de transporte coletivo também foi impactado pelas mudanças. Cerca de 75% das linhas de ônibus urbanos sofreram alteração. Linhas radiais passaram a circular por um conjunto de 5 quilômetros de avenidas, formando um anel em torno do centro histórico da cidade. Aumentou-se assim a acessibilidade dos usuários à região central. Essa medida, que diminuiu os percursos a pé dos usuários do transporte coletivo, mais a instalação de dezenas de semáforos eletrônicos próprios para pedestres também contribuíram para a queda dos índices de atropelamento no centro da cidade.

Assim como a rede viária possuía uma estrutura radial, também a cultura da circulação dos veículos fazia com que a maioria dos motoristas passasse pelo centro da cidade ao cruzá-la. O mesmo acontecia com os itinerários de quase todas as linhas de ônibus urbanos e metropolitanos. A falta de linhas interbairros implicava a realização de viagens passando pelo centro da cidade. Procurando corrigir tal distorção, mais de duas dezenas de novas linhas de ônibus interbairros foram criadas, numa forte intervenção do poder público sobre a estrutura da rede de transporte coletivo de Campinas.

Qualidade de serviço e qualidade de vida: motorização própria e transporte coletivo

A condução da política municipal de transporte pelo poder público, apesar de ter tido um eixo condutor dado pela administração municipal, sofreu descontinuidades. Muitos dos processos acima descritos foram implan-

tados apenas parcialmente, seja devido a mudanças na política municipal, seja por alterações nas políticas nacionais para o setor de transportes, como foi o caso da proposta de eletrificação dos corredores de ônibus defendida pelo governo federal durante a crise do petróleo dos anos 70. Mesmo assim, a condução da política municipal, com todas as suas contradições, sempre esteve nas mãos do poder público, através de seus órgãos gestores, o que permitiu significativos avanços, tanto no que se refere à administração do sistema quanto à qualidade do serviço. Apesar de todos os esforços e avanços obtidos nos últimos 15 anos, paira sobre os que lidam com a matéria a seguinte questão: por que o número de passageiros do transporte coletivo urbano se manteve praticamente estagnado nos anos 80 e entrou em queda nos anos 90?

A questão se coloca dentro de um quadro de aparente contradição, uma vez que o período assistiu à organização de uma Secretaria Municipal de Transportes e de uma empresa pública para gerenciar o trânsito e o transporte da cidade; a regulamentação do setor foi modernizada, estabelecendo-se legislação própria para que o município pudesse melhor controlar, fiscalizar e gerenciar o serviço prestado pelas permissionárias; construíram-se terminais para a implantação de sistemas tronco-alimentadores; ampliou-se a frota de ônibus, tanto em termos absolutos quanto relativos em comparação com o crescimento da população. A frota foi também renovada e modernizada – a ponto de se constituir em 70% de ônibus modelo Padron[9], chegando a atingir, em 1991, uma idade média de dois anos e meio. Apesar desses esforços de modernização, as grandes distâncias numa metrópole crescendo velozmente, a baixa densidade populacional, os salários dos motoristas e cobradores (valorizados por fortes movimentos grevistas) e os preços crescentes dos ônibus são alguns dos ingredientes que explicam a duplicação do valor da tarifa nos últimos dez anos.

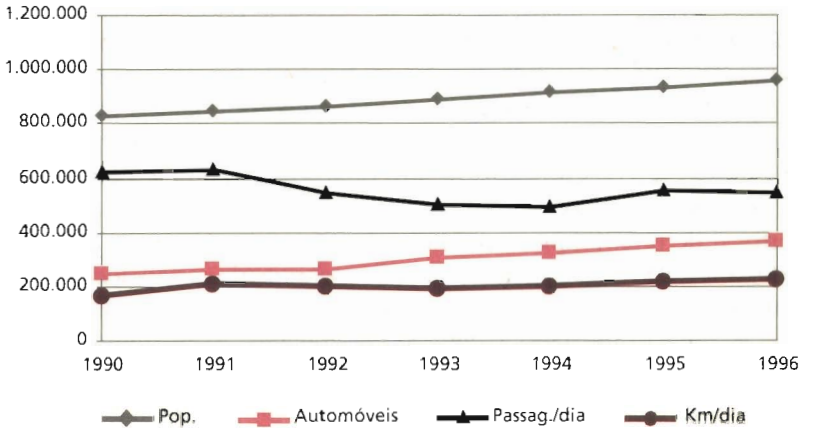
Desenha-se assim o cenário para o sucesso do automóvel que, além de tudo, tem recebido sempre grande atenção do governo federal. A Figura 4 apresenta a evolução dos setores aqui discutidos, demonstrando o crescimento relativo da frota de automóveis muito mais forte que o da frota de ônibus do sistema municipal, que recebe também a concorrência do transporte fretado, seja o regular ou o clandestino. A situação de sucesso do automóvel e a perda de passageiros do transporte coletivo já trazem reflexos negativos tanto sobre a organização dos transportes quanto sobre a circulação e a qualidade de vida nas cidades. A saturação do sistema viário elimina a vantagem do ganho de tempo proporcionado pelo automóvel. Maiores índices de poluição química e sonora, ao lado de altas taxas de acidentes, elevam os custos sociais ligados à saúde a níveis insuportáveis.

Os próximos anos serão certamente ricos em debates sobre a necessidade de uma política de fortalecimento do transporte coletivo em detrimento do transporte individual nos meios urbanos. Sem dúvida, a voz dos órgãos públicos e dos empresários do setor serão fundamentais, demonstrando a necessidade de dar prioridade ao transporte público, e colocando em prática

maior fluxo de investimento no transporte coletivo, a fim de torná-lo a alternativa mais racional para o bem-estar dos que vivem nas cidades.

Figura 4

Motorização individual versus coletiva no município de Campinas, 1990-1995



Fonte: TURMA; Dados: EMDEC, Campinas

A importância do trânsito e do transporte na gestão municipal

Todos sentem os reflexos da crescente perda de tempo no trânsito de nossas cidades. Sentem e falam sobre o assunto. Como técnicos de futebol, que todos somos um pouco, também sobre o trânsito damos mil palpites. Agir, porém, poucos agem. A falta de recursos é a eterna desculpa. Na verdade, faltam coragem política e vontade de realmente mudar alguma coisa.

O homem público comum, quando planeja, em geral o faz para um horizonte de quatro anos. Pensa só no curto prazo. Em tão estrita perspectiva, ele desanima quando verifica que, para mudar estruturalmente o trânsito da cidade, precisa de um projeto – o que, por sua vez, exige pesquisas, técnicos e, principalmente, uma equipe realmente envolvida com sua cidade. Tive a felicidade de trabalhar com um administrador público que me deu liberdade de agir pensando dez ou quinze anos para a frente.

Nossa cidade, durante praticamente um século, só se relacionava com sua área central – como a maioria das cidades brasileiras. Ali as pessoas encontravam de tudo, excluindo as indústrias. Bancos, correios, restaurantes, cinemas, comércio e serviços em geral se foram instalando ao longo dos anos, servidos pelo mesmo sistema viário do início do século. As últimas avenidas no centro da cidade surgiram

nos anos 60, quando no Brasil todo havia cerca de um 1 milhão de automóveis! Em 1995, Campinas sozinha possuía 400 mil veículos!

Se já não bastasse tal insanidade, tínhamos um comportamento errado de atravessar o centro para ir de um bairro a outro, ocupando e poluindo ainda mais aquela área já com dificuldade de receber os veículos que para ela se destinassem.

Fizemos, então, o que talvez tenha sido a maior intervenção num plano de circulação já feita no país de uma só vez. Alteramos as mãos de direção de quase uma centena de ruas e avenidas, implantando sinalização em mais de 100 quilômetros de vias e instalando semáforos eletrônicos em 120 cruzamentos, numa operação que durou 180 dias.

O fundamental foi a implantação de dois anéis concêntricos de circulação em torno da área central, um no sentido horário e outro no sentido anti-horário, criados sem termos derrubado nem um imóvel sequer. As avenidas que constituíram esses dois anéis, em sua maioria, passaram a ter um único sentido de fluxo.

Este projeto só pôde ser idealizado e implantado porque teve o apoio da população. Mesmo assim, os conflitos não foram poucos! Os comerciantes reclamavam quando eliminávamos os congestionamentos existentes nas cercanias de seus estabelecimentos. Para eles, trânsito rápido vende menos, é lógico! Quando a rua que era sossegada passava a ter trânsito mais intenso ou se tornava itinerário de ônibus, os moradores reclamavam. E o comércio local aplaudia.

A concepção e a elaboração do projeto, chamado de RÓTULA, consumiu três anos de nossas equipes de tráfego e planejamento. Ao mesmo tempo que o projeto era concebido, coube-me discuti-lo e apresentá-lo ao maior número possível de segmentos da sociedade. Foram mais de 60 apresentações a associações de classe (engenheiros, médicos, advogados, empresários, militares), sindicatos de trabalhadores e patronais, clubes de serviços (Rotary, Lyons), maçonaria – e, principalmente, discutimos com os diretamente envolvidos.

Os interesses conflitantes foram tratados procurando-se mostrar a todos que nada fazer significaria a paralisia da região central da cidade em pouco tempo. Todos deveriam ceder um pouco, compreendendo que estávamos dando início a um processo de transformação. A cidade deveria dar seqüência a uma política de investimento em transporte de massa, de média e grande capacidade, e de retirada paulatina dos automóveis da sua área central, pois, caso contrário, a irracionalidade do uso do solo urbano pelo transporte individual só nos traria uma brutal queda de qualidade de vida.

Jurandir Fernandes
UNICAMP e DERSA
Ex-secretário de Transportes de Campinas

Capítulo XI

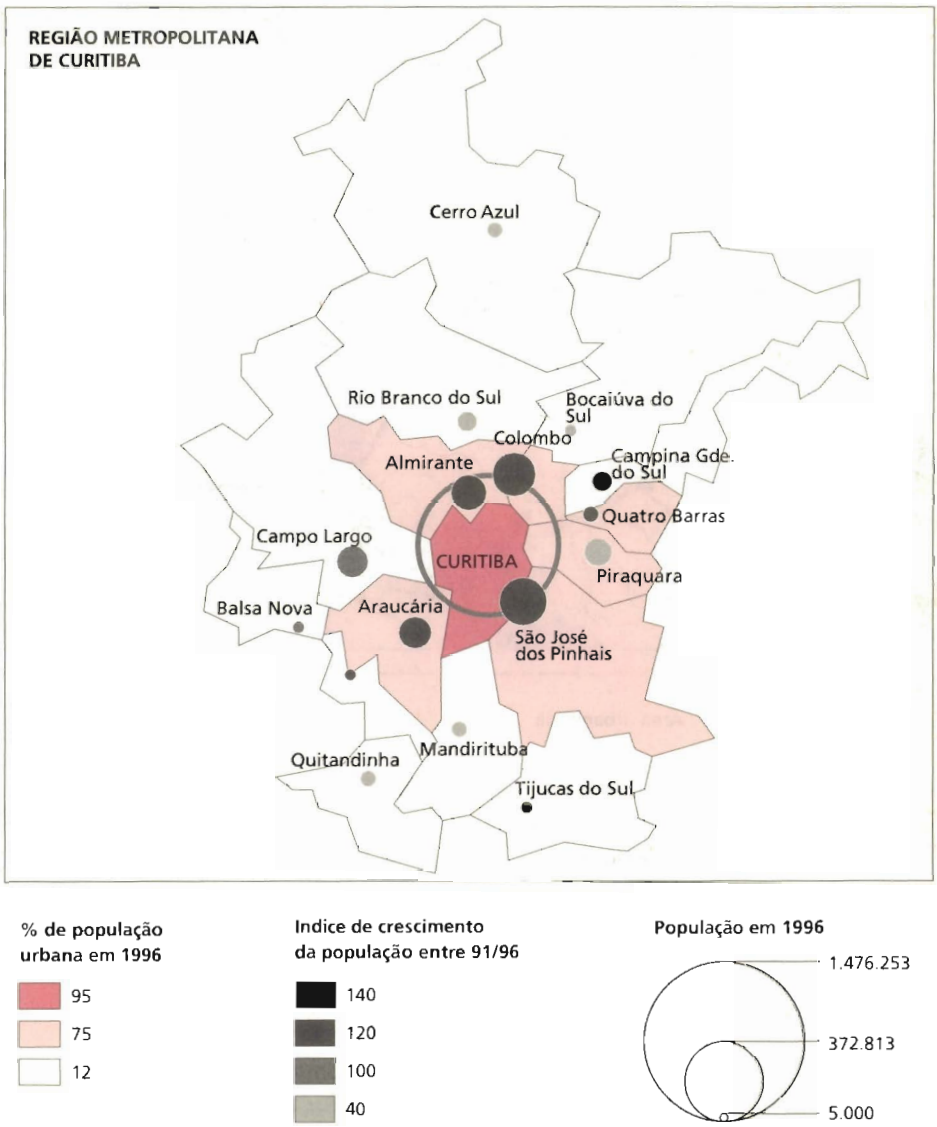
Rede integrada e viação diante do modelo urbanístico de Curitiba

ANÍSIO BRASILEIRO



Mapa 1

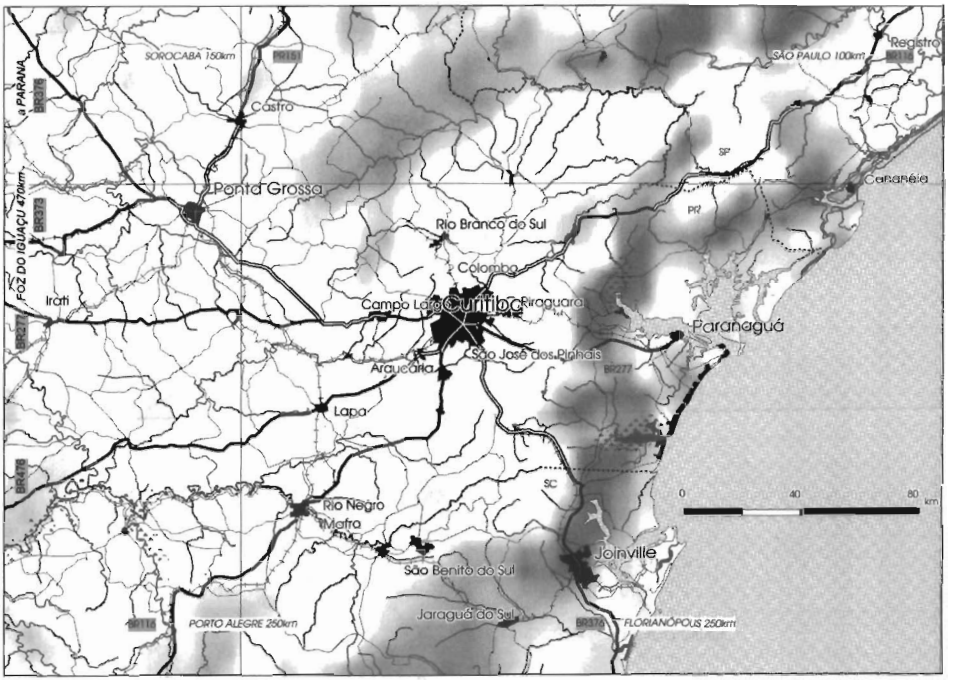
Urbanização da Região Metropolitana de Curitiba em 1991 e tendências populacionais dos municípios até 1996

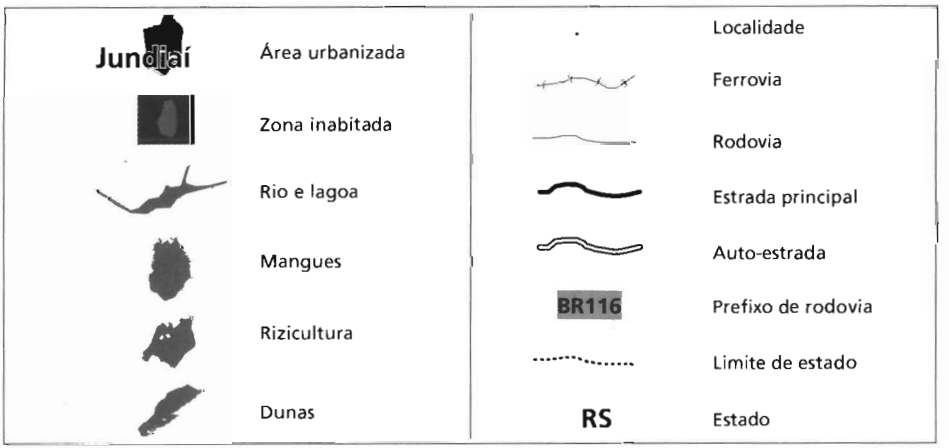


Fonte: TURMA; Elaboração: Leca De Biaggi; Dados: CREDAL/Samba 1998, IBGE

Mapa 2

Espaço regional de Curitiba, capital do Paraná





Fonte: TURMA; Elaboração: Jean-Paul Hubert; Dados: Esri DCW, 1993

Urbanismo e transporte em um projeto de cidade

Curitiba é mundialmente conhecida por sua original política de transporte aplicada há decênios[1]. Todavia, os inquestionáveis méritos desta experiência erigida em modelo, ainda que relativo, são de difícil aplicação a outras cidades brasileiras. Pois, para além das competentes e originais proposições técnicas ou urbanísticas, são as relações entre os atores – neste caso, favorecidas por uma continuidade excepcional em um rico contexto econômico, urbano e político – que têm garantido o sucesso das iniciativas públicas e sua habilidade em gerir conflitos. Em Curitiba, a operação dos transportes por ônibus sempre foi da exclusiva responsabilidade do setor privado, cabendo perguntar: por que e em que medida o empresariado se adaptou ao modelo público de gestão dos transportes, pedra angular do projeto urbanístico dos técnicos e prefeitos locais? Da resposta a esta pergunta depende, em boa parte, tanto a clarificação de um dos elementos chaves da fórmula curitibana quanto a descoberta de alguns de seus limites, bem como a possibilidade de reproduzi-la.

Uma retrospectiva sócio-histórica evidencia as relações entre o contexto econômico e urbano, as ações postas em prática pelos poderes públicos nos transportes e os conflitos entre os atores. Nos anos de 1955 a 1964, ocorreu uma reorganização dos transportes por ônibus, cujo regulamento determinou (pela primeira vez no país) a divisão da cidade em setores ou áreas. Estas seriam operadas por empresas privadas, surgidas da pressão da municipalidade para que se desse o agrupamento de uma multidão de proprietários individuais de lotações. Entre 1964 e 1971, o projeto de desenvolvimento industrial do estado do Paraná permitiu a emergência de um plano de urbanismo para a capital, culminando com a criação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC, que, de 1971 a 1983, criou um sistema de transporte caracterizado por suas ruas de pedestres, ônibus expressos e rede integrada. Este conjunto de medidas pioneiras no panorama mundial[2] não teria obtido êxito se não contasse com a parceria das empresas privadas de ônibus.

De 1983 a 1987, o aspecto mais importante a destacar é o da redefinição das relações contratuais entre o poder público e as empresas privadas. Outra vez, adotaram-se medidas pioneiras – desta feita, não ligadas apenas à política urbanística, mas sim ao próprio modo de gestão do setor transportes. "Receita pública" fora de controle de empresários que receberiam uma "remuneração pelos quilômetros produzidos" e a tentativa de "frota pública" tiveram eco positivo em várias cidades do Brasil. Nos períodos seguintes, de 1987 a 1998, os prefeitos da capital consolidaram uma extraordinária continuidade administrativa, baseando suas intervenções na lógica central de privilegiar as relações entre transporte e meio ambiente, bem como no controle dos serviços produzidos.

Historicamente, o setor privado operador de ônibus reagiu de forma positiva às proposições oriundas do poder público, referentes às mudanças tecnológicas, aos serviços interbairros e em grandes eixos – a exemplo da

"Avenida do Trabalhador". Da mesma forma, o "ligeirinho" ou expresso – ônibus biarticulado que opera em corredor exclusivo dotado de paradas em nível nas estações tubulares, simulando um metrô – aponta na direção de uma parceria entre setores público (prefeitura e estado) e privado (empresários), que poderá, no futuro, chegar a um sistema automatizado com investimentos conjuntos. Outra virtude do "modelo" curitibano é basear-se também na utilização evolutiva da tecnologia rodoviária, pressupondo uso e aproveitamento máximos de cada modal, a exemplo do ônibus que vem sendo aproveitado até o limite de sua capacidade e qualidade de serviço, devendo-se daí em diante, partir para a adoção de tecnologias mais avançadas e de investimentos mais vultosos. Tanto em Curitiba quanto nos demais municípios da aglomeração, chama a atenção a ausência de formas não regulamentadas de transporte de passageiros por veículos de pequeno porte (algures qualificados de "informais" ou "alternativos"). Este fato, curioso no cenário das grandes cidades latino-americanas e agora brasileiras, comprovaria, de um lado, o bom funcionamento do sistema regulamentado, estruturado em rede e apreciado pelos usuários. Mas, de outro lado, é também conseqüência da contínua e forte ação inibitória do poder público para impedir a manifestação das modalidades informais e, assim, dar garantias para que as empresas de ônibus se insiram com mais segurança no modelo de planejamento curitibano. Ou seja, mais do que um resultado, a ausência do "alternativo" é pré-requisito para o modelo funcionar e pedra angular de objetivos convergentes entre órgão gestor e empresas operadoras, baseados de um lado na forte ação regulamentadora estatal e, de outro, no monopólio absoluto e zeloso da tecnologia ônibus[3].

A experiência curitibana dá conta assim da existência de um projeto de cidade, inserido em um projeto de desenvolvimento industrial, com o qual os atores econômicos, políticos e sociais se comprometem e para o qual convergem; neste processo, o setor privado de ônibus é ator básico.

1. Diretrizes de planejamento em contexto de rápida urbanização

Curitiba, capital do estado do Paraná (ver Mapa 2), situa-se na região sul do Brasil, economicamente forte e próxima de São Paulo, o centro dinâmico da economia do país. A Região Metropolitana de Curitiba agrupa 14 cidades com 1,7 milhão de habitantes em 8.452 quilômetros quadrados, enquanto a capital conta com 1,2 milhão de habitantes em 432 quilômetros quadrados. Se é verdade que a capital sempre teve posição hegemônica na aglomeração em termos populacionais (74% em 1970, 71% em 1980, 65% em 1991), deve-se reconhecer também que seu peso vem diminuindo, como bem o demonstra a Tabela 1 e ilustra o Mapa 1.

Tabela 1

População da Região Metropolitana de Curitiba em 1970, 1980 e 1991 e taxas de crescimento anual

Municípios	População			Taxa de crescimento		%
	1970	1980	1991	70 a 80	80 a 91	70 a 91
Almirante Tamandaré	15.299	34 168	66.159	8,4	6,2	7,2
Araucária	17.117	34.799	61.889	7,4	5,4	6,3
Balsa Nova	4.704	5.288	7.515	1,2	3,3	2,3
Bocaiuva do Sul	10.697	12.119	10.657	1,3	-1,2	0,0
Campina G. do Sul	7.891	9.796	19.343	2,2	6,4	4,4
Campo Largo	34.405	54.839	72.523	4,8	2,6	3,6
Colombo	19.258	62.881	117.767	12,6	5,9	9,0
Contenda	7.224	7.556	8.941	0,5	1,5	1,0
Curitiba	609.026	1.024 975	1.315.035	5,3	2,3	3,7
Mandirituba	11.036	15.453	38.336	3,4	8,6	6,1
Piraquara	21.253	70.640	106.882	12,8	3,8	8,0
Quatro Barras	4.066	5.710	10.007	3,5	5,2	4,4
Rio Branco do Sul	25.133	31 767	38.296	2,4	1,7	2,0
São José dos Pinhais	34.124	70.634	127.455	7,6	5,5	6,5
RMC	**821.233**	**1.440.626**	**2.000.805**	**5,8**	**3,0**	**4,3**

Fonte: TURMA; Dados: IPPUC, 1996

As diretrizes para o crescimento urbano de Curitiba foram apresentadas no Plano de Urbanismo de 1965 (transformado em Plano Diretor em 1966) e postas em prática em 1971. A cidade expandiu-se conforme as orientações seguintes (Brasileiro, 1994):

- substituição da configuração radioconcêntrica por uma expansão linear ao longo do eixo nordeste/sudoeste, estimulando-se aí a densificação comercial e residencial que viabilizou a implantação de um sistema de transporte coletivo;
- descongestionamento do centro principal e preservação do centro histórico, mediante implantação de um anel de contorno dessas áreas, que desviasse delas o tráfego automobilístico de passagem, dando condições a que os cidadãos viessem a ocupar as ruas centrais, organizadas na forma de uma malha viária exclusiva para pedestres (*pedestrian mall*);
- criação da Cidade Industrial de Curitiba, que daria suporte econômico ao desenvolvimento ulterior da cidade, vinculando-a ao sistema viário através de avenidas de grande capacidade de tráfego;
- renovação e construção de parques, creches, centros culturais e de lazer, dentro de uma visão de planejamento urbano harmonizado, integrando transportes, usos do solo, habitação e meio ambiente.

Tal forma harmônica de desenvolvimento urbano e de transporte vem sendo posta em prática nas últimas décadas graças, sobretudo, à extraordinária

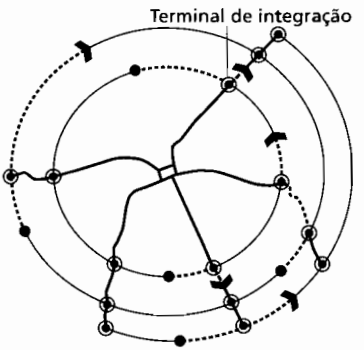
continuidade de ação das administrações municipais. Uma legislação urbanística articula os três elementos básicos determinantes da configuração urbana e espacial de uma cidade: o uso do solo, a rede viária e os transportes coletivos.

2. Da rede da capital à rede metropolitana de transportes

A integração física entre os segmentos da oferta de transportes no interior de Curitiba é facilitada pela articulação desses três elementos (Brasileiro, 1994). Segundo o plano de ocupação do solo, a cidade é dividida em várias zonas, classificadas em "especiais" (setores estrutural e de conexão), "residenciais", "central", "industrial", "de serviços" e "agrícolas". À hierarquia do sistema viário corresponde uma hierarquia na utilização dos transportes coletivos. Distingue-se aí a Rede Integrada de Transporte – RIT (Figura 1), caracterizada pela integração física e tarifária das linhas (expressas, alimentadoras, interbairros, diretas ou "ligeirinho", convencionais), por onde trafegam os diversos tipos de ônibus alocados às vias conforme sua capacidade.

Figura 1

Desenho da Rede Integrada de Transporte por ônibus de Curitiba



Fonte: URBS (© URBS S/A)

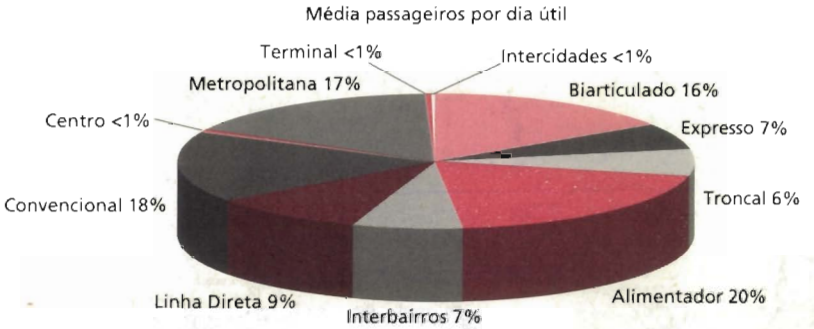
Circulando no interior da RIT, os usuários beneficiam-se dessa integração, que se materializa mediante grandes terminais de integração aos quais se tem acesso mediante o pagamento de tarifa no terminal ou dentro dos próprios ônibus.

A articulação entre o uso do solo, a rede viária e o sistema de transportes acarretou uma distribuição equilibrada das viagens no espaço urbano. Devido ao crescimento linear da cidade, as atividades econômicas concentraram-se ao

longo do eixo nordeste/sudoeste, ficando o centro protegido de grandes afluxos, atraindo poucos passageiros (Figura 2). Isso trouxe como vantagens a preservação do centro histórico, a diminuição dos engarrafamentos, uma circulação melhor ao longo dos eixos e uma fluidez maior do trânsito.

Figura 2

Demanda na Rede Integrada e externa à RIT na Região Metropolitana de Curitiba, 1997



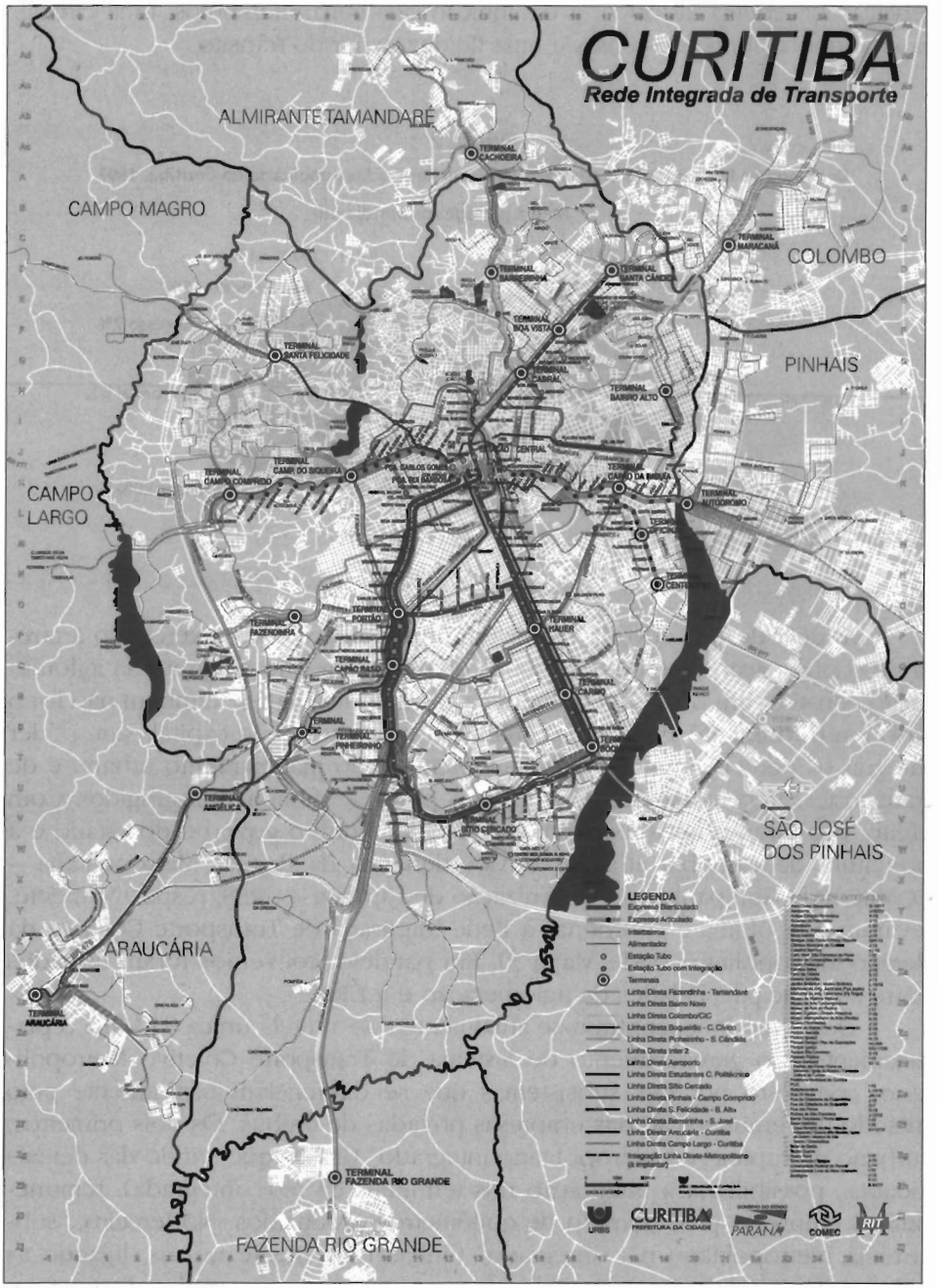
Fonte: TURMA; Dados: URBS, 1997

A idéia de que deveria existir um único órgão gestor exercendo a tarefa de coordenação de todos os modos de transportes no conjunto da aglomeração constitui um objetivo raramente alcançado na prática: também não foi o caso em Curitiba até 1990, pois o IPPUC atuava apenas na capital, sem poder integrar os demais municípios da aglomeração ao planejamento urbano e de transportes. Recentemente, este objetivo pôde ser finalmente atingido[4]. Com efeito, nos últimos anos, convênios realizados entre o governo do estado e a prefeitura de Curitiba, através da Coordenação da Região Metropolitana – COMEC e da Companhia de Urbanização de Curitiba – URBS, respectivamente, levaram esta última a coordenar a Rede Integrada de Transporte Coletivo da Região Metropolitana (vide Mapa 3). Em paralelo, convênios foram firmados entre as principais cidades da aglomeração e a URBS.

Desse modo, encontram-se atualmente sob a tutela única da URBS o planejamento e o gerenciamento do Sistema de Transporte Coletivo Metropolitano, composto por três subsistemas que se diferenciam basicamente pelo método de remuneração das empresas privadas de ônibus. Os dois primeiros, "urbano da capital" e "metropolitano integrado" (linhas que, vindo das demais cidades, possibilitam a integração nos terminais da rede integrada), remuneram as empresas pelo número de quilômetros produzidos. No terceiro, "subsistema metropolitano não integrado" (linhas tipicamente radiais, ligando as cidades da aglomeração à capital), as empresas são remuneradas diretamente pelas tarifas pagas pelos passageiros que utilizam o serviço.

Mapa 3

A rede de transporte de Curitiba em nível metropolitano, 1998



Fonte: URBS (© URBS S/A)

Os dados operacionais da Tabela 2 mostram a preponderância do sistema de transporte da capital, que registra 64% da frota e 72% dos passageiros transportados. Mas os demais subsistemas têm assumido importância cada vez maior, dado que o crescimento urbano vem sendo mais intenso nas cidades da aglomeração (ao contrário do que ocorria nos anos 70), e isso confere maior relevância à prática de deslocamentos metropolitanos. Resulta daí um novo desafio para o planejamento urbano e de transportes, que deve agora ultrapassar as fronteiras da capital e estender-se ao conjunto da aglomeração. Na verdade, ele já vem sendo enfrentado – de um lado, no âmbito institucional, através da delegação da tutela à URBS; de outro, através da construção de terminais de integração no interior das cidades fronteiriças a Curitiba, como bem mostra o desenho da Rede Integrada da Região Metropolitana.

Tabela 2

Dados operacionais da rede metropolitana de transportes de Curitiba – Dia útil 1997

Sistema	Urbano	Metropolitano		Total da
	da capital	integrado	não integrado	rede
Frota total	1.636	398	496	**2.530**
Pass. pagantes/média dias úteis	957.520	144.568	213.443	**1.315.531**
Passag. total/dias úteis	1.612.141	272.433	213.443	**2.098.017**
Total de linhas	276	75	82	**433**
Estações tubo	213	0	0	**213**
Terminais	21	5	0	**26**
Viagens/dia	15 810	3.325	2.847	**21.982**
Quilometragem/dias úteis	321.172	84.318	109.382	**514.872**

Fonte: TURMA; Dados: URBS, 1997

A RIT é composta por 21 terminais de integração, localizados ao longo das canaletas exclusivas e em áreas de grande concentração de demanda. As 213 estações-tubos utilizadas pelas linhas diretas e pelo biarticulado facilitam o embarque e desembarque, permitindo também a integração nas linhas diretas, conforme evidencia a Figura 3.

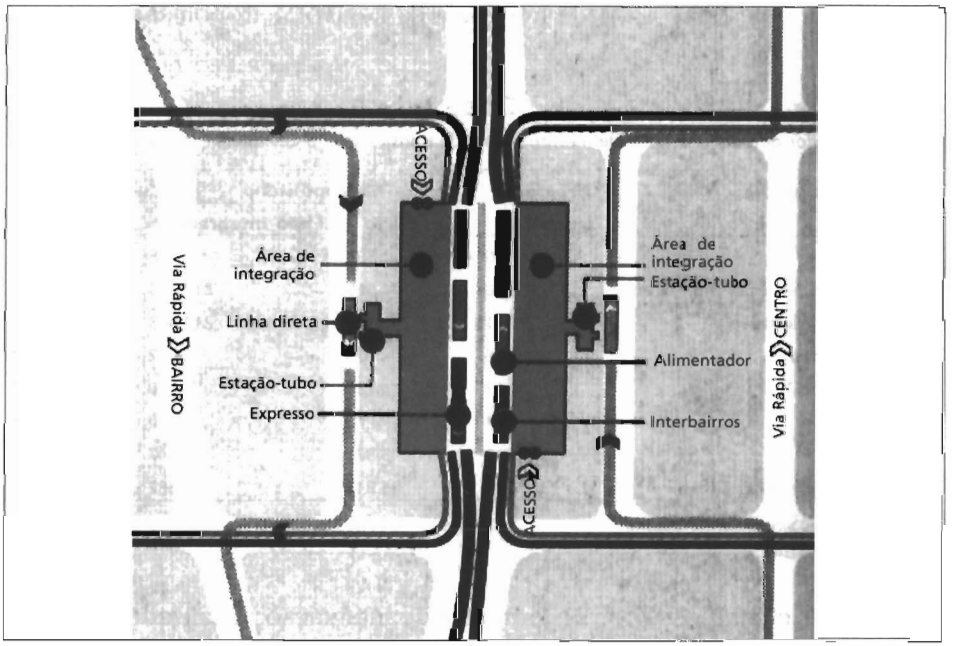
As linhas da RIT são hierarquizadas em função da capacidade do modal ônibus e das diretrizes de ocupação do solo estabelecidas pela legislação urbanística. Nestas linhas, abaixo definidas, circulam veículos de diferentes capacidades (URBS, 1994):

- Expressas: veículos tipo Padron, articulados e biarticulados, com capacidades respectivas de 110, 160 e 270 passageiros.
- Diretas ("ligeirinho"): veículos tipo Padron, com paradas em média a cada 3 quilômetros nas estações-tubos e terminais de integração.

- Alimentadoras: veículos convencionais que fazem a ligação entre bairros e terminais de integração.
- Interbairros: veículos tipo Padron que fazem a ligação entre os bairros sem passar pelo centro da cidade, com transferências nos terminais de integração.
- Linhas convencionais radiais integradas: veículos tipo Padron, efetuando as ligações entre os municípios da Região Metropolitana e Curitiba.

Figura 3

Esquema da estação-tubo para embarque e desembarque de passageiros na Rede Integrada de Curitiba (desde 1990)



Fonte: URBS (© URBS S/A)

Na capital, o processo de planejamento urbano e de transportes encontra-se consolidado e articulado à pauta quotidiana de deslocamentos da população. Assim, a Rede Integrada de Transportes responde atualmente por 83% das viagens diárias. O restante é coberto pelas linhas "convencionais", "circular centro" e "ensino especial".

Utilizando-se a tipologia desenvolvida por Henry no Capítulo IV (pesquisa *Onibucad*, 1996), verifica-se, na Tabela 3, que nas linhas municipais de Curitiba operam empresas de médio porte (tipo D: entre 76 e 134 veículos), enquanto as de grande porte (tipo B, com 200 a 345 veículos) predominam na capital.

Tabela 3

Características das empresas municipais de Curitiba

Classe (OnibuCad)	**B** 200 a 349	**C** 135 a 199	**D** 76 a 134	**E** 46 a 75	**Total**
Empresas	4	1	4	1	**10**
Frota	936	149	482	69	**1.636**
Linhas	178	33	102	23	**336**
Prod. Km diária	158.029	25.544	83 767	12.570	**279.910**
Passageiros/dia	414.067	81 488	216.758	35.025	**747.338**

Fonte: TURMA, Dados: URBS, 1997

Por outro lado, as Tabelas 4 e 5 mostram que, para o caso das ligações entre os municípios da aglomeração e a capital, são as empresas de pequeno porte que predominam.

Tabela 4

Empresas metropolitanas integradas de Curitiba

Classe (OnibuCad)	**D** 76 a 134	**E** 46 a 75	**F** 20 a 45	**G** 11 a 19	**H** até 10	**Total**
Empresa	2	2	1	2	1	**8**
Frota	201	125	34	31	7	**398**
Linhas	41	16	6	10	2	**75**
Prod. km diária	32.298	23.498	8 948	6 687	1.341	**72.772**
Passageiros/dia	66 215	34.937	12.199	8.869	3.674	**125.894**

Fonte: TURMA; Dados: URBS, 1997

Tabela 5

Empresas municipais metropolitanas não integradas de Curitiba

Classe (OnibuCad)	**D** 76 a 134	**E** 46 a 75	**F** 20 a 45	**G** 44 a 10	**H** até 10	**Total**
Empresas	1	4	4	2	2	**13**
Frota	82	237	129	32	11	**491**
Linhas	14	36	21	4	4	**79**
Passageiros/dia	33.570	90.364	49.011	8.930	2.277	**184.152**

Fonte: TURMA; Dados: URBS, 1997

3. Urbanismo e transportes a serviço da cidade

O entendimento da original experiência curitibana solicita a análise das inter-relações estabelecidas ao longo do tempo entre poderes públicos, operadores e usuários dos sistemas de transportes, inseridas nas dinâmicas econômicas, urbanísticas e sociais da cidade, de sua Região Metropolitana e do Estado do Paraná.

3.1. Uma política local favorável aos transportadores

Ao final do século XIX, com a construção da estrada da Graciosa, Curitiba cresce para nordeste em direção a Paranaguá, importante porto de exportação de produtos primários a 90 quilômetros da capital (vide Mapa 2). Na direção sudoeste, o crescimento urbano segue as trilhas dos tropeiros que transportavam mercadorias para Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

O transporte urbano favorece a ocupação nordeste/sudoeste, posto que sobre esse eixo foi inaugurada no ano de 1887 a primeira linha de bondes a tração animal. Esta foi operada inicialmente por um particular, que criou a empresa Ferrocarril Curitibana, e comprada oito anos depois pelo italiano Santiago Cole. A necessidade de ligar o interior do Paraná ao mar determinou a construção de uma ferrovia em direção ao porto de Paranaguá, o que em muito contribuiu para o progresso de Curitiba.

Esse desenvolvimento teve também como causa as migrações de poloneses, italianos e alemães que, na época, colonizavam os arredores da cidade; logo, será de dentro dessas diásporas que emergirão os empresários de ônibus, as mesmas culturas (em particular a italiana) exercendo a hegemonia sobre a oferta de transporte urbano. A cidade cresceu de 49.755 habitantes em 1900 para 78.986 em 1920. Nesse contexto, inaugura-se o bonde a tração elétrica, operado pela South Brazilian Railways Ltd.

Os anos entre 1930 e 1940 caracterizam-se pela concorrência entre o ônibus e o bonde elétrico. As companhias estrangeiras perdem progressivamente o interesse em operar os serviços: em 1928, a South Brazilian transfere seus bens à municipalidade, que se vê obrigada a criar a Companhia Força e Luz do Paraná. Nesse mesmo ano, a municipalidade publica o primeiro decreto regulamentando a operação de ônibus urbanos e define três tipos de linhas, que guardam relação direta com o serviço prestado pelos antigos bondes:

- linhas cujos pontos de partida e destino coincidiam com os dos bondes;
- linhas que efetuavam os mesmos percursos dos bondes;
- linhas totalmente independentes.

Na década de 40, os ônibus e veículos de pequeno porte intensificaram a concorrência com os bondes. Em 1945, devido aos déficits da Companhia

de Força e Luz, a municipalidade realiza licitações para a operação dos serviços. A concorrência é ganha por um particular, Aurélio Fressato, que operava linhas regulares de ônibus desde 1936. Em seguida, a Companhia Força e Luz transfere seus bens à nova Companhia Curitibana de Transporte Coletivo, empresa municipal criada neste momento.

No pós-guerra, a cidade cresce rapidamente: de 180.585 habitantes em 1950, passa a 356.830 em 1960. Capital virando metrópole, os bondes, considerados "um freio ao progresso", deixam as ruas de Curitiba em 1952. Em paralelo, cresce o transporte em veículos de pequeno porte – lotações com 8 lugares. Em 1954, observava-se uma forte atomização da oferta, posto que havia mais de 150 proprietários operando veículos dos mais variados tipos.

Nesse contexto, como no restante do país, a realização de eleições para prefeitos das capitais, pela primeira vez, revelou a importância dos transportes para a gestão das cidades. Em Curitiba, sucederam-se personalidades que tiveram destacado papel na organização do transporte. O primeiro deles, o prefeito Ney Braga (1955-58), pôs em prática o regulamento do serviço de transporte coletivo de passageiros[5], que apresentava aspectos originais (Brasileiro, 1994). As tarifas passaram a ser fixadas pela municipalidade, assim como horários, freqüências e itinerários. A cidade foi dividida em nove setores de operação, cada qual atribuído a uma ou mais empresas de ônibus. Pela nova estrutura operacional privada, deveria ocorrer um processo de fusão e incorporação dos proprietários de veículos de pequeno porte, interditados de operar na capital em veículos de pequeno porte a partir de então. Sob tutela pública, portanto, os anteriores 150 proprietários individuais foram incentivados a se agrupar em 13 empresas, logo reduzidas a 9 – as quais permanecem no mercado local até os dias atuais. Foram estabelecidos contratos do tipo "permissão a título precário" com prazos de duração de 5 anos, o que deu uma certa segurança aos operadores para investir e substituir por ônibus a frota anterior de veículos de pequeno porte.

Observe-se que os operadores individuais não reagiram negativamente às ações acima apresentadas. A racionalização das linhas e itinerários contribuiu para o aumento da rentabilidade e, de outro lado, as permissões por 5 anos (sempre renovadas) dava-lhes segurança. Mas a concentração capitalista levou à retirada do mercado de grande parte dos transportadores urbanos, que foram absorvidos ou saíram do ramo. Esse processo concentrador permanece até a atualidade, por trás do número formalmente estável de empresas, em expansão do âmbito municipal para o metropolitano.

Ressalte-se que, no caso de Curitiba, a passagem do bonde ao ônibus não foi acompanhada da criação de uma empresa pública. Desde o início, a municipalidade optou por delegar a operação dos transportes ao setor privado, que se viu fortalecido pela assinatura de contratos de maior duração e pela criação dos "setores de operação". Foi a primeira vez que se praticou essa idéia no Brasil, difundida em seguida em outras capitais. No entanto, a delegação feita pela municipalidade ao setor privado não significou renúncia ao ser-

viço, muito pelo contrário. A delegação constituiu poderoso incentivo para as administrações municipais se concentrarem na regulamentação, no planejamento e no controle do sistema, sem se restringir ao mero aspecto da fiscalização. Pois, como contrapartida da delegação a um setor incentivado a crescer sob forma capitalista, a municipalidade passou a exercer estrito controle sobre as tarifas, os itinerários e a tecnologia a ser operada. Vislumbrava-se, já nessa época, um esforço para resolver os conflitos potenciais entre poderes públicos e transportadores privados. Por meio de um consenso mínimo, estes últimos, em se beneficiando das ações, apoiavam-nas e se comprometiam com as orientações gerais de urbanismo propostas pela municipalidade.

Vale lembrar que, entre 1955 e 1964, lançaram-se as bases de um tipo de administração pública caracterizado pela presença regulamentadora do poder público, verdadeira tutela sobre uma oferta privada em processo de concentração. O desmantelamento da rede de bondes, a reorganização dos transportes coletivos, a expulsão dos veículos de pequeno porte da operação na capital levaram ao reagrupamento da oferta em grandes empresas de ônibus. Estes foram elementos básicos – embora pouco ressaltados – para os ulteriores passos rumo ao planejamento integrado à moda curitibana. Básicos, mas não suficientes para definir o modelo: aplicados em outras cidades, não desembocaram no mesmo resultado. Ou seja: como na arte culinária, em que importa sobremaneira a mão do *chef*, os ingredientes não bastam para o sucesso da receita.

3.2. Um plano de urbanismo baseado nos transportes

Cabe perguntar por que, na década de 60, Curitiba extinguiu tudo o que tinha em funcionamento em termos de transportes urbanos, fossem bondes ou lotações. Em parte, a mudança do sistema responde àquela que aconteceu no sistema urbano. Contudo, essa explicação também não recobre inteiramente o fenômeno: se fosse assim, resultados idênticos aos da capital paranaense teriam acontecido com maior razão em outras cidades do Brasil, onde o crescimento urbano, aliás, foi bem mais forte. A diferença de Curitiba provém, em boa parte, do fato de a cidade ser a capital do Paraná, que conheceu um notório desenvolvimento capitalista, com mudança da base agrícola interna para exportação e indústria, dispondo do formidável atributo da ligação portuária com o exterior, além de grande abertura à imigração estrangeira. Ainda hoje, essas características marcam o espaço econômico próprio que quer construir o Paraná, alternativo ao potencial concentrado nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Na concorrência econômica, o transporte aparece como atributo nada desdenhável que qualifica Curitiba – em particular frente a São Paulo, estourada com insuportáveis problemas no setor (conforme verificou-se no Capítulo II).

Desde os anos 50, o Paraná vinha passando por intenso processo de desenvolvimento econômico. Sua população quadruplicou-se em vinte anos (de 1,2 milhão de habitantes em 1940 para 4,3 milhões em 1960). O tipo de

colonização posto em prática no norte do Paraná, baseado em pequenas e médias propriedades, permitiu o rápido povoamento da região e a absorção de mão-de-obra proveniente de outras regiões do país (Padis, 1977; Swain, 1979). Nesse contexto, cria-se a Comissão de Coordenação do Plano de Desenvolvimento Econômico – PLADEP, a fim de coordenar a elaboração de um projeto de desenvolvimento para o estado. As primeiras ações em favor da industrialização foram tomadas após a eleição de Ney Braga como governador (1961-65), destacando-se a Companhia de Desenvolvimento do Paraná – CODEPAR e o Fundo de Desenvolvimento Econômico – FDE, cujos recursos emanam de um "empréstimo obrigatório" reembolsável, recolhido à base de 1% de um imposto sobre o valor das compras dos consumidores.

Os resultados dessas ações foram significativos. A rede viária pavimentada do Paraná, por exemplo, triplicou em quatro anos (de 250 quilômetros em 1961 para 750 quilômetros em 1965); a oferta de energia elétrica passou de 160 mil quilowatts para 300 no mesmo período. É nesse contexto, caracterizado pela vontade política dos poderes públicos de colocar em marcha um projeto de industrialização baseado em uma convergência de interesses e no engajamento dos principais atores econômicos e políticos do estado, que emergirá o plano de urbanismo da capital, Curitiba.

O engenheiro Ivo Arzua, prefeito de Curitiba de 1962 a 1966, em pleno auge do nacional-desenvolvimentismo, orientou sua gestão em torno de três eixos. Primeiro, realizou uma reforma administrativa a fim de organizar a estrutura municipal para o processo de planejamento urbano. Em seguida, promoveu uma reforma fiscal com vistas a gerar recursos para o município. Por fim, procedeu à realização do plano de urbanismo da capital, que está na origem da rede integrada.

Ao iniciar-se a década de 60, Curitiba contava já – e apenas – com 400 mil habitantes. No diagnóstico realizado então para o plano de urbanismo, a municipalidade constatava a existência de problemas a clamar por soluções urgentes. O processo de urbanização e o aumento do número de veículos nas ruas acarretavam dificuldades de circulação na área central. Ademais, Curitiba era uma cidade tipicamente terciária, onde as carências de infra-estrutura geravam problemas de ocupação espacial, de energia elétrica, de drenagem e de pavimentação. Todavia, esperava-se que os obstáculos fossem superados, pois a cidade estava prestes a dar um "salto qualitativo" (Serete & Wilheim, 1965). Pensava-se fazer face aos problemas urbanos a partir do desenvolvimento industrial do Paraná. Essa relação entre a orientação do processo de industrialização em curso e a vontade de dotar a capital do estado de um plano de urbanismo constitui uma explicação maior do bem-sucedido modelo curitibano.

Vários estudos já mostravam as vantagens da implantação de indústrias em Curitiba, o mais importante tendo sido realizado em 1963 pela Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais – SAGMACS[6]. De outro lado, uma experiência de planejamento urbano iniciada

com o "Plano Agache" e o fato de contar com um meio profissional dinâmico e em plena atividade foram fatores importantes para a elaboração do plano de urbanismo. O mérito principal do plano Agache (elaborado em 1943) foi ter contribuído para o surgimento de uma mentalidade de planejamento urbano no seio das administrações municipais e estaduais, que daria seus frutos nos anos 60. A competência dos engenheiros e urbanistas de Curitiba constitui igualmente um fator importante para a elaboração do plano de urbanismo.

A importância das culturas locais ligadas ao urbanismo e ao planejamento é demonstrada pela participação de engenheiros e professores da Escola de Engenharia na administração pública. Por exemplo, no momento da elaboração do plano de urbanismo, ocupavam postos de destaque, como a prefeitura (nas mãos do engenheiro Ivo Arzua), a reitoria da universidade, a direção da Estrada de Ferro, a direção do Departamento de Urbanismo da prefeitura e a direção da CODEPAR. Tal influência do meio acadêmico e profissional se consolidou com a abertura, em 1961, do curso de arquitetura e urbanismo da Universidade Federal do Paraná, que constituiu importante ponto de encontro de arquitetos e engenheiros na discussão dos problemas urbanos de Curitiba. Alguns deles acabavam de retornar de estágios na Europa, especialmente na França.

Este é, enfim, o contexto econômico, urbano e cultural onde se elaboram os eixos diretores do plano de urbanismo da capital paranaense. Segundo seus autores, as linhas diretoras do plano traçado para orientar o crescimento urbano da cidade não deveriam provir exclusivamente de uma simples projeção de dados a partir de modelos matemáticos. Necessário se fazia tratar a cidade como um organismo vivo, dinâmico, onde fosse dada ao planejador a capacidade de agir sobre o desenvolvimento futuro. Nessa perspectiva, as orientações do plano deveriam buscar[7]:

- um desenvolvimento preferencial ao longo do eixo nordeste/sudoeste;
- um reforço dos centros secundários, a fim de equilibrar a atração exercida pelo centro principal, que seria servido por vias de circulação rápida;
- uma hierarquização da rede viária em função do tipo de uso do solo que, todavia, não previa ainda a prioridade para o ônibus através da construção de vias segregadas;
- um tratamento para o centro da cidade, com a construção de um anel circular de proteção e de vias para pedestres.

Por outro lado, o modelo curitibano não pode ser compreendido sem se considerar o contexto político e institucional e o próprio processo de engajamento dos atores sociais na elaboração do plano. Isso porque a dimensão política é particularmente importante no processo de planejamento urbano de Curitiba (Fachini, 1975; Fernandes, 1979).

Uma vez que a CODEPAR se dispunha a financiar um plano, a prefeitura lançou um edital para sua elaboração, tendo 6 empresas respondido ao

chamado[8]. A comissão encarregada de analisar as propostas compunha-se de um representante de cada uma das entidades ligadas ao processo[9]. Após a avaliação, a comissão pronunciou-se em favor da SERETE para a análise sócio-econômica e do escritório Jorge Wilheim Arquitetos Associados para os estudos de urbanismo. Na divulgação dos resultados, a comissão fazia uma exigência que iria se revestir de importância para o sucesso do plano: a SERETE deveria associar equipes locais na elaboração do plano. Assim, o diretor do Departamento de Urbanismo da prefeitura constituiu um "grupo local de acompanhamento"[10], que incluía técnicos de reconhecida competência, tais como Dúlcia Auríquio, Jaime Lerner, Francisca Rischbitter e Tabajara Wendt[11].

Nesse processo, é de grande importância a compreensão dos mecanismos de negociação adotados pela municipalidade, objetivando associar os atores locais às etapas de elaboração do plano. Em julho de 1965, a municipalidade convoca as forças econômicas e políticas da cidade para discutir as diretrizes do plano[12]. Este processo de concertamento culmina com a criação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC[13].

O IPPUC surge então fortemente legitimado pelo longo processo de discussão e de engajamento das forças vivas da cidade na elaboração do plano de urbanismo. Seu núcleo original repousa sobre os técnicos do grupo local de acompanhamento da elaboração do plano, o que garantiria a perfeita adequação entre as orientações definidas para o planejamento urbano e o organismo encarregado de sua implementação. Nos seus primeiros anos, o IPPUC não desenvolve ações concretas de planejamento urbano. Isto por que o então prefeito Omar Sabbag (1966-70), engenheiro sanitarista, orienta sua administração para um importante programa de construção de infra-estruturas básicas para a cidade. Ocupando um lugar secundário, o IPPUC pôde concentrar-se em um detalhamento das linhas diretoras do plano de urbanismo. Nesse período de reflexão interna, o IPPUC tem como um de seus presidentes o arquiteto Jaime Lerner que, juntamente com a equipe de profissionais do órgão, tornará operacionais as orientações do plano, preparando o terreno para um dos elementos decisivos do sucesso do planejamento: a continuidade administrativa.

Assim, entre 1964 e 1971, houve em Curitiba uma convergência de interesses dos atores locais em torno da elaboração do plano de urbanismo, da criação do órgão de planejamento e da preparação das condições necessárias à implantação dos princípios diretores delineados. Incluem-se aqui, naturalmente, as pequenas empresas de ônibus que, como nas demais cidades do país, efetuavam uma gestão artesanal e tinham uma estrutura organizacional ainda rudimentar. O processo de construção do plano de urbanismo, rico e original, insere-se em um projeto de maior envergadura que se exprimia na decisão dos atores econômicos e políticos locais de industrializar o estado do Paraná. Tal projeto econômico – que necessitava de um tratamento urbanístico da capital para alcançar sucesso – materializava-se no slogan: "Fazer do Paraná o segundo estado da federação".

3.3. As empresas diante da rede integrada de transportes

A indústria torna-se, na década de 70, o motor do desenvolvimento econômico do Paraná. Entre 1970 e 1980, a participação do setor secundário no produto interno do Estado passa de 16,6% para 28,8%; o peso do setor primário cai de 25,5% para 18,5%; enquanto o terciário se mantém elevado (58,2% e 53,4%). Essas mutações econômicas manifestaram-se na Região Metropolitana de Curitiba, cuja participação na produção industrial do Paraná passa de 34,7% em 1970 a 52,7% em 1979 (IPARDES, 1981).

O *boom* industrial do Paraná, que transforma a estrutura físico-espacial da aglomeração curitibana, exigindo investimentos na infra-estrutura viária e de transportes, tem como uma das explicações o contexto institucional da época, dado que as decisões de alocação de recursos – tomadas em geral no nível federal – dependiam da capacidade de cada estado de pressionar para receber os investimentos. Constituindo um força política importante junto ao governo federal, o Paraná pôde captar os recursos necessários à criação de infra-estruturas e beneficiar-se de mecanismos de ajuda fiscal favoráveis à localização de indústrias na recém-criada "Cidade Industrial de Curitiba" (1973). Nesse contexto, a municipalidade põe em prática as diretrizes do plano de urbanismo. Para isso, foi decisivo o fato de a prefeitura ter sido ocupada por longos 12 anos (de 1971 a 1983), em um processo de extraordinária continuidade, por dois técnicos que, tendo participado do grupo local de acompanhamento do plano, estavam ambos convencidos da importância de sua execução: Jaime Lerner (1971-74, 1979-82) e Saul Raiz (1975-78).

À época, a implantação do plano de urbanismo exigia a superação de um duplo desafio: a cidade havia crescido e, em conseqüência, o centro apresentava problemas de circulação. A construção das vias estruturais exigiria grandes desapropriações a custos elevados. Os técnicos adotaram uma solução original que se revelou de transcendental importância para o sucesso de Curitiba – e por isso dificilmente transponível para outros cenários. Ordenaram a construção de eixos de indução do desenvolvimento urbano, submetidos à legislação urbanística, que estimulava seu adensamento através da construção de imóveis de grande altura. Esses eixos ligavam os pólos secundários ao centro principal. E eram suficientemente amplos para conter faixas exclusivas em seu interior.

Objetivava-se redistribuir as atividades na área central da cidade, posto que a legislação urbanística estimulava a localização de atividades econômicas, de serviços e residenciais nos centros secundários. Ademais, a fim de conciliar as atividades de comércio, que requerem a combinação de um trânsito veicular local lento com um tráfego de travessia rápido, estabeleceu-se um dos pilares do modelo: um sistema "trinário", que dispõe de três vias paralelas, possibilitando a coexistência em paralelo de todos os fluxos de circulação. A via central, de duplo sentido, é reservada ao tráfego lento que

atende tanto ao comércio quanto aos transportes coletivos (os ônibus circulam em vias segregadas); e duas vias laterais de tráfego rápido servem aos que vão em direção ao centro e em sentido contrário (IPPUC, 1975).

As diretrizes do plano de urbanismo contemplavam três medidas em uso exclusivo no Brasil: a Rua de Pedestres (1971), os ônibus expressos em vias exclusivas (1974) e a Rede Integrada de Transportes (1980). O conjunto dessas proposições e o seu processo de execução conduzem à configuração atual do sistema de transportes de Curitiba, conforme recordado pela seqüência dos esquemas da RIT na Figura 4.

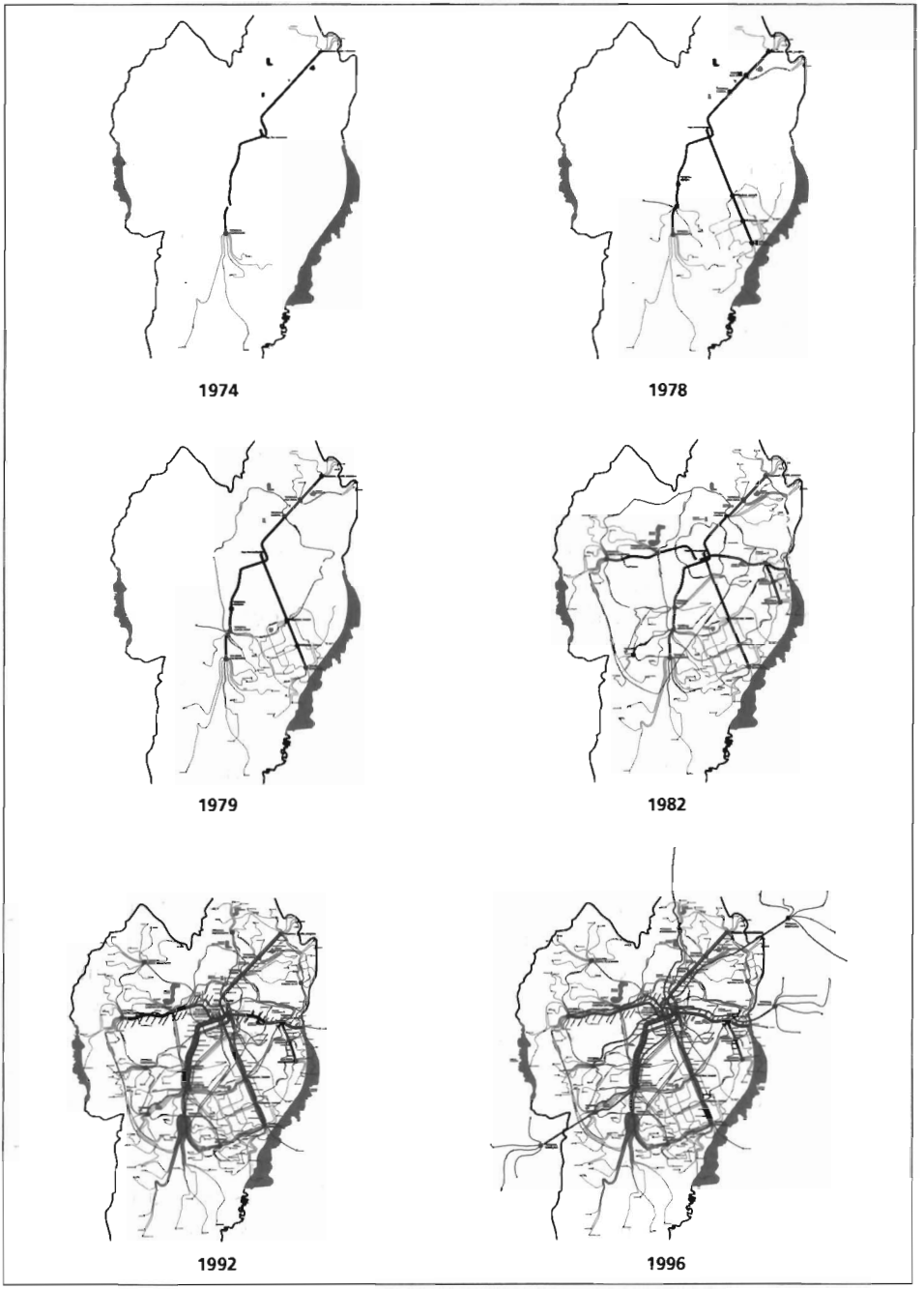
Em 1971, o IPPUC inicia a implantação do projeto urbanístico de uma rua de pedestres na área central da cidade, projeto que compreendia também a criação de estacionamentos pagos e a construção de uma via de contorno da área histórica do centro, como forma de preservá-lo dos problemas causados pelo crescente tráfego de automóveis. Um conjunto de fatores explica o sucesso da Rua de Pedestres em Curitiba. Primeiro, a escolha da rua foi muito bem feita, posto que se optou pela rua XV de Novembro ("rua das flores"), principal ponto de encontro dos moradores da cidade. Segundo, o IPPUC pretendeu reabilitar em seu projeto urbanístico quatro funções fundamentais da rua:

- Social: lugar de lazer, ponto de encontros e de conversas;
- Econômica: centro bancário e de negócios;
- Política: a rua é o lugar de discussões entre as diferentes correntes de opinião;
- Cultural: a universidade e o teatro municipal estão situados nas proximidades.

A interdição à circulação de automóveis na rua XV de Novembro induziu a mudanças nos hábitos locais, o que provocou fortes reações, sobretudo dos comerciantes[14]. Eles argumentavam que a interdição à circulação dos veículos constituía um obstáculo à liberdade do comércio e acarretaria perdas financeiras. Mas, após a urbanização do primeiro trecho, constatou-se que as atividades comerciais haviam aumentado. Daí, foi possível estender o trecho de pedestres às outras seções da rua. A população, incluindo os automobilistas, reagiram favoravelmente, contribuindo para tanto a campanha de divulgação e de informação realizada pelo IPPUC[15]. Uma das razões para o sucesso da rua de pedestres é que ela não era uma medida isolada, estando inserida num projeto de *aménagement* do território da cidade com um conjunto de serviços: transportes, habitação, saúde, espaços verdes e preservação dos sítios históricos[16]. Essa primeira experiência de concertação com as forças vivas da cidade relativamente à implantação das diretrizes do plano reforçou as posições da municipalidade em termos de novas intervenções urbanísticas e possibilitou ao prefeito Jaime Lerner dar o passo seguinte: a implantação dos corredores exclusivos para circulação dos ônibus expressos.

Figura 4

Retrospectiva da construção da Rede Integrada de Transporte de Curitiba, 1974-1997



Fonte: URBS (© URBS S/A)

Entre 1972 e 1974, o IPPUC concebe o projeto do ônibus expresso, tendo por objetivo implantar um sistema completo, de modo a incentivar a população ao uso desse modo de transporte coletivo: um ônibus que circulava integralmente em via segregada, recebendo um tratamento operacional de modo a, no futuro, vir a adquirir as características de uma moderna rede de transporte. No aspecto tecnológico, o veículo diferia do ônibus convencional por ser mais longo, mais largo, podendo adquirir maior velocidade e apresentando grande conforto, devido ao seu desenho. A comodidade de uso justificava a implantação de paradas fixas, com distância média de 400 metros; assim, os pontos foram estabelecidos no eixo nordeste/sudoeste e as estações foram equipadas com quiosques, bancos, etc. No aspecto comercial, foi implantado um programa de comunicação visual, comportando anúncios, plano da cidade, itinerário dos veículos. E já se pensava na possibilidade de rede futura: foram criadas linhas alimentadoras, permitindo a integração física e tarifária entre os ônibus expressos e as linhas que atendiam aos bairros periféricos.

A partir de 1972, teve início a construção das vias segregadas e, em 22 de setembro de 1974, os 20 primeiros ônibus, especialmente construídos para Curitiba, entraram em serviço, em caráter experimental, nas duas linhas norte e sul, com 10 quilômetros cada uma. A inauguração oficial teve lugar em outubro e, após o sucesso da Rua de Pedestres, Curitiba reforça sua imagem de cidade pioneira. O sistema expresso de Curitiba exprime a política audaciosa desenvolvida pela municipalidade, contando com o IPPUC para assegurar sua continuidade e vendo a rede integrada expandir-se e irrigar a cidade, fazendo fluir a população pela cidade até os dias atuais. A integração entre o sistema expresso e as linhas alimentadoras aumentou e, em 1978, o conjunto das linhas integradas já absorvia 33% dos deslocamentos curitibanos.

No final dos anos 70, a consolidação da Cidade Industrial e a localização progressiva dos empregos ao longo dos eixos acarretou uma desconcentração das atividades. Todavia, devido a uma ocupação "desordenada" do solo pela população de baixa renda na região sudeste (no chamado "Boqueirão"), tornou-se necessária a criação de novas linhas, a fim de satisfazer a uma demanda que já se deslocava entre bairros e não mais apenas em direção ao centro principal. Nasciam assim as chamadas linhas interbairros; a primeira delas criada em 1978 sobre 44 quilômetros de vias.

Enfim, durante o segundo mandato municipal de Jaime Lerner, o IPPUC deu ao sistema de transporte o caráter de uma rede integrada, que se atualiza continuamente; sendo estabelecida também a tarifa única nas linhas da RIT (1981); iniciou-se a construção de 13 terminais de integração. Como resultado, observa-se a importância crescente das viagens realizadas no interior da RIT em relação ao total das viagens: 10% em 1974, 33% em 1978, 52% em 1983 e 58% em 1987. Todavia, as linhas radiais – percorrendo trajetos tradicionais e não sujeitos à vontade planificadora dos poderes públicos – conservam sua importância: em 1987, elas correspondiam a 42% do total de viagens.

Assim, o período 1971-83 consagra o sucesso do plano de urbanismo. A continuidade da política de transportes repousa em uma aceitação das diretrizes do plano pelos sucessivos prefeitos e em sua execução com capacidade técnica e política pelo IPPUC.

4. Novas respostas aos desafios metropolitanos emergentes

As décadas de 80 e 90 consolidaram a extraordinária continuidade tanto na aplicação dos princípios do Plano de Urbanismo quanto nas inovações do poder público, tendo as empresas respondido de forma positiva a este processo. Se na década de 80, o fato marcante foi o estabelecimento de novas relações contratuais entre a tutela pública e a operação privada, nos anos 90, as inovações ficaram por conta da articulação entre transporte e meio ambiente.

4.1. As empresas face à nova regulamentação dos transportes

Em 1979, no bojo das lutas pela posse da terra e por melhorias nos transportes, surgem em Curitiba as primeiras associações de bairros. Elas reivindicam junto à prefeitura o congelamento das tarifas e a participação das comissões de usuários no Conselho Municipal de Transportes. Este conselho, criado em 1973 e responsável pela avaliação das tarifas, compunha-se de representantes dos órgãos públicos locais, da universidade, dos operadores de ônibus, de comerciantes, industriais e da Câmara Municipal. As primeiras mobilizações de usuários conduziram a uma melhoria na qualidade do serviço, da mesma forma que as tarifas aumentaram menos do que o inicialmente previsto.

Em 1984, o agravamento da crise econômica e os aumentos das tarifas levaram a uma mobilização das associações de bairros, que passaram a questionar os métodos usados no cálculo tarifário. Em resposta, o prefeito Maurício Fruet (1983-85) instala uma Comissão de Verificação de Custos das Empresas de Transportes Coletivos[17], tendo como membros representantes dos poderes públicos, dos partidos políticos com assento na Câmara Municipal, das organizações de usuários, bem como da igreja e dos comerciantes.

Os trabalhos da comissão tiveram significado político, pois, pela primeira vez, o método de cálculo tarifário foi debatido em público. A partir daí, os organismos de tutela passaram a exercer maior controle sobre a evolução dos insumos de cálculo das tarifas. Nesse contexto de fortes pressões das organizações populares em torno das questões tarifárias, ocorrem em 1985 as eleições diretas para prefeitos das capitais – as primeiras desde a instauração do governo militar em 1964. Em Curitiba, Roberto Requião, tendo apoiado sua campanha em torno de melhorias nos transportes coletivos, venceu o pleito após acirrada disputa com Jaime Lerner, cujo nome também está claramente associado aos trans-

portes. Salienta-se a importância desta problemática na consciência dos cidadãos, reforçando a necessidade de estabelecer pactos entre atores – tutores, provedores, usuários e público em geral. Nesta dimensão radica-se também a especificidade de Curitiba: o transporte é política e vice-versa.

Em 1985, ao assumir a prefeitura, Requião faz dos transportes coletivos uma das prioridades de seu mandato. Tendo participado das mobilizações dos usuários como deputado estadual, ele leva a municipalidade a pôr em prática uma estrutura organizacional voltada para uma gestão eficaz dos transportes coletivos. Um novo regulamento entra em vigor, substituindo o de 1955. Assim, a tutela passa do IPPUC (que continua a planejar a gestão quotidiana da cidade) para a Companhia de Urbanização de Curitiba – URBS, que se encarregará do cálculo da tarifa, da programação e do controle dos serviços. Um novo modelo de contrato para a prestação dos serviços é estabelecido entre o poder público e as empresas privadas de ônibus, tendo dois componentes básicos:

(i) controle pela URBS das receitas do sistema – surgindo daí a expressão "receita pública", característica curitibana logo expandida para várias outras cidades, entre elas São Paulo;
(ii) remuneração das empresas baseada na produção por quilômetro.

Tentado pela intervenção direta durante um curto período de sua administração (nos anos de 1987 e 1988), Requião aplica uma parte das receitas oriundas das tarifas na compra de ônibus que, de propriedade da prefeitura, serão operados pelo setor privado. Surge daí a denominação "frota pública", que, à diferença das companhias municipais do resto do país, não chegou a ser operada diretamente pelo Estado[18]; mas, graças a esses recursos, 88 ônibus foram comprados, sendo operados pelas empresas privadas locais. Em novembro de 1988, Jaime Lerner é novamente eleito prefeito de Curitiba, assumindo seu terceiro mandato, enquanto Requião chegava ao governo do Paraná. Dois pontos fortes marcaram este terceiro mandato municipal.

4.2. Troca de lixo por passagem

O primeiro programa "Compra de Lixo" surgiu da constatação de que haviam aumentado as consultas da população nos postos de saúde – sobretudo crianças residentes em bairros mais pobres, infestados de ratos e moscas que transmitiam doenças. O pagamento pelo lixo que os moradores desses bairros levavam de suas casas a um posto de coleta, construído especialmente para essa finalidade, era feito através de um vale transporte. Assim, além de reduzir os custos de acesso às regiões de moradia popular mais afastadas, muitas vezes em condições adversas para o trânsito de caminhões de lixo, incentivava-se a população a usar o transporte coletivo organizado pela pre-

feitura para atender às necessidades dos moradores, os quais contavam, além disso, com incentivo material para desenvolver a organização comunitária.

A prefeitura contratou uma empresa para o transporte do lixo, remunerando-a pelo volume recolhido. Em paralelo, foi posta em prática uma experiência original para os habitantes de alguns bairros. O programa, inscrito num projeto ecológico mais geral, coordenado pela Secretaria de Meio Ambiente e associando também as Secretarias de Saúde e de Transportes, baseava-se em grande parte na coleta e no tratamento do lixo. Nos bairros de classe média, a prefeitura já realizava coleta seletiva de lixo. A médio prazo, pretendia-se agrupar as pequenas empresas de reciclagem em cooperativas, possibilitando a industrialização local.

Essas ações originais e inovadoras no Brasil, e mesmo em nível internacional, deram ao prefeito Jaime Lerner o "Prêmio Mundial de Ecologia". A imagem de "cidade inovadora" que Curitiba construiu desde os anos 70 foi reforçada pela combimação de uma solução original – que ultrapassa o estrito domínio do planejamento urbano – e uma política de marketing que permite a divulgação, para além fronteiras, da "Capital Ecológica" do país.

4.3. Do projeto de bonde ao ônibus biarticulado em parceria

No final dos anos 70, surgiu em Curitiba a primeira idéia de implantação de um metrô (IPPUC, 1979). Todavia, devido aos custos elevados e ao fato de a cidade possuir apenas cerca de 400 mil habitantes, a idéia é temporariamente posta em segundo plano. Os técnicos locais optam por uma atuação em etapas, colocando os ônibus para circular em faixas exclusivas no eixo nordeste/sudoeste e aumentando gradativamente a capacidade dos veículos (até chegar aos biarticulados, que hoje operam no eixo estrutural).

Durante o segundo mandato de Lerner, o IPPUC relança a discussão sobre a mudança tecnológica, decidindo-se a favor do bonde. Buscava-se assim "alguma coisa de diferente", que estivesse de pleno acordo com o caráter "inovador" da cidade. Entre as opções tecnológicas, o metrô era excluído devido ao seu alto custo, enquanto o trolebus era descartado por não representar inovação (haja vista o estado de deterioração das redes e dos veículos de Recife e São Paulo).

Por outro lado, os técnicos curitibanos, que conheciam bem os sistemas de transportes europeus e notadamente os da França, onde se iniciava uma renovação nos transportes de média capacidade sobre trilhos, entregaram à Société Française d'Étude des Transports Urbains – SOFRETU a elaboração do plano de um "bonde moderno". Problemas de financiamento constituíram o obstáculo determinante para o adiamento da idéia de implantar um sistema de bondes na capital paranaense. Ao assumir pela terceira vez a prefeitura, Jaime Lerner volta à idéia do bonde, visto como uma etapa no sentido de ampliar a capacidade dos veículos em circulação no eixo estrutural nordeste/sudoeste[19].

Com relação ao processo de elaboração do projeto, duas características mostram similitudes com o processo original de planejamento urbano de Curitiba. Se em 1965 o "grupo local de acompanhamento" participa da elaboração do plano de urbanismo e dá origem ao IPPUC, hoje é criado, no interior do IPPUC, um "grupo local" composto, entre outros, por técnicos provenientes de diferentes órgãos públicos. Esse subgrupo realiza o estudo preliminar e define o itinerário do bonde; em seguida, participa da elaboração do projeto definitivo, devendo coordenar sua execução.

A segunda similitude diz respeito ao processo de negociação com os atores da cidade. Se em 1965 o seminário "Curitiba de Amanhã" foi a base para o lançamento de um "projeto de cidade", o grupo local responsável pelo tram-way realiza um conjunto de reuniões junto aos setores sociais interessados no projeto e suscetíveis de influenciar a opinião pública, tais como a Associação Comercial e o Sindicato da Construção Civil. São organizadas reuniões nos bairros e discute-se bastante com os operadores de ônibus urbanos, que deverão operar a tecnologia ferroviária. A continuidade se manifesta não apenas nos procedimentos metodológicos utilizados, mas também em termos da presença dos atores públicos que decidem[20].

Apesar dessas similitudes, a grande diferença entre os decênios 60 e 90 reside nos contextos econômico, político e social, que contribuíram decisivamente para o adiamento do projeto de implantação do bonde. A elaboração do plano de urbanismo e a instalação da rede integrada ocorreram em uma conjuntura caracterizada pelo "milagre brasileiro"; já nos anos 90, o país enfrenta uma conjuntura de crise e a União não logra destinar recursos para financiar projetos de grande porte. A municipalidade deveria então buscar recursos no exterior, o que sem dúvida constitui um grande desafio a vencer. Daí a razão maior de não se ter realizado naquele momento a implantação do bonde.

Porém, coerentes com o processo de atuar "por etapas", os técnicos locais optaram por aumentar a capacidade da tecnologia ônibus, introduzindo em 1991 as linhas diretas e em 1992 o biarticulado (270 lugares), que, certamente, constituem uma etapa anterior à implantação do bonde.

No final de seu mandato, Jaime Lerner adota outras soluções interessantes: o projeto "ligeirinho", com ônibus que circulam nas vias expressas (paralelas aos eixos estruturais), fazendo integrações nos terminais localizados ao longo dos eixos; e a "linha do trabalhador", que, assim como o programa "compra de lixo", é dirigido especialmente à população mais carente e, portanto, mais dependente de transportes e serviços básicos. Ademais, possibilita que a população embarque nos ônibus articulados através da construção de plataformas tubulares elevadas de plástico transparente, as famosas estações-tubo, que dão à rede integrada o aspecto de um *métro routier* (o sucesso desses *abribus* é tal que o produto deverá ser exportado até para os Estados Unidos).

4.4. Planejamento metropolitano produtivo e de transportes

Os processos de extraordinária continuidade descritos neste trabalho resultaram na eleição dos prefeitos seguintes: Rafael Greca (1992-96) e Cássio Tanigushi (1997-atual), antigo presidente do IPPUC, que tem garantido o desenrolar do processo de planejamento de transportes e de uso do solo da cidade. Em 1994, Jaime Lerner é eleito governador do Paraná (e reeleito em 1998) e defronta-se hoje com o grande desafio de levar para o conjunto do estado as idéias e os procedimentos que fizeram o sucesso de Curitiba.

Das duas últimas administrações da capital paranaense, cabe mencionar dois aspectos que dizem respeito à questão ambiental e dos transportes. A importância do tratamento urbanístico da cidade em uma visão de preservação do meio ambiente, surgida no final dos anos 80, consolida-se na década de 90[21] com um conjunto de ações que garantem a Curitiba o índice de área verde de 52 metros quadrados por habitante[22]. Ainda na mesma direção, a atual administração vem pondo em prática o "Programa Cidadão Saudável", com etapas intituladas "movimento e saúde", "compromissos do cidadão saudável" e "passeio saudável" (IPPUC, 1998).

No âmbito dos transportes, devem ser mencionados o projeto "Cidadão em Trânsito", atualmente em andamento, que consiste num conjunto de obras e ações nos campos da engenharia de tráfego, do controle eletrônico das infrações e da regulamentação das operações de carga e descarga; e a campanha "Bichos no Trânsito", que utiliza amplamente a mídia para desprestigiar comportamentos indesejáveis dos motoristas[23].

No campo dos transportes coletivos, a convergência entre os governos estadual e municipal dirigidos pela mesma equipe e força política, permitiu estender a oferta de transporte coletivo ao conjunto da Região Metropolitana, seu comando passando da COMEC para a URBS. O planejamento econômico da aglomeração passa agora pela ampliação da base industrial, com a instalação de um pólo técnico-industrial que combina novos investimentos – na indústria automobilística – e qualificação de recursos humanos atrativos para capitais estrangeiros. Nessa direção, a RIT foi prolongada em direção a municípios conurbados, respondendo melhor às práticas de deslocamento de uma porção da população. Junto a essa ampliação da base territorial do modelo curitibano de transporte coletivo, a grande ação foi de caráter tecnológico: a inauguração do ônibus biarticulado no eixo Boqueirão, em 1992, e sua posterior ampliação para os eixos restantes da cidade. Esse avanço surgiu da impossibilidade de se recorrer à opção do bonde como a tecnologia inovadora visada. Hoje, de maneira ainda tênue, volta à baila a discussão sobre a oportunidade de dar o salto tecnológico em direção à ferrovia urbana num contexto em que as experiências de parceria com o setor privado – a partir dos programas de concessão e privatização dos governos federal e estaduais – estão mais consolidadas do que no final da década de 80.

A empresa diante da tutela pública

Ao longo dos vários momentos da política de transportes de Curitiba, o setor privado de ônibus convergiu para as orientações governamentais, aceitando-as e incorporando-se ao projeto curitibano, expresso num projeto de cidade que faz parte de outro, relativo ao desenvolvimento industrial do estado. Assim, a despeito da manifestação de reações e conflitos, estes sempre foram resolvidos mediante pactos e nunca chegaram a comprometer a ação do órgão gestor ou impedir a adoção de suas normas e instrumentos no âmbito da política urbanística e de transportes[24].

Mas nenhum contrato é eterno e sua manutenção depende da renovação e da adaptação dos interesses evolutivos entre as partes, em negociação permanente. No caso de Curitiba, o pacto entre regulamentadores e operadores do transporte por ônibus pode estar hoje configurando um excessivo controle público sobre o conjunto da operação privada – e não apenas sobre formas não convencionais. Os operadores se queixam da rigidez da tutela pública, cuja presença marcante na definição dos parâmetros operacionais viria a constituir-se em um fator inibidor da iniciativa privada e colocaria um limite à atividade empresarial. As empresas de ônibus requerem maior flexibilidade para combinar seus fatores de produção, juntamente com melhorias tecnológicas, de modo a buscar redução de custos e aumentos de produtividade.

A continuidade do pacto, portanto, depende de que ambos os setores público e privado sejam capazes de buscar as convergências para o atendimento de seus legítimos interesses, tendo em conta também um importante elemento ligado às especificidades do material rodante no qual está investido o capital privado local, que dificultam a sua colocação em operação em outros contextos físicos.

Põe-se hoje a questão de compreender os desafios à experiência curitibana no contexto atual da política de transportes brasileira. A empresa privada de ônibus urbano encontra-se frente à chamada crise dos transportes, que se manifesta pelo crescimento das taxas de motorização individual, pela concorrência dos veículos de pequeno porte, pela queda de demanda do transporte regulamentado – em suma, pela ausência de prioridade ao transporte público, do qual o ônibus é o modo principal. Desse diagnóstico nacional, Curitiba não escapa, apesar dos maiores graus de resistência à degradação geral, graças às medidas anteriormente desenvolvidas e à vontade política de não abrir mão de uma convicta opção pela qualidade no modo de vida urbano.

Como uma das formas de superação da crise, busca-se redefinir as relações contratuais entre os setores público e privado, pela adoção de um novo arcabouço regulamentar que possibilite a introdução de competitividade no setor, através da realização de processos licitatórios. Enfocando particularmente este aspecto, pode-se perguntar a que desafios as empresas de ônibus curitibanas estão expostas hoje. Um traço particular da experiência de trans-

portes de Curitiba está na ação do órgão gestor, que sempre exerceu uma tutela incisiva sobre a operação privada, definindo todos os elementos do planejamento operacional e reservando aos operadores apenas a tarefa de bem cumprir suas determinações.

É bem verdade que a presença forte e eficaz da tutela pública na prescrição dos serviços é uma característica maior da experiência brasileira. Todavia, em Curitiba nos dias atuais, a carência relativa de certa flexibilidade retira das próprias empresas a responsabilidade de alocar seus insumos na produção dos serviços de transportes. Este rígido quadro regulamentar pode acarretar desequilíbrios nos seus níveis de rentabilidade, podendo aumentar ainda mais possíveis diferenças entre os montantes das receitas do sistema (oriundas das tarifas pagas pelos usuários) e dos custos da prestação dos serviços, que tendem a aumentar. Ainda mais pelos possíveis descompassos que possam existir entre as receitas auferidas pela demanda de passageiros e os custos decorrentes da prestação dos serviços.

Na busca de equilíbrio entre receitas e custos, a inexistência em Curitiba do veículo de pequeno porte não regulamentado evita a concorrência predatória com os ônibus, que poderia ser fatal para empresas comprometidas com fortes investimentos em tecnologia de alta capacidade para operar nos corredores, tais como os ônibus articulados e biarticulados. Tal concorrência certamente colocaria em risco o pacto entre os setores público e privado – definitivamente, e talvez antes de qualquer outra característica do modelo, a marca principal da experiência curitibana. Manter esse equilíbrio resulta cada vez mais difícil quando o balanço financeiro das empresas se torna precário, tomando-se em conta os elementos presentes na crise dos transportes. Nisso consiste o maior desafio às relações contratuais entre tutela pública e operação privada na original experiência de Curitiba.

Aprofundando mais a idéia de que as relações entre as partes da peculiar pauta curitibana estão em equilíbrio precário, observem-se dados de crescimento da população e da demanda por transporte. Na Figura 5, nota-se que, embora a demanda pelo transporte por ônibus tenha crescido ao longo do tempo e pôde permanecer estável na década de 90, a crise dos transportes levou a certa queda de demanda entre 1989 e 1994, recuperada no ano seguinte, mas mostrando oscilações preocupantes.

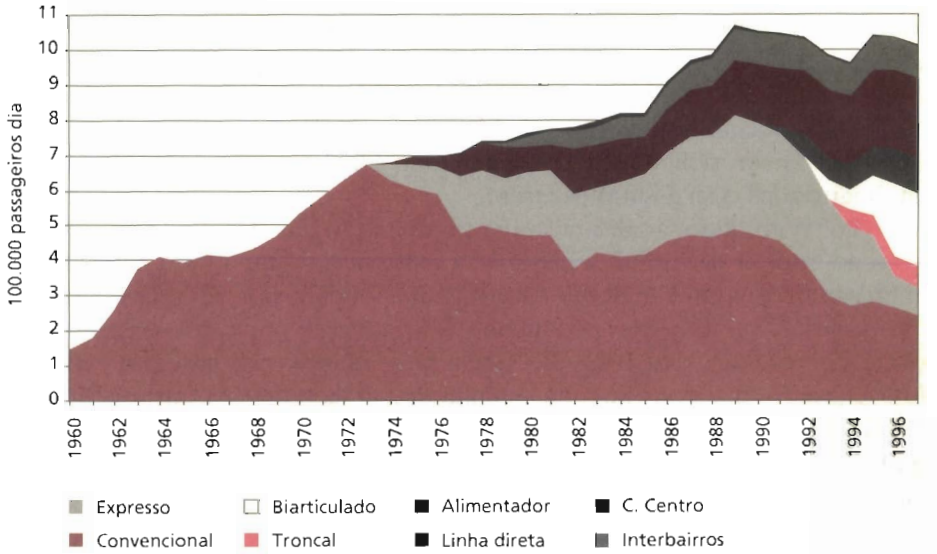
A instabilidade parece mais forte nos sistemas de grande capacidade, a exemplo do biarticulado, que percorrem distâncias maiores nos deslocamentos de residência a trabalho e devem estar sujeitos à mesma diminuição registrada em São Paulo (embora não se possa analisar esse fato com precisão por inexistência de pesquisa domiciliar em Curitiba: um paradoxo diante da modernidade do planejamento na capital paranaense).

Por outro lado, é interessante notar que, de acordo com a Figura 6, a demanda do sistema não só aumentou ao longo do tempo como permaneceu estável no período de 1996-97 (1.035.565 e 1.010.842 passageiros/dia) em

comparação com os anos de 1991-92 (1.045.446 e 1.033.581 passageiros/dia) – marca inédita no Brasil, posto que a maioria das capitais apresentou queda de demanda.

Figura 5

Demanda na rede de transporte de Curitiba e subsistemas, 1963-1997



Fonte: TURMA; Dados: URBS

A estabilidade da demanda ao longo do tempo em Curitiba pode ser explicada, em parte, pela ausência de concorrência do transporte não regulamentado (transportadores individuais operando com veículos de pequeno porte). Por outro lado, a existência de um sistema integrado – abrangendo a capital e os demais municípios da aglomeração e facilitando os deslocamentos da população, que paga uma única tarifa – e a presença de forte tutela pública sobre o sistema constituem fatores determinantes para a inibição de formas não regulamentadas de transportes. Para isso contribui também o fato de, a partir dos anos 90, o poder público ter dado prioridade tanto ao aumento da capacidade da tecnologia veicular, com a entrada em operação do ônibus biarticulado, quanto aos veículos coletivos nas vias (linha direta, troncal).

Observe-se, todavia, que a última curva da Figura 6 mostra um crescimento mais contínuo da demanda pelas linhas diretas, alimentadoras, interbairros e centrais; o que seria explicável pelo fato de que essas linhas, atuando em rede, podem atender a uma demanda mais diversificada e oferecer serviços mais adaptados às necessidades de deslocamentos novos e menos ligados ao motivo trabalho, sendo estes atendidos por modalidades de trans-

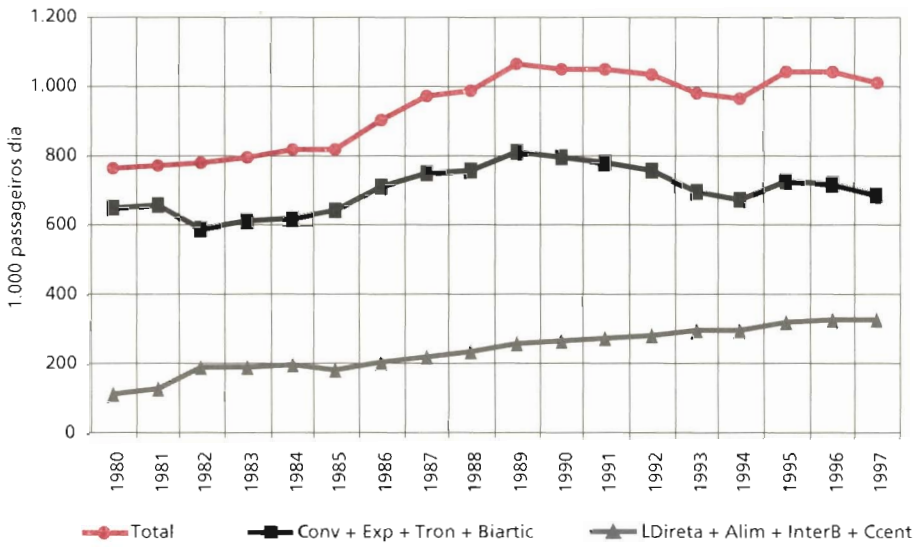
porte de menor escala e percorrendo distâncias mais curtas. Paradoxalmente, a implantação de sistemas de alta capacidade tem custos elevados e necessita de uma demanda sempre em crescimento para que sejam cobertos.

Assim, o forte controle do poder público e a busca constante de inovações tecnológicas com vistas a aumentar a eficiência do sistema regulamentado e oferecer melhores serviços à população constituem uma garantia às empresas para que invistam nas melhorias tecnológicas, estabelecendo-se, portanto, as bases do equilíbrio entre a tutela pública e a operação privada. Ademais, o poder concedente, através da URBS, exerce a tutela não apenas sobre as empresas que operam na capital, mas também sobre as que ligam os municípios da aglomeração à capital e no interior dos próprios municípios (as chamadas "metropolitanas integradas", subsidiadas; e as "não integradas", autofinanciadas com a simples tarifa).

Por outro lado, analisando-se a participação das dez empresas em operação no interior da capital, verifica-se a existência de uma forte concentração empresarial, pois as 4 maiores empresas respondem por 56% da demanda e 57% da frota (ver Tabela 6 no Anexo). É importante notar que o peso dessas grandes empresas decorre de elas serem hegemônicas nos sistemas biarticulado e expresso, que constituem a espinha dorsal da rede de transportes – além do que, elas operam também todos os demais sistemas. Pode advir daí a estabilidade ou o equilíbrio que se mantém na capital, a despeito do quadro nacional de crise dos transportes.

Figura 6

Crescimento da demanda pelo sistema de transportes de Curitiba, 1980-1997



Fonte: TURMA; Dados: URBS

Outra conseqüência dessa opção tecnológica revela-se no alto grau de concentração do capital, situação em que só grandes empresas podem investir em ônibus articulados e na manutenção ou construção dos terminais. O processo de concentração da propriedade, ligado à sua transferência aos herdeiros dos pioneiros (em maioria de origem italiana ou polonesa), ilustra-se no fato de que um único grupo controla hoje mais da metade dos deslocamentos e da frota do sistema. Problema ou solução?

Ao lado da capacidade do setor privado de arcar com as mudanças decididas pela tutela e de desenvolver a qualidade pública do serviço prestado em empresas modernas, existe da parte do poder público certa posição monopolística – mesmo sendo a operação privada –, que seria bem mais coerente com a operação regulada da rede, com seus avanços tecnológicos (mediante as novas possibilidades que oferece a informática, embarcada ou não) e com o desenvolvimento de futuros projetos de transporte de massa. Se for o caso, será que o poder público poderá contar, ainda, com o empresariado curitibano, cujo horizonte nunca se abriu para outras cidades e nem pôde fazê-lo, devido à cultura técnica própria e à tecnologia que impôs a tutela? Ou será que deverá procurar (e encontrar) outros capitais interessados em entrar na lógica curitibana?

Ao agir historicamente no sentido de projetos inovadores, aprofundando cada vez mais a imagem modernista que Curitiba projeta e associando-os aos interesses dos atores sociais em busca de melhorar as condições de vida das populações mais carentes, a municipalidade construiu de forma mais ou menos permanente o apoio dos mais diversos segmentos da sociedade. Isso confirma que as chances de sucesso de um projeto de transportes dependem, entre outros fatores, do contexto social no qual ele se insere e da capacidade das autoridades locais de responder às aspirações dos diversos segmentos da população. É justamente a forma específica como se constrói este projeto que explica a inserção da empresa privada no modelo público e no projeto urbanístico de Curitiba.

Anexo

Tabela 6

Empresas de ônibus da Região Metropolitana de Curitiba, 1997

Empresas	Passag./dia 97	Frota	Linhas
CIDADE SORRISO	102.823	247	49
REDENTOR	128.911	243	43
GLÓRIA	95.991	227	50
CARMO	86.342	219	36
CRISTO REY	81.488	149	33
EXPRESSO AZUL	51.229	136	26
ÁGUA VERDE	51.716	131	23
LUZ	58.159	127	29
S. ANTÔNIO	42.086	125	24
MARECHAL	47.798	113	28
CURITIBA	59.085	111	22
TAMANDARÉ	23.449	75	11
MERCÊS	35.025	69	23
COLOMBO	26.120	67	13
VILA DO SUL	17.991	58	7
ARAUCÁRIA	12.492	55	6
CAMPO LARGO	16.258	53	11
CAMPO BRANCO	19.153	52	7
SÃO JOSÉ	16.466	49	17
LEBLON	14.829	47	7
PIRAQUARA	21.146	45	10
SÃO BRÁS	8.675	29	11
ANTONINA	6.898	26	4
GRACIOSA	9 461	23	2
MARUMBI	6.300	19	3
REUNIDAS	1.836	8	1
Total RM	**1.041.727**	**2.503**	**496**

Fonte: URBS

Capítulo XII

Cidade modernista e duopólio privado no transporte coletivo em Brasília

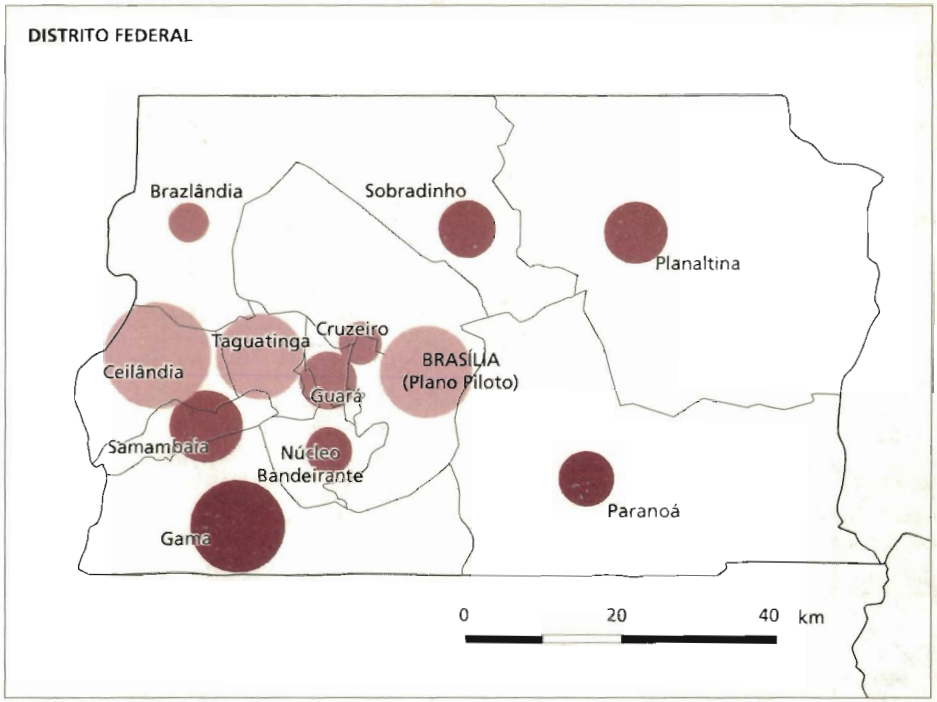
Nazareno Affonso, Etienne Henry
& Maurício Muniz



Mapa 1

Distrito Federal

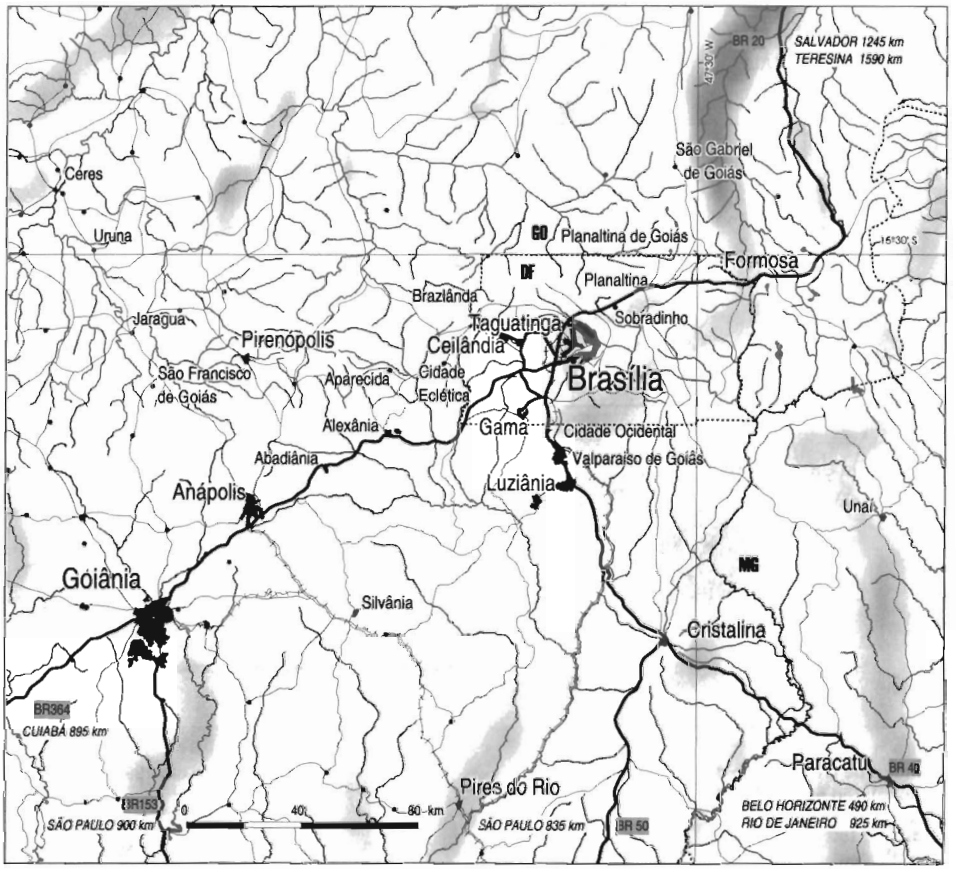
População urbana (1991) e crescimento das cidades-satélites (1991-1996)



Fonte: TURMA; Elaboração: Jean-Paul Hubert; Dados: IBGE, GDF

Mapa 2

Brasília, capital federal no planalto central



Fonte: TURMA; Elaboração: Jean-Paul Hubert; Dados: Esri DCW, 1993

Os eixos da utopia urbanística e rodoviária

Notório produto do pensamento urbanístico da Carta de Atenas (precedida apenas em 1951 pela Chandigarh de Le Corbusier), "capital aérea e rodoviária, cidade parque, sonho arqui-secular do Patriarca" (Costa, 1957), "capital prefabricada" e "cidade nova da era atômica" (Choay, 1959 & 1965), belo Patrimônio da Humanidade (UNESCO), "Versalhes do racionalismo messiânico" (Vesentini, 1983), "utopia futurista e autoritária" (Holston, 1989), adorado ou odiado lugar de moradia das populações compulsoriamente trazidas ao Planalto Central (Mapa 2), Brasília apresenta-se tanto como uma tentativa de resolver os problemas da vida urbana quanto como um nó de contradições entre o espaço construído e a vivência social. Genialmente concebido em dois meses, logo amplamente discutido em nível internacional, o urbanismo regente nesse "monumento para o século XXI" absorve muitas concepções que, na metade do século XX, se pensavam válidas para regular a vida na urbe. Para o urbanismo modernista dessa geração, o "movimento" seria o elemento essencial para articular as partes de um complexo funcionalmente segregado entre áreas econômicas, residenciais e de lazer: "morar, trabalhar, cultivar o corpo e o espírito e *circular*" (destaque nosso) resumiriam as quatro funções organizadoras da cidade futurista[1].

Assim, pretendia-se que o deslocamento na cidade, em vez de residual, fosse o vetor fundamental de articulação entre monumentos de concreto racionalmente dispostos num espaço respeitoso à natureza (além de inúmeras áreas verdes, o meio ambiente sendo acrescido por lagos artificiais) e fechado (a Lei do Plano Piloto, designando as áreas edificáveis limita, até hoje, o adensamento populacional)[2]. A crítica a essa concepção concentrou-se sobre o divórcio entre o complexo urbanístico, que se manteve não devidamente lotado, e as cidades-satélites, onde se foram albergando as populações "interditadas"[3], entre as quais a mão-de-obra trazida do resto do país para construir a cidade ao ritmo violento de três anos e meio (singular resposta à *Pergunta de um operário que lê* formulada por Bertolt Brecht nos anos 1930: "Quais as casas de Lima dourada/Que abrigavam os pedreiros?"[4]).

Pouco se disse, porém, a respeito do transporte, elemento chave dessa concepção, na época em que se pensava modernizar a vida urbana melhorando as condições de locomoção motorizada (nos eixos de grande velocidade) e pedestre (nas superquadras) dos cidadãos. Escassa consideração dos assentamentos humanos do entorno dessa ilha de modernidade, embora o presidente tenha intervindo diretamente na "remoção" da população (Kubitschek, 1975: 175) e o transporte tenha sido essencial na constituição das cidades-satélites, como é o caso de Taguatinga testemunhado pelo promotor (Silva, 1997)[5].

Merece ser estudada a maneira como foram aparecendo essas lacunas do pensamento urbanístico e como, por conta própria, os brasilienses foram organizando seus deslocamentos em uma área de 5.782 quilômetros quadra-

dos (em que menos de 721 correspondem ao Plano Piloto) – sem falar das pontes aéreas que presidentes e altos servidores da República foram estabelecendo entre um aeroporto "próximo demais do centro" (segundo crítica ao plano aprovado) e as metrópoles onde mantiveram suas residências familiares (principalmente Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte). Quanto aos transportadores, cujo papel foi de grande importância durante a obra, interessa também vê-los trocar caminhões por ônibus, combinando atividades de carga com atenção aos passageiros esquecidos pelos governantes. Sem dúvida, Brasília foi um laboratório de excelência para os operadores do transporte urbano construírem uma profissão e aprenderem a acumular imensas frotas, a organizar empresas gigantes, a atender demandas múltiplas, a se expandir no país, a diversificar suas atividades – até fazer o trânsito de uma simples autoviação para uma viação aérea.

1. Brasília sobre rodas

1.1. Concepção da capital rodoviária

Anelada desde 1821 (vide a descrição do "Projeto Bonifácio" brandido pelo Partido Brasileiro em Vidal, 1995: 95 sq.), após tumultuados debates e atrasadas decisões em torno da construção da capital do "Brasil moderno", Brasília foi inaugurada em 21 de abril de 1960. O presidente da República Federativa do Brasil, Juscelino Kubitschek, encabeçando uma corrente reformadora nacional-desenvolvimentista, havia encomendado a construção em 1956 à Companhia NOVACAP[6], logo depois de assumir o mandato de um país ainda submisso à agro-exportação. No projeto sócio-político democrático que foi compartilhado pelos sucessivos governos até o golpe militar de 1964, a integração nacional precisava de um novo centro de gravidade para o país, numa clara opção rodoviária completada pela montagem de uma indústria automobilística nacional. Portanto, o projeto urbanístico escolhido em 1957 correspondia à necessidade de construir uma capital inteiramente nova, fora do contexto urbano anterior, "sem carências nem vícios incorrigíveis" (Corbisier, 1960). Em Brasília, bondes e ferrovias das cidades preexistentes deviam ser superados pelos carros e ônibus, como consta em vários pontos da Memória Descritiva do Plano Piloto, assinada pelo urbanista Lúcio Costa em 1957.

3 – E houve o propósito de aplicar os princípios francos da técnica rodoviária – inclusive a eliminação dos cruzamentos – à técnica urbanística, conferindo-se ao eixo arqueado, correspondente às vias naturais de acesso, a função circulatória tronco, com pistas centrais de velocidade e pistas laterais para o tráfego local, e dispondo-se ao longo desse eixo o grosso dos setores residenciais

5 – O cruzamento desse eixo monumental, de cota inferior, com o eixo rodoviário-residencial impôs a criação de uma grande plataforma liberta do tráfego que não se destine ao estacionamento ali, /. /

7 – Desse modo e com a introdução de três trevos completos, em cada ramo do eixo rodoviário e outras tantas passagens de nível inferior, o tráfego de automóveis e ônibus se processa tanto na parte central quanto nos setores residenciais sem qualquer cruzamento (sublinhado L. C.). Para o tráfego de caminhões estabeleceu-se um sistema secundário autônomo com cruzamentos sinalizados mas sem cruzamento ou interferência alguma com o sistema anterior /. / (GDF, 1991)

1.2. Do sonho urbanístico à realidade dos transportes

Três décadas depois, essa visão recebe severo comentário de quem observa a função do transporte naqueles eixos da utopia que permitiram a cisão, em termos de população, entre o Plano Piloto e as cidades-satélites de seu entorno (vide Mapa 1 e Figura 1).

Brasília é sem dúvida a única capital no mundo que foi concebida a partir dos seus eixos de comunicação. Porém, trinta anos após a inauguração, Brasília é uma cidade arrebentada na qual o transporte virou um quebra-cabeça sem solução. /../ A questão do transporte é sempre formulada como um problema social, externo a Brasília. Porém, Brasília não cresceu por progressiva extensão do centro, já que seus limites foram estabelecidos de vez no triângulo eqüilateral. Desde o começo, compõe-se de vários núcleos urbanos que fazem parte integrante dela, cresceram com ela e sempre concentraram a maioria da população. Oito cidades-satélites, legais e ilegais, já estão em formação antes da inauguração da capital do Brasil em abril de 1961. Logo, o governo do Distrito Federal planificará três mais. É nessas cidades-satélites, mencionadas no Plano mas não previstas, que será rejeitada, aquém de uma verdadeiro vazio sanitário, a população considerada como indesejável numa cidade prevista para atividades de administração, de diplomacia e de saber / / O problema do transporte em Brasília provém dessa política de exclusão, na qual a segregação social coincide inteiramente com a segregação espacial / / A política de exclusão das populações pobres das invasões e 'fundos dos quintais' prossegue até hoje· o último programa de instalação das camadas pobres abrangeu uma população de 200.000 habitantes em direção a Samambaia, numa extensão dessa cidade-satélite. (Aubertin & Vidal, 1991)

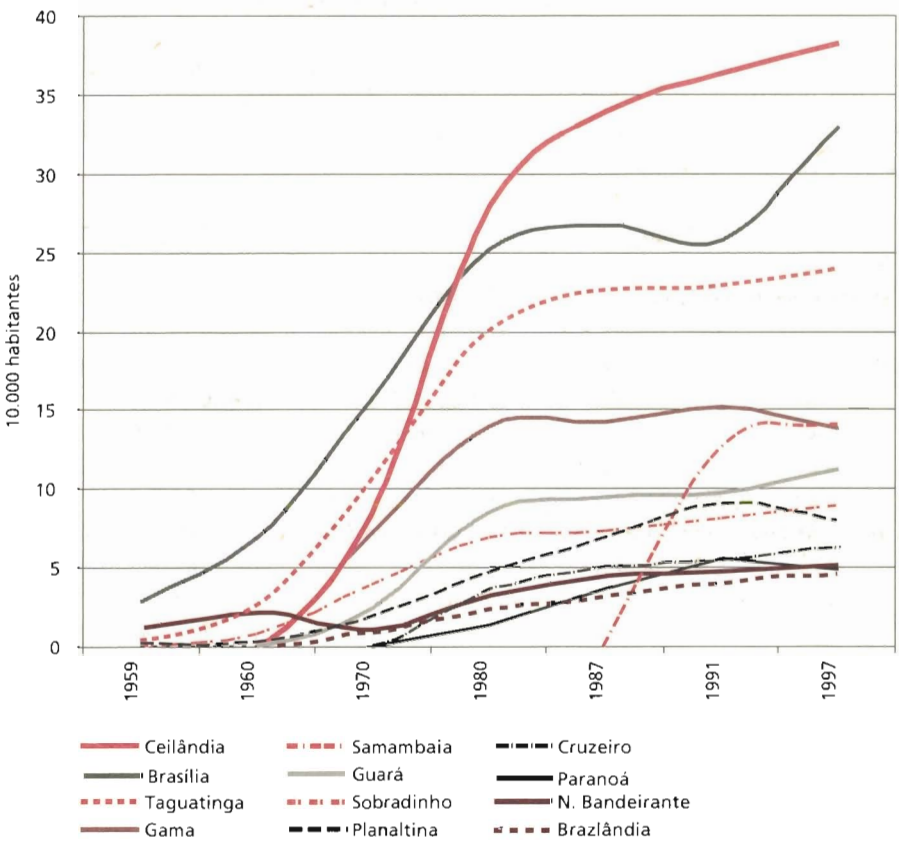
Dentro da concepção urbanístico-rodoviária dos princípios, privilegiava-se claramente o automóvel:

8 – Fixada assim a rede geral do tráfego automóvel, estabeleceram-se, tanto nos setores centrais como nos residenciais, tramas autônomas para o transito local dos pedestres

a fim de garantir-lhes o uso livre do chão, sem contudo levar tal separação a extremos sistemáticos e antinaturais pois não se deve esquecer que o automóvel, hoje em dia, deixou de ser o inimigo inconciliável do homem, domesticou-se, já faz, por assim dizer, parte da família. Ele só se desumaniza, readquirindo vis-à-vis do pedestre feição ameaçadora e hostil quando incorporado à massa anônima do tráfego. Há então que separá-los, mas sem perder de vista que em determinadas condições, e para comodidade recíproca, a coexistência se impõe. (Lúcio Costa, *in* GDF, 1991)

Figura 1

Crescimento populacional do Plano Piloto e cidades-satélites. Distrito Federal, 1959-1997



Fonte: TURMA; Dados: 1959: CODEPLAN, 1990: 182; 1960: CODEPLAN, 1991; 1970, 1980 & 1991: IBGE, Censo Demográfico & Tabulações especiais Censo; 1987: Estimativa CODEPLAN; 1997: Estimativa GDF

Pois Brasília, pensada para ter uma frota de 100 mil automóveis e 500 mil habitantes no ano 2000, possui hoje 700 mil veículos e concentra uma

população de 1,8 milhão apenas no Distrito Federal – sem contar a região do entorno (vide mapa regional), com mais 500 mil habitantes e quase 200 mil carros. Em tal resultado deve ter pensado o semiólogo que escreveu uma crítica à cidade sobre rodas:

> *Em teoria, e formulando a exigência de forma paradoxal, Brasília teria sido uma cidade do futuro caso tivesse sido construída sobre rodas ou com elementos pré-fabricados e desmontáveis, ou ainda segundo formas e orientações suficientemente dúcteis para poderem assumir significados diferentes conforme a situação foi, ao contrário, edificada como um monumento mais perene do que o bronze e já conhece a sorte dos grandes monumentos do passado, que a história preencherá de outros sentidos e que por sua vez serão modificados pelos eventos, embora estes* [monumentos] *quisessem modificar os acontecimentos.* (Eco, 1972)

A concepção "modernista" era de que a capital federal seria a imagem do novo país moderno, onde um ministro de Estado, um senador da República ou um presidente de uma empresa estatal, conviveriam e dividiriam um mesmo espaço urbano com sua empregada doméstica, seu motorista e seus funcionários. Um país que teria uma democracia social. Não foi isso o que aconteceu. O autoritarismo do período 1964-1980 acusou os traços disciplinares de um urbanismo rígido, "contrabrincadeira do abrasileiramento [submetido à] dicotomia entre plano e realidade" (Holston, 1993: 105), que dobrava a segregação funcional com intensa segregação sócio-espacial (Meyer, 1979), exacerbando as tendências presentes nas demais metrópoles brasileiras. "Brasília devia virar a cidade dos iguais, a cidade do futuro. /.../ Porém, de cidade socialista que queria ser, Brasília tornou-se a própria imagem da diferenciação social. Isso, sem que o arquiteto tenha cometido o mínimo erro em relação ao projeto inicial" (Eco, 1972).

Nessa orientação, pouca atenção era prestada aos deslocamentos que não se dessem em modos individuais, como consta das recomendações do urbanista:

> *Quanto ao serviço de transporte público de passageiros, acho conveniente estabelecer desde já o seguinte critério, proibir lotações nos moldes usados no Rio, onde são indispensáveis, dadas as condições anormais da cidade. Em Brasília, cidade planejada para o tráfego normal, não se justificam. Salvo pequenos lotações, de modelo único, camioneta /.../ cinza, com caráter de táxi coletivo O modelo de ônibus deverá ser prefixado e uniforme, a fim de garantir a desejável compostura urbana. Deve ser de tamanho médio / / cinza e branco, com cor ou cores correspondentes ao itinerário no indicador da respectiva linha. /.../ Estamos estudando as linhas de ônibus a estabelecer agora, de modo que se enquadrem, no futuro, no sistema definitivo de tráfego na cidade Uma vez estabelecidas as linhas internas, deverá ser encomendada grande quantidade de carros para que o tráfego comece logo em ter-*

mos de cidade civilizada, sendo para esse efeito indispensável fixar normas rígidas de comportamento. Não deverá haver trocador, o motorista fará a cobrança à entrada. O uniforme deverá ser cinza escuro [... e] *o quepe, obrigatório* (Lúcio Costa, Carta ao Presidente da NOVACAP, citado *in* Silva, 1997: 291).

Tolerado mais por realismo do que por convicção, o ônibus efetivamente manteve, até pouco tempo, a pintura da cor neutra indicada pelo mentor da cidade. Igual respeito não foi dado ao modelo do veículo nem à presença do cobrador, considerada desnecessária pelos urbanistas, mas sem a qual nenhuma viação teria sido montada na época. O detalhismo da proposta, que mal esconde o caráter impensado da função de transporte coletivo, atenta ainda menos ao seu modo operacional, uma vez negadas as realidades das outras cidades brasileiras. A realidade se encarregaria de desmentir essa visão que pouco se diferencia do urbanismo higienista do século passado. Curiosa lacuna de um pensamento privilegiando a circulação na cidade de amanhã.

1.3. Brasília excludente dos seus candangos

Ao "proteger" a sede do poder, foi legitimada a exclusão dos candangos[7] do Plano Piloto, assim como dos estratos baixos e médios da população e propiciada, simultaneamente, uma imensa ocupação irregular do espaço em volta da nova capital. As cidades-satélites, com um mínimo de infra-estrutura e serviços, ficaram desconsideradas num Distrito Federal que só recentemente conquistou a autonomia política e administrativa em relação ao governo federal[8]. E ainda agora, classificadas de regiões administrativas, são elas as únicas do Brasil a não aceder à categoria de municípios – embora concentrem 77% do eleitorado do DF (Codeplan: 91/92). As condições de vida da população mudaram com a regularização das ocupações ilegais e quando se buscou melhorar as condições infra-estruturais da periferia. Interessa observar que o poder de atração do Distrito Federal sobre populações do interior do país se manteve nos últimos trinta anos pelo fato de que, apesar da intensa segregação, Brasília oferece níveis de vida e de renda melhores e mais altos para todos os estratos, inclusive populares – segundo Holston (1993: 33-36).

Hoje, 85% dessa população mora fora do Plano Piloto, enquanto 70% dos empregos e escolas concentram-se nele (GDF, *Anuário Estatístico*). Neste quadro, é lógico – e coerente com o desenvolvimento urbanístico – que 59% das viagens motorizadas correspondam ao motivo trabalho e 24% ao educacional (segundo recente pesquisa domiciliar). Cabe lembrar uma das quatro críticas que, já em 1954, foram formuladas pelo júri da seleção do projeto: "não especificação do tipo de estradas regionais, especialmente com relação a possíveis cidades-satélites"(GDF, 1991).

O que foi denunciado como "*apartheid* urbanístico" (Affonso, 1987) e desperdício urbano crônico (imensos vazios urbanos existem separando o

Plano Piloto das cidades-satélites) colocou o transporte coletivo como seu símbolo. Das cidades-satélites ao centro, as distâncias variam de 5 a 62 quilômetros (ver mapa), estando a maioria delas a mais de 30 quilômetros, o que forçou a criação de uma estrutura rodoviária, aumentando os custos do transporte e dificultando a acessibilidade. Na pesquisa sobre viagens diárias de origem e destino de 1990 (Codeplan, 1992), a divisão modal que apareceu era de 68% para os modos motorizados contra 32% para os não motorizados – porcentagem demasiadamente alta numa metrópole pouco inclinada à marcha a pé tanto na circulação pelo centro como no deslocamento rumo às periferias. A mobilidade dos habitantes do Plano Piloto é quatro vezes maior que a de Brazlândia – a mais afastada das cidades-satélites (respectivamente: 1,86 deslocamento motorizado por pessoa/dia, contra 0,51).

Dados dos últimos anos indicavam que a metade dos mortos no trânsito eram pedestres, pobres, velhos e crianças. Até pouco tempo atrás, o pedestre e o ciclista eram considerados cidadãos de segunda classe. Enquanto no Plano Piloto apenas 23,6 % do transporte se realiza através dos meios coletivos, esse modal cativa 92,4% dos viajantes em Samambaia, 86,5% em Brazlândia e 86% em Paranoá, situadas respectivamente a 32, 60 e 22 quilômetros da estação rodoviária, que é caminho obrigatório para ingresso no Plano Piloto.

> *10 – /. / Na parte central da plataforma, porém disposto lateralmente, acha-se o saguão da estação rodoviária com bilheteria, bares, restaurantes, etc., construção baixa, ligadas por escadas rolantes ao 'hall' inferior de embarque separado por envidraçamento do cais propriamente dito. O sistema de mão única obriga os ônibus na saída a uma volta, num ou noutro sentido, fora da área coberta pela plataforma, o que permite ao viajante uma última vista ao eixo monumental da cidade antes de entrar no eixo rodoviário-residencial, despedida psicologicamente desejável.* (Lúcio Costa, 1957, in GDF, 1991)

Entre o projeto original e um depoimento ulterior do mentor desse complexo urbanístico, intrometem-se as "levas de candangos" viajando quotidianamente do sonho à realidade:

> *Eu caí em cheio na realidade, e uma das realidades que me surpreenderam foi a rodoviária, à noitinha. Eu sempre repeti que essa plataforma rodoviária era o traço de união da metrópole, da capital, com as cidades-satélites improvisadas da periferia. É um ponto forçado, em que toda essa população que mora fora entra em contato com a cidade. Então eu senti esse movimento, essa vida intensa dos verdadeiros brasilienses, essa massa que vive nos arredores e converge para a rodoviária. Ali é a casa deles, é o lugar onde se sentem à vontade. Eles protelam, até, a volta e ficam ali, bebericando. Eu fiquei surpreendido coma a boa disposição daquelas caras saudáveis. E o 'centro de compras', então, fica funcionando*

até meia noite . Isto tudo é muito diferente do que eu tinha imaginado para esse centro urbano, como uma coisa requintada, meio cosmopolita Mas não é. Quem tomou conta dele foram esses brasileiros verdadeiros que construíram a cidade e estão ali legitimamente. É o Brasil... E eu fiquei orgulhoso disso, fiquei satisfeito. É isto Eles estão com a razão, eu que estava errado. Eles tomaram conta daquilo que não foi concebido para eles. Então eu vi que Brasília tem raízes brasileiras, reais, não é uma flor de estufa como poderia ser, Brasília está funcionando e vai funcionar cada vez mais. Na verdade, o sonho foi menor do que a realidade. A realidade foi maior, mais bela. Eu fiquei satisfeito, me senti orgulhoso de ter contribuído (Lúcio Costa, *Plataforma Rodoviária*. Entrevista in-loco, novembro 1984, *in* Costa 1995: 311)

A realidade é também de cerca de 1 milhão de viagens quotidianas realizadas pelos brasilienses em mais de 2 mil ônibus (Tabela 1), que eles mesmos vêm pagando à tarifa mais alta do país. Quatro tipos de ônibus, "lotados e ineficientes", com sensivelmente mais anos do que em outras cidades – 6,3 anos em média, contra a idade média nacional de 5,7 anos (segundo OnibuCad: Henry, 1996) – percorrem velozmente os eixos das cidades-satélites ao Plano Piloto apenas nos horários de pico de concentração da demanda, ficando ociosos nas áreas centrais nos intervalos entre esses momentos (de Freitas & Rios, 1990[9]).

Tabela 1

Frota de ônibus urbanos do Distrito Federal

Tipo	Quantidade	Idade média
Convencional	509	7,58
Articulado	573	6,51
Alongado	980	5,51
Padron	94	7,01
Total	**2.156**	**6,33**

Fonte. NTU, 1996

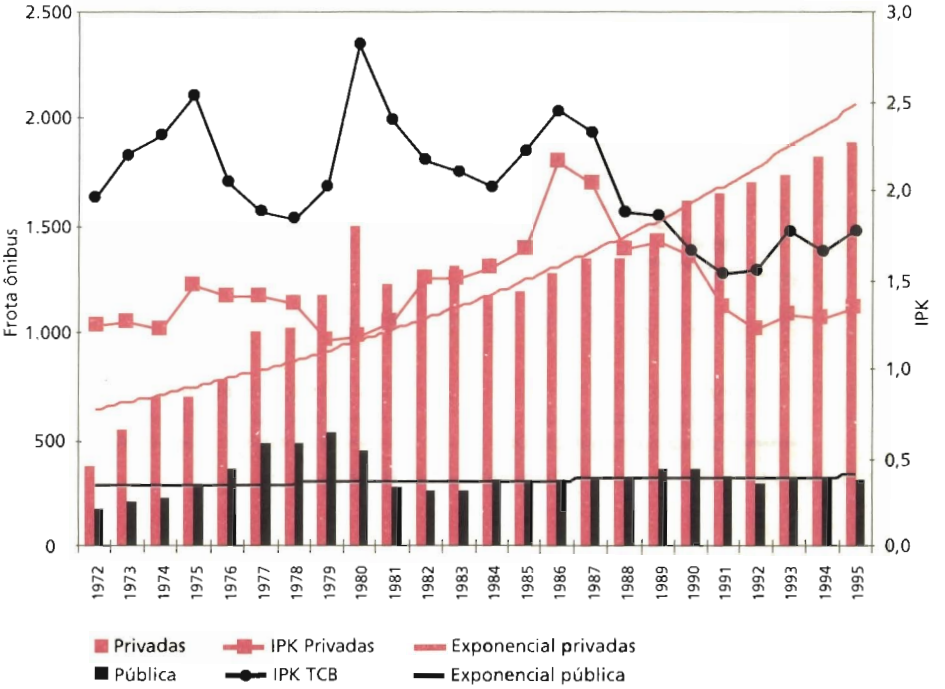
A frota de ônibus de Brasília foi desenvolvida conforme a cidade ia crescendo, distribuindo-se entre setores público e privado – o segundo, a um ritmo exponencial, enquanto o primeiro manteve um tamanho globalmente estável na curva tendencial de três décadas, conforme a Figura 2.

O investimento empresarial foi muito maior do que o do Estado. O índice de passageiros por quilômetro – IPK, sempre mais alto pelo lado da empresa pública, indica também que, ao assumir a responsabilidade adicional de atenção à demanda das populações crescentes das cidades-satélites, as empresas privadas aumentaram as frotas, experimentando menor produtivida-

de dos veículos. Na última década, as diferenças de comportamento entre empresas pública e privadas são menores, sinal de adaptação comum ao mercado, embora o crescimento da frota da primeira seja nulo.

Figura 2

Frota e passageiros por quilômetro das empresas privadas e pública de ônibus no DF, 1972–1995



Fonte: TURMA; Dados: GDF, Secretaria dos Transportes

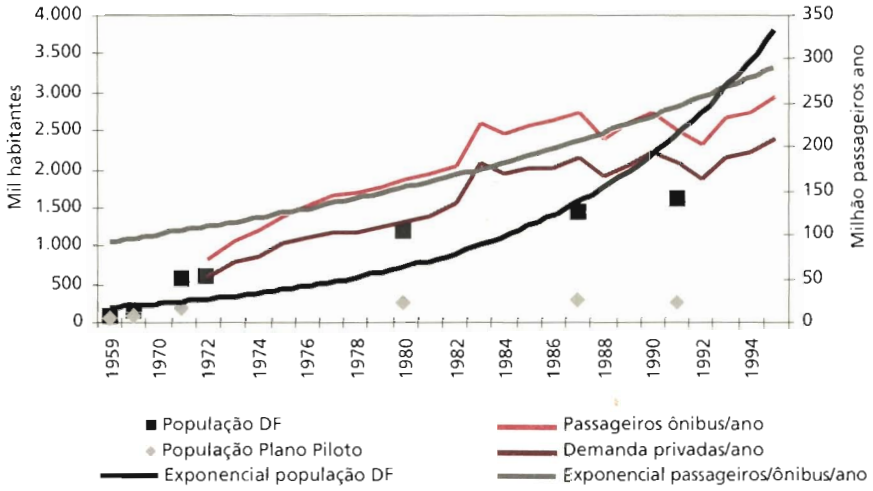
Deve-se agora analisar essa história de perto, procurando entender a adaptação desses ônibus e empresas à demanda populacional ao longo do desenvolvimento do Distrito Federal. Confrontada à anterior (e à Figura 1), a Figura 3 mostra o contínuo crescimento do número de passageiros transportados pelo sistema de transporte coletivo de Brasília, embora a um ritmo menor do que o do aumento populacional (até acabam se cruzando as curvas exponenciais de números de habitantes e de viajantes, mostrando um déficit atualmente suprido por outras formas de deslocamento).

Observa-se também que a maior parte da demanda foi assumida pelas empresas privadas. Porém, em ambas as curvas de passageiros da Figura 3, observa-se um pico na década de 80, seguido por um menor crescimento na década atual: problema da operação, mudança de comportamento ou limite

do ônibus em Brasília? Responder a essa pergunta e rastrear essa trajetória é objeto de análise por períodos e atores.

Figura 3

Passageiros transportados pelas empresas de ônibus urbanos do DF, 1972-1995



Fonte: TURMA; Dados: GDF, Secretaria dos Transportes; CODEPLAN; IBGE

2. Estruturação do transporte coletivo privado

2.1. Pioneiros dos transportes no surgimento da capital

Desde o começo do processo de construção da nova capital do país, mudaram-se para a região milhares de pessoas, a fim de viabilizar a obra gigantesca. Os primeiros moradores, qualificados de "construtores de catedrais" (em referência ao projeto Niemeyer) estiveram fixados em locais distintos e distantes de Brasília (basicamente Cidade Livre, Núcleo Bandeirante e Candangolândia). Pequenos proprietários de empresas de caminhões e ônibus ou autônomos, donos de um único veículo, constituíram-se em primeiros transportadores na NOVACAP da época.

São exemplos disso as viações Pioneira, Machado, Meireles, Jussara e Expresso Brasil – todas empresas pequenas, hoje desaparecidas (menos a primeira, que mudou de razão social)[10]. A operação desse serviço espontâneo se manteve totalmente desregulamentada até a criação da Prefeitura do Distrito Federal e suas secretarias, em 1960[11]. As carências eram grandes, mas a concorrência entre operadores do transporte de passageiros era intensa.

Nesse período de edificação da capital, durante o qual as empreiteiras tomavam conta do traslado dos trabalhadores de forma direta ou fretavam serviços de terceiros (o que se expandiu e deu lugar à modalidade do transporte "funcional"), a única empresa que se consolidou, absorvendo outras de caráter artesanal, foi a viação Pioneira, que operava inicialmente do Núcleo Bandeirante ao Plano Piloto. Era propriedade de irmãos empresários que vieram de Araçatuba (estado de São Paulo) e decidiram ficar no Planalto para montar uma empresa com quatro ônibus que trouxeram. Os demais transportadores atuavam mais no setor de carga, como o futuro fundador da viação Viplan que, nessa época, se dedicou ao abastecimento da construção da capital trazendo madeira de sua serraria localizada no Paraná, ou outros (em particular, mineiros) que abasteciam a construção da nova capital trazendo óleo diesel e desenvolvendo ainda atividade de traslado de mão-de-obra do interior do país.

Há de se observar que as posições ganhas nesses outros negócios foram muito mais favoráveis para a ulterior entrada no crescente mercado de transporte de passageiros do que as obtidas pelos "pioneiros" do ramo. O tamanho da frota e o esquema empresarial mostrar-se-iam requisitos mais úteis do que o exercício de um oficio sem esquema de capitalização.

A Lei Presidencial de 13 de abril de 1960 dispôs sobre a organização administrativa de Brasília. Já então, ficou definido que competiria à prefeitura estabelecer concessões de serviços públicos não reservados à União, assim como dirigir, superintender e fiscalizar os serviços públicos locais. Um ano depois, em 1961, o prefeito criou na estrutura administrativa a Divisão de Trânsito, vinculada ao Departamento de Segurança Pública[12]. Mas foi só em 1965, com a criação da Secretaria de Serviços Públicos, que o transporte coletivo passou a ser minimamente administrado pelo Distrito Federal[13].

2.2. Precário começo da operação pública

A empresa pública operadora do transporte coletivo por ônibus surgiu em 1961 como parte da concepção do Distrito Federal, cuja idéia dominante era que ao Estado caberia realizar todas as atividades necessárias para garantir o funcionamento da nova capital nacional[14]. A concepção predominante na década de 50 era que o transporte coletivo urbano deveria ser subministrado diretamente pelo Estado[15]. Essa orientação parecia mais evidente no caso de Brasília, cidade onde inexistia um projeto de organização do transporte coletivo, menos ainda de atendimento aos deslocamentos pendulares entre centro e periferia.

Em 1961, o prefeito criou a Comissão Organizadora da Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília[16]. Desde sua fundação, essa sociedade não seria a única operadora, pois os transportadores privados continuaram operando e competindo com ela, embora em situação desvantajosa. Porém, o prefeito teve de intervir novamente, mediante elevação das tarifas, "considerando que a difícil situação dos transportes coletivos no Distrito Federal tem

gerado até paralisação dos respectivos serviços e que providências não poderão ser retardadas sem reais prejuízos para a população"[17]. A Sociedade começou com 55 ônibus no Plano Piloto contra aproximadamente 15 pequenas empresas privadas (sem contar a modalidade do transporte fretado, dominante na época). Gozava ela, então, de praticamente um monopólio público no sistema convencional que se pretendia montar, tendo em conta a diferença entre o total da frota dos operadores privados e o da operadora pública.

Sem entrar com força no mercado das cidades-satélites, a empresa pública conheceu problemas desde o começo, levando à intervenção da prefeitura em fins de 1963, "com a finalidade precípua de assegurar à população o pleno funcionamento do serviço de transporte por ônibus[18], contra o "transporte livre" em todas as classes de veículos nos assentamentos populares. De 1961 a 1964, a Transportes Coletivos de Brasília – TCB concentrou poderes para autorizar a operação de outras empresas. Já nesse período, os irmãos proprietários da Pioneira puderam comprar a viação Planeta (1963), tendo como competidores a auto-viação São Sebastião, a Machado e a Leão. Em 1964, os irmãos operavam cerca de 40 ônibus, sendo os demais proprietários inexpressivos diante de um transporte de passageiros ainda realizado majoritariamente através de caminhões ou carros de lotação.

A grande vantagem da TCB, no período, foi o poder de restringir a operação das empresas privadas a algumas vias de grande demanda no Plano Piloto. Mas, desde o início, a empresa conviveu com o prejuízo, alegando que parte dele era causado pelo fato de ter de assumir linhas deficitárias. Na realidade, o monopólio era apenas formal, o que pode ser constatado pelas conclusões do grupo de trabalho, criado em novembro de 1962 com a finalidade de promover estudos sobre a política de transportes no Distrito Federal:

> *Afigura-se-nos imperioso decida-se urgentemente a Prefeitura do Distrito federal sobre a política a ser adotada· respeito absoluto ao monopólio municipal de transporte, ou um regime de concessões às empresas privadas Esse regime de tolerância ora em vigor, em que as empresas particulares não se sentem garantidas por um lapso de tempo razoável para continuar oferecendo a sua colaboração, cria-lhes embaraços de várias ordens, especialmente no que tange à responsabilidade com a Legislação Trabalhista*[19].

O período em que a TCB acumulou as funções de órgão gestor e de empresa operadora encerrou-se em maio de 1964. Já sob o regime militar, iniciado um mês antes, a competência de autorizar linhas de transporte de passageiros foi transferida para a Divisão de Trânsito do Departamento de Segurança Pública da Superintendência Geral de Segurança e Interior, assim como também a responsabilidade pela concessão de exploração de linhas de transporte coletivo e táxi. Nesse mesmo ano, a prefeitura garantiu por decreto a continuidade às empresas que, até a data, estivessem explorando linhas de ônibus sob licença.

Após uma década de existência, as viações tiveram reconhecido um direito estável: "Às empresas que tenham licença para a exploração de linhas de ônibus e que estejam em funcionamento fica assegurada a continuação da exploração dessas linhas por quatro anos"[20] – prazo que iria ser prolongado depois. Em contrapartida, um aumento de tarifas deveria permitir enfrentar dificuldades financeiras, considerando que a empresa pública havia investido na aquisição de 60 ônibus novos e que "a principal entidade que explora os transportes coletivos de Brasília – a TCB, mercê de uma política administrativa seriamente implantada, não tem finalidade de lucro".

Dessa época data o estabelecimento de uma tarifa única que iria modificar as relações entre os agentes do sistema – "considerando que os transportes coletivos de Brasília constituem atividades exploráveis comercialmente, sendo assim desnecessária a subvenção dos seus déficits operacionais por parte do poder público".

Saliente-se que, naquele momento, os próprios empresários pressionavam pela instauração da tarifa única, interessados em acabar com as freqüentes negociações por aumentos de tarifas variadas.

No ano seguinte, buscou-se consolidar o órgão gestor público. Foi criada a Secretaria de Serviços Públicos e baixado o Regulamento do Serviço de Transporte Coletivo do Distrito Federal. Procurando reforçar a TCB, a administração pública obrigou a principal empresa privada a deixar de operar no Núcleo Bandeirante. Assim, a viação Pioneira passou a prestar o serviço em uma nova cidade-satélite: Taguatinga. O que inicialmente fora uma imposição transformou-se em benefício. Nos anos seguintes, esta região passaria a ter um dos maiores índices de crescimento populacional no DF, o que acabou consolidando as atividades dos irmãos pioneiros. Vencidos os primeiros quatro anos, novo prazo de igual período foi dado em 1969 às quatro empresas privadas, que, juntas, já contavam com 85 ônibus – 70 deles dos irmãos. A TCB possuía no mesmo ano 137 ônibus.

Em síntese, nessa primeira década de existência da nova capital brasileira, observa-se um transporte coletivo a merecer pouca atenção e apenas recebendo investimento do poder público para atender às demandas do Plano Piloto e dos assentamentos humanos mais próximos. À diferença do que ocorria em outras cidades, a empresa pública de Brasília chegou a exercitar uma posição monopolista no período, se bem que não absolutamente majoritária, face a um número reduzido de operadores privados.

Não obstante, nesse esquema diretamente inspirado no modelo urbanístico excludente, grande quantidade de deslocamentos entre lugares de moradia formalmente desconhecidos e área central de acesso reservado se manteve simplesmente desconsiderada. Enquanto se desenvolvia o transporte funcional para os trabalhadores dos setores público e privado, o transporte coletivo era apenas um paliativo à espera da resolução dos problemas de locomoção por meios individuais.

2.3. Paulatina estruturação do setor privado

Situada no centro do estado de Goiás, conectada a Minas Gerais e também aos estados do Norte e do Nordeste, a nova capital atraiu contingentes da antiga capital, o Rio de Janeiro, e significou também um forte incentivo à migração de populações desejosas de participar de uma "bonança moderna". Já não restritos a pedreiros, mas incluindo trabalhadores do setor de serviços, os aportes migratórios foram intensos após a inauguração: por volta de 14% ao ano. Surgiram então novas localidades planejadas pelo Estado, como Sobradinho, Gama, Guará, e posteriormente Ceilândia, que receberam parte da população instalada em invasões na periferia dos núcleos pioneiros (Figura 1). Com um crescimento dessa magnitude, a TCB, sempre deficitária, não conseguiu suprir os assentamentos com transporte coletivo e o governo local abandonou as cidades de Sobradinho e Planaltina para serem operadas pelo setor privado.

Única empresa privada consolidada, a viação Pioneira tampouco iria arriscar-se a expandir suas áreas de operação para ainda mais longe do Plano Piloto, com demandas fortemente concentradas nos horários de pico, ou a penetrar em assentamentos precários, sem sistema viário adequado. Percorrer longas distâncias com veículos cheios, em trajetos muito diferenciados entre origem e destino e a grande velocidade para atender a essas demandas foram condições propícias ao surgimento de um novo tipo de empresa, que começou pela viação Planalto – Viplan. Observando a queda do mercado de transporte de carga com o término das obras de construção civil, um empresário mudou de atividade e entrou em operação já com 117 ônibus no ano de 1970, inicialmente em áreas deficitárias. Essa entrada com força deu-se através de concorrência em associação com fabricantes de carrocerias. Nisso também se tornará específica a história do transporte brasiliense, sendo uma constante a relação privilegiada entre transportadores e fornecedores de veículos e peças

Aos poucos, a Viplan passou a operar em regiões mais próximas ao Plano Piloto, que antes eram privilégio da TCB e se apresentavam mais lucrativas. Foi assim com Cruzeiro, Guará e Gama, sendo as duas primeiras através de concorrência e a última, sem processo público de seleção. Na época, o poder concedente (emanação direta do governo central) favoreceu a inserção da empresa privada nessas regiões, sendo seu acesso facilitado pela retirada da TCB. A Viplan estendeu seu raio de ação a outra área, o Núcleo Bandeirante, onde operava inicialmente em complemento à empresa pública, até nas mesmas linhas, em desiguais condições de concorrência.

Já na década de 70, inverteu-se a situação de monopólio público. O crescimento das empresas privadas no transporte de passageiros do Distrito Federal ocorreu com a entrada de políticos e de grandes empresários de atuação nacional do setor de transportes. Em 1973, a pequena empresa São Sebastião e Machado passou às mãos de um político-empresário e mudou sua razão social para Viação Alvorada. Logo revendida a um grande empresário de ônibus rodo-

viário, do grupo Real Expresso, alcançou a posição de terceira empresa privada de Brasília – antes de ser recentemente absorvida pelo grupo Planalto. A viação Pioneira, mal conceituada pelas péssimas condições de transporte de passageiros, e a Planeta, em crise, foram vendidas em 1976 pelos irmãos pioneiros (que possuíam então cerca de 300 ônibus) a uma empresa mineira expedita no transporte inter-regional de passageiros, a União de Patrocínio.

Em 1974, esses irmãos pioneiros já tinham criado duas novas categorias de transporte de passageiros por ônibus: o transporte "funcional" (encomendado pelo poder público para transportar funcionários em qualquer linha) e o "executivo" (com melhores condições de conforto e velocidade e reservado à clientela mais solvente). Absorvendo uma demanda mais seletiva e menos dependente das necessidades populares de deslocamento em horários de ponta, correspondiam melhor à escala empresarial do tipo de operação deles (Henry, 1996) e ao modelo urbanístico-rodoviário de Brasília.

Ao término da década de 70, o mercado dos transportes coletivos do Distrito Federal havia-se organizado em torno de quatro grandes empresas. A Viação Planeta (que absorveu formalmente a Pioneira), a Viplan e a TCB controlavam, respectivamente, 32%, 26% e 23% do mercado. Os 15% restantes correspondiam ainda à empresa Alvorada, operando quase exclusivamente em linhas circulares de Taguatinga, gerando assim disputa de mercado com a Planeta, que crescia fortemente à base da maciça demanda ali emergente, não atendida nem pela empresa pública deficiente e nem pela Viplan – mais presente em outras localidades periféricas.

Revelou-se a sabedoria de grandes empresários que substituíram um transporte deficiente e anacrônico, correspondente à época do traslado de mão-de-obra para a construção de Brasília, por um transporte de massa à altura dos longos eixos rodoviários que unem os satélites ao planalto astral. Além disso, a ausência de uma política integrando urbanismo e transporte para o Distrito Federal também contribuiu para a acumulação do setor. Caída em certa desgraça e reduzida à mera função de exercício do poder, a nova e dispendiosa capital não recebeu maiores investimentos públicos no período militar e a política urbana em Brasília foi direcionada mais para o apoio à iniciativa privada do que rumo a uma racionalização do gasto ordinário.

Não obstante, a partir de 1978, observou-se certa influência dos órgãos federais que lideraram a política nacional de transporte urbano (EBTU e GEIPOT). Elaborou-se um Plano Diretor de Transportes Urbanos do DF, sendo em seguida lançado um Programa de Melhorias dos Transportes Públicos: com apoio da área federal e de organismos internacionais, são revistas as condições de infra-estrutura, em termos de malha viária, equipamentos de apoio e frota. Os modelos de exploração e operação passam igualmente por modificações, introduzindo-se uma integração que reduziu sensivelmente a quilometragem rodada. Passam a existir, também, subsídios cruzados entre linhas, com a simplificação dos níveis tarifários de 27 para 3 e um menor custo de tarifas. Essas

medidas iam na direção da racionalização capitalista e do maior controle sobre a política urbana e de transportes da parte dos grandes empresários privados.

3. Do monopólio público ao duopólio privado

3.1. Consolidação privada via Caixa Único

O final do regime militar e o retorno à democracia marcaram uma nova etapa para a consolidação das grandes empresas privadas no transporte coletivo do Distrito Federal. Em 1984, o poder público se preocupou com a dificuldade dos deslocamentos urbanos diários, agravados pela crescente segregação social. Buscando ampliar seus controles gerenciais, criou o Departamento de Transportes Urbanos – DTU. Entre as medidas implementadas, destacaram-se a ampliação do corpo técnico do órgão de gerência; o planejamento operacional, que passou a adotar metodologias e técnicas aperfeiçoadas para a melhoria do sistema; a criação do Sistema de Informação e Controle de Transporte Público Coletivo – SITUR; a instituição do Caixa Único como instrumento de administração econômico-financeira do sistema; e a subvenção do governo ao transporte coletivo, que passou a ocorrer quase que continuamente durante todo o período de vigência do Caixa Único.

O rápido crescimento do número de núcleos urbanos, problemas de adequação operacional da integração – introduzida em 1981 – e certa descontinuidade de planejamento continuaram reforçando as características operacionais do transporte. Durante esse período, renovaram-se relações contratuais, mudando-se de "permissões" por linhas para "concessões" por lotes de veículos, mas mantidas as mesmas empresas no setor. Mas permanecia o problema estrutural que eram as distantes cidades-satélites, principais pólos de atração de viagens e com grandes vazios urbanos no meio, gerando picos extremamente acentuados e, conseqüentemente, baixa rentabilidade.

Para amenizar esses problemas, a principal medida adotada foi a implantação do Caixa Único, que vigorou de 1986 a 1992 e teve forte influência no crescimento e na lucratividade dos transportadores privados do DF. Com essa medida, a remuneração das empresas ficou desvinculada da tarifa, passando a ser definida em função da quilometragem realizada pelas operadoras. Ao eliminar os riscos comerciais, tal mudança facilitou a grande ampliação das frotas pelos empresários. Todavia, não ocorreu o que o poder público esperava: a queda das tarifas. Embora tenha havido "uma queda nos custos do transporte no período imediatamente subseqüente à instituição do Caixa Único" (Jacob Barbará, 1993), a situação se inverteu depois. Ao longo do tempo, cresceram os custos e, conseqüentemente, a tarifa, enquanto os subsídios governamentais ajudavam essencialmente o crescimento das frotas e da quilometragem rodada.

O mais grave ocorreu na produtividade do setor por volta de 1987 (segundo o DMTU: Figura 2). Enquanto a população cresceu 34,4%, o número de passageiros teve um aumento de 6,3%. Mas a quilometragem diária percorrida pelos ônibus cresceu 51,2%, o que ocasionou uma diminuição de 39,9% no Índice de Passageiros por Quilômetro rodado – IPK, passando de 2,2 para 1,36. O mesmo aconteceu com a demanda por veículo, que diminuiu 30%, enquanto houve um aumento de mais 443 ônibus na frota.

Pela forma como foi implantado em Brasília, o modelo de caixa único contribuiu para consolidar os grandes grupos, retirando dos empresários os riscos do negócio, pois estes não precisavam se preocupar com a relação entre receita tarifária e custo. A fragilidade do poder público para controlar a efetiva prestação do serviço incentivou em algumas empresas uma administração deficiente. O número de fiscais do DTU caiu ao longo desses anos e, assim, os únicos instrumentos de controle e manutenção dos serviços passaram a ser os registros de horário de chegada e saída de veículos, que ficavam em mãos dos próprios operadores privados, informação essencial para o calculo tarifário. De fato, apenas seis meses após o término do Caixa Único e com a volta da remuneração por tarifa, o volume de passageiros transportados registrou um acréscimo de 15%.

Quando o Caixa Único fechou, em decorrência da incapacidade do Estado de financiar os transportes por ônibus nos níveis então vigentes, implantou-se um sistema de câmara de compensação sob controle privado. Na prática, esta existiu apenas para usar as informações do órgão gestor sobre o equilíbrio econômico de cada empresa, com vistas a pressionar o próprio governo e obter aumentos tarifários. O poder público, por sua vez, desobrigou-se de subsidiar fortemente o sistema. Os subsídios, que eram grandes até 1992, passaram para níveis menores até 1994, tornaram-se pequenos até 1995 e deixaram de existir a partir de 1996. O poder público detinha então – como detém até hoje – um controle apenas fictício da receita (melhorando um pouco recentemente o controle com a edição dos boletins informatizados).

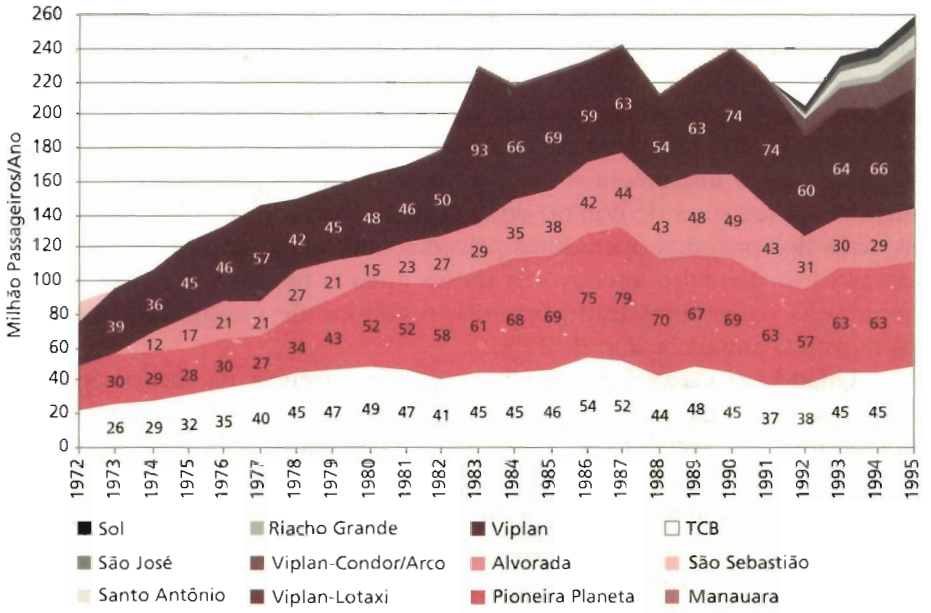
No final da década de 80, tentando limitar o tamanho das empresas, o órgão gestor quis tomar medidas antimonopolísticas ao definir 30% do mercado como o tamanho máximo para qualquer empresa operar no serviço de transporte (vide as empresas que aparecem no final da curva na Figura 4). Essa restrição pôde ser driblada através da criação ou utilização de outra razão social para empresa do mesmo proprietário. Posteriormente, houve ampliação do limite para 50%.

Em 1989, foi aberta uma concorrência pública para lotes pequenos de veículos (30). Entraram no sistema a viação Viva Brasília (ex-Santo Antônio), pertencente a um grupo empresarial paulista que operava no transporte de passageiros da região do entorno do Distrito Federal (zona urbana na fronteira do DF, mas nos estados de Goiás e Minas Gerais); a Sol, propriedade de um dos irmãos pioneiros, que continuou atuando no sistema de fretamento e turismo; a viação

Riacho Grande, de um ex-empresário de ônibus da região do ABC Paulista, que se radicou em Brasília; e a São José, de um transportador de Anápolis, no estado de Goiás. Também participaram dessa diversificação as empresas de veículos de porte menor Lotaxi e Condor, ambas do grupo Planalto.

Figura 4

Passageiros transportados pelas empresas de ônibus urbanos do DF, 1972-1995



Fonte: TURMA; Dados: GDF, Secretaria dos Transportes

Na Figura 4, pode-se ver a evolução dos mercados de transporte urbano operados pelas diferentes empresas no período que vai de 1972 a 1995. A divisão do mercado em três partes no início do período é substituída, no final, por um predomínio absoluto das empresas privadas. Esse universo, por sua vez, é dividido entre três grandes empresas (que absorveram outras menores no processo de concentração) e seis viações menores (cuja aparição foi estimulada por medidas visando à desconcentração e à diversificação da oferta).

A concentração foi também incentivada pela encomenda direta do poder público de formas de transporte coletivo que escapam do sistema formal, centrado na atenção às demandas populares: o transporte "funcional", que devia basicamente responder à necessidade de deslocar funcionários públicos. Esse segmento chegou a operar diariamente uma frota de 900 ônibus. Mediante dispositivos legais específicos, organizou-se esse tipo de transporte primeiramente via TCB, para o que fossem viagens dentro do Plano

Piloto, e logo, fora dessa área, via contratação de empresas privadas. As tarifas cobradas para o serviço eram mais elevadas, as relações de trabalho não eram controladas e o tipo de veículo fugia totalmente às normas do serviço público (o que permitiu reciclar veículos obsoletos do sistema convencional ou colocar ônibus operando em outros tipos de transporte).

Só no ano de 1990 foi decretado o fim do transporte funcional e a reintegração de cerca de 300 ônibus no sistema regular de transporte coletivo. Então, a força ganha nas margens do sistema foi claramente transposta para dentro da oferta regular, o que consolidou as posições monopolistas dentro do mercado de transporte urbano. Esse tipo de relação – que consiste em abrir novas modalidades de transporte e produzir novas fontes de lucratividade (mesmo ao custo de uma concorrência dessas modalidades com o sistema formal), para depois obter a regularização da modalidade e sua incorporação à oferta regulamentada – corresponde a uma estratégia corriqueira no setor, que se prolonga ainda hoje nas várias facetas do transporte fretado e até nas atividades ditas "clandestinas".

Não é então objeto de dúvida que a oferta privada de transporte apresentou um seguro crescimento durante todo o período 1964-1980, enquanto a empresa pública estagnava. A partir de 1982, a ascensão do setor privado foi bem maior, embora acidentada. As oscilações de curva na Figura 4 respondem às flutuações da demanda, conforme evoluem a conjuntura econômica e os níveis de renda da população. Mas se explicam também pelas diferentes medidas tomadas pelo governo do Distrito Federal ao implantar e liquidar o Caixa Único, mudar subvenções e tarifas e intervir na regulamentação e nas concessões. Contudo, fica claro que, em duas décadas, deu-se a passagem de uma concorrência entre empresas pública e privadas de porte a uma situação aparentemente oligopolística. Isso já encerrava a tendência monopolista das maiores – as megaempresas que hoje dominam o mercado brasiliense.

3.2. Derrocada do monopólio público e crise atual

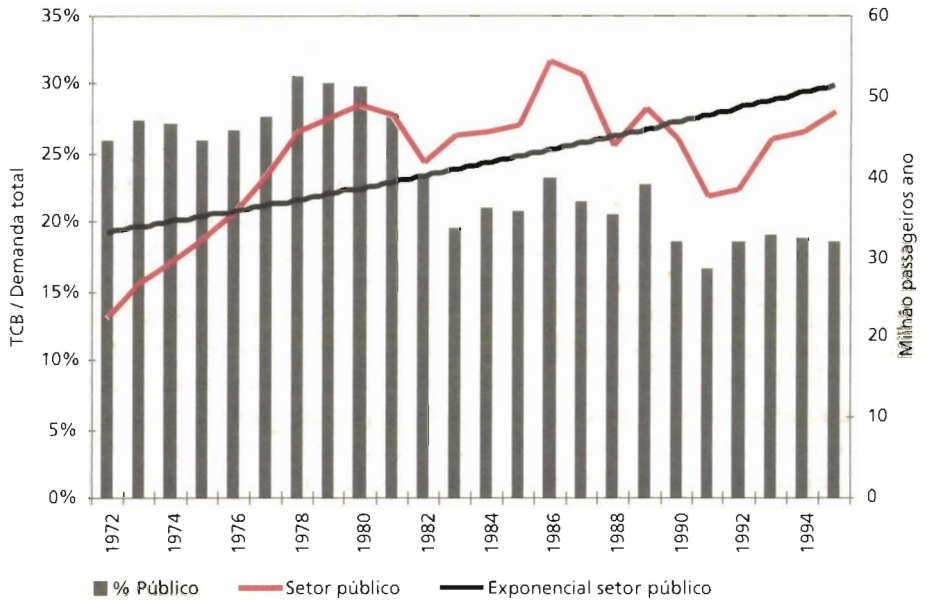
Tentativa de monopólio público, em conformidade com a ideologia estatizante e com o modelo urbanístico-rodoviário, a TCB foi perdendo progressivamente a posição idealizada de início, conforme se verifica na Figura 5.

Ainda no ano de 1972 e até 1978, quando a TCB registrou seu maior pico de demanda (30% do sistema), o número anual de passageiros transportados pela empresa pública cresceu globalmente. O mercado ampliou-se fortemente com o desenvolvimento populacional e sua porção do mercado também cresceu de forma regular, alcançando uma representação relativa de 30,5% no pico de 1978. Nos anos seguintes, as maiores dificuldades operacionais vieram da retomada das linhas de Planaltina – o conjunto de linhas menos rentáveis do DF –, para as quais não havia sido instituída a prestação pública. Inicialmente ganhas pela Viplan, elas foram devolvidas à TCB quando perderam rentabilidade relativa. A assunção das linhas de Ceilândia, no perío-

do de construção desta cidade-satélite, e a entrega de linhas da TCB, principalmente as mais rentáveis do Plano Piloto, às empresas Viplan, Planeta e Alvorada, são duas outras senhas do abandono de pretensões monopolísticas pela empresa pública.

Figura 5

Crescimento e queda da empresa pública TCB, 1972-1995



Fonte: TURMA; Dados: GDF, Secretaria dos transportes

A TCB conheceu logo uma derrocada que se mantém até hoje (Figura 5), com três momentos principais de crise (pontos extremos de queda em 1983, 1988 e 1991) e tentativas de recuperação a cada cinco anos (assim, em 1986 e 1989, conseguiu recuperar 22% da demanda de transporte coletivo). Algumas linhas, que apareceram como muito rentáveis com a consolidação das cidades-satélites e no Plano Piloto, só foram retomadas pela empresa pública em 1997 – e logo recuperadas pelo setor privado em 1998. Entretanto, outras linhas, que constavam do projeto de recuperação da TCB na administração 1995-97, não foram retomadas.

No início de 1995, a empresa pública contava com 312 ônibus – dos quais 50 nem tinham motor; os 1.500 funcionários estavam desmotivados; e se atingia no máximo o índice de 80% de cumprimento das viagens programadas. Apresentava-se uma preocupante dívida trabalhista com o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, o órgão federal que implementa as leis de proteção aos tra-

balhadores. Houve um grande esforço para colocar os 50 ônibus desativados em operação, remontar a unidade de manutenção, reduzir em mais de 30% os cargos comissionados, retomar linhas rentáveis da TCB em mãos do setor privado, sair de áreas de baixa densidade de passageiros, comprar veículos (73 novos ônibus, que derrubaram a idade média da frota de 9,5 anos para 4,5 anos) e reduzir a frota para 250 ônibus, de modo a diminuir despesas. Esse conjunto de medidas tornou a TCB uma empresa competitiva, com serviço de boa qualidade e níveis de cumprimento de viagens programadas superior a 99%.

As posições específicas no mercado, as funções que lhe foram atribuídas pelo poder público e a dependência do gasto público para a política de investimento não explicam todo o processo de queda da TCB. Suas dificuldades financeiras provêm também da prática corporativista do Sindicato dos Rodoviários. Sem demérito dos respeitáveis direitos trabalhistas, é preciso observar que os empregados da TCB obtiveram vantagens e benefícios que constituem autênticos "privilégios", como anuênio de 1%, seguro de vida correspondente a 30 salários de motorista (que nas empresas privadas era de 6 salários), abono anual de sete dias – com descanso remunerado –, férias qüinqüenais, auxílio transporte, cessão de empregado para entidade representativa dos trabalhadores e sindicato, proibição de desconto salarial por avarias ou para reparação de danos causados ao veículo pelo motorista, etc. Em estudo da diretoria da TCB, constatou-se recentemente que os custos da empresa com pessoal estariam 38% acima do registrado nas empresas privadas – chegando a até 600 mil reais ao mês, ou seja, 21% da receita operacional da empresa.

Um processo judicial trabalhista acelerou também a derrocada, desembocando na inelutável perspectiva da extinção da empresa pública, com o conseqüente repasse das linhas para o setor privado. De acordo com a petição ajuizada, ele decorre da não aplicação de alguns reajustes previstos em acordo coletivo[21]. O valor da causa era calculado em 38 milhões de reais em 1998 e, para garantir seu pagamento, houve penhora de todos os bens da empresa e pedido de liquidação – feito pelo próprio sindicato – em 1997[22]. Com resultados negativos freqüentes, a TCB acumulou dívidas com o INSS em torno de 20 milhões de reais. O último esforço para endireitar a empresa pública não foi suficiente para demover os interesses corporativos de fazer cumprir a execução de uma dívida trabalhista não devida, mas já ganha pelos trabalhadores na Justiça, graças à omissão do governo anterior e a um laudo de perícia discutível[23]. Enfim, a combinação de uma política corporativista dos sindicatos encontraram eco numa política de transporte clientelista no Distrito Federal, acelerando a derrocada da TCB e não lhe oferecendo grande possibilidade de reerguimento.

3.3. Consolidação do duopólio privado

Nas décadas de 60 e 70, as empresas privadas de transporte coletivo consolidaram-se essencialmente a partir do adensamento populacional do

Distrito Federal, principalmente nas cidades-satélites, propícias ao crescimento em escala da iniciativa privada. Essa lógica mudou nas décadas seguintes, não apenas por causa das novas conjunturas políticas, mas também pela maior urbanização de Brasília. Devido às grandes distâncias, as demandas de transporte coletivo nas localidades de origem tornaram-se tão concentradas que impuseram às empresas uma mudança no padrão de operação, coincidente com a consolidação de posições de grandes grupos de transportadores. Tais demandas deveriam, agora, ser atendidas com possantes frotas de veículos, usados essencialmente nos horários de pico, o que por sua vez acelerou o processo de concentração, com o surgimento de megaempresas. Assim, embora não necessariamente, estas poderiam continuar atendendo às novas áreas urbanas, normalmente menos densas e lucrativas. Para tanto, a empresa pública iria servir a cidades-satélites nascentes, sem vias calçadas ou pavimentadas, e, quando a demanda se consolidasse e a cidade passasse a contar com a infra-estrutura urbana necessária, cederia seu lugar a uma empresa privada. Foi o que se observou com a operação da TCB em Ceilândia.

Tal mecanismo, aliado a fatores como o corporativismo e outros, propiciou a estagnação da empresa pública, que abandonou sua intenção monopolística, dado que o poder público nunca teve capacidade para assumi-la. Nessa condição, restava ao setor privado tomar o lugar... Curiosamente, pode-se deduzir que o ocaso da TCB colaborou para o surgimento de um duopólio privado.

Essa evolução está resenhada na Figura 6, que, primeiramente, apresenta a curva (e a exponencial) de crescimento da demanda atendida pelas empresas privadas que pertencem aos dois grupos, embora aqueles tenham crescido menos quando foram forçados a competir com novas empresas. O grupo Pioneira conheceu uma queda no ano de 1987 e parecia se estabilizar a partir de 1992, enquanto o grupo Planalto continuou crescendo nos últimos anos, por ter diversificado suas atividades com transportes especiais e semicoletivos. Mas ambos sempre ganharam posição em relação à empresa pública TCB, conforme a proporção colocada na Figura 6.

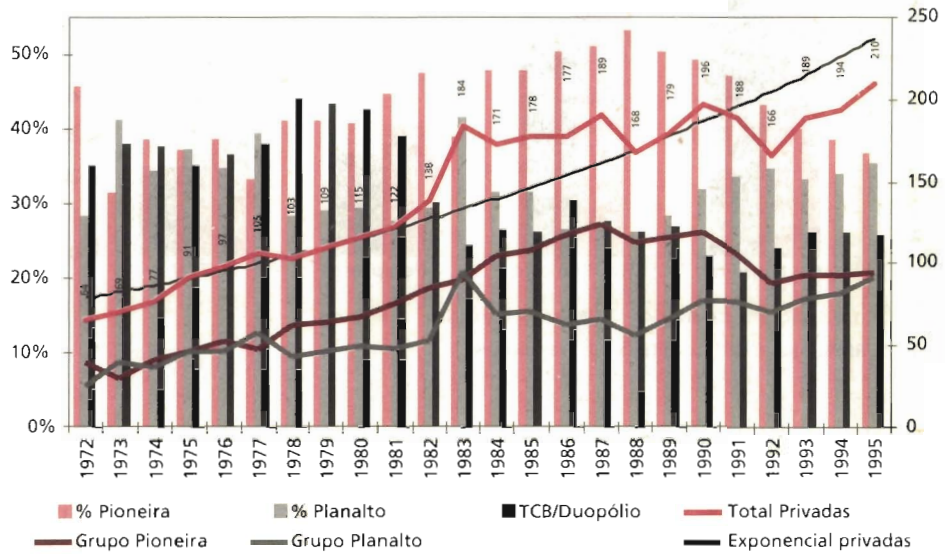
Com efeito, na década de 70, as operações concentraram-se em três possantes empresas privadas, em mãos de grandes grupos econômicos do setor de transporte nacional. Em primeiro lugar, a Planeta, do grupo Pioneira, com base mineira e expansão nacional, detendo 32% da frota do DF; em segundo, a Viplan, do grupo Planalto, com 26% da frota; e em terceiro lugar, a viação Alvorada, do grupo Real, com 15% da frota e intenções de crescimento. Em perspectiva, verificava-se a propensão concentradora por parte de empresas convergindo para dois grupos, numa direção monopolizante apoiada pelo órgão público. A Figura 7 mostra esses desequilíbrios em termos de frota, de produção quilométrica e de passageiros.

Em 1994, a viação Alvorada foi vendida a um empresário da região de São Paulo, com empresas em diversas outras cidades do Brasil e ligado a colegas mineiros; pouco depois, terminou sendo repassada definitivamente

ao grupo Pioneira. Da mesma maneira, nos anos 90, a viação Arco, que começava a se destacar do grupo das pequenas empresas (graças ao transporte funcional), terminou sendo levada à falência, por terem sido eliminados os subsídios públicos e manter-se paralisada a câmara de compensação privada, que deveria fazer os repasses às empresas menos rentáveis. Com isso, a empresa foi vendida ao grupo Planalto. Ambas as compras consolidaram o duopólio privado do transporte urbano por ônibus no Distrito Federal.

Figura 6

Formação e crescimento do duopólio privado em Brasília, 1972-1995



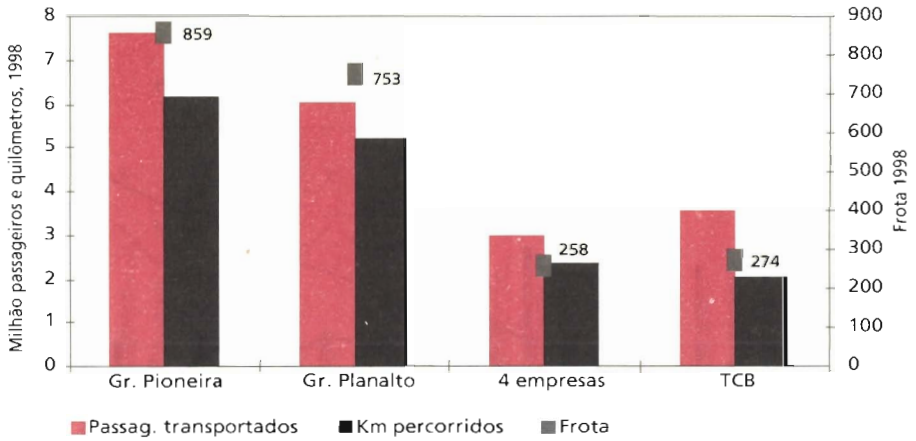
Fonte: TURMA; Dados: GDF, Secretaria dos Transportes

O que pode explicar o duopólio em torno dessas megaempresas – entre as quatro maiores do país, junto com duas de São Paulo que também estão na faixa de 700 ônibus? Por um lado, o fato de as grandes empresas de transporte de Brasília fazerem parte de vigorosos grupos econômicos em nível nacional, não restritos apenas ao transporte urbano de ônibus. Por outro lado, a frágil presença do poder público. Pelas licitações que já foram realizadas no Distrito Federal, percebe-se a existência de outros empresários dispostos a explorar o negócio do transporte coletivo. Mas as concorrências levadas a efeito pelo poder concedente são extremamente tímidas e os lotes licitados insignificantes frente ao número de veículos em operação[24]. Observa-se também que, mesmo sendo as licitações realizadas por lotes e apesar de as linhas poderem ser mudadas a qualquer tempo pelo órgão gestor, as empresas com maior poder

econômico e político garantem a manutenção de suas linhas. Ocorre que as decisões terminam por chegar à instância máxima de governo, enfraquecendo o órgão gestor, que não tem o apoio político necessário para fazer frente a um duopólio que hoje concentra 75% da demanda de passageiros (Figura 8)[25].

Figura 7

Produção comparada das empresas pública e privadas de ônibus do DF



Fonte: TURMA; Dados: GDF, Secretaria dos Transportes

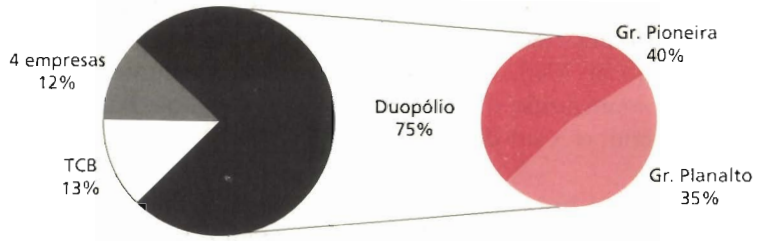
Fruto da concentração exigida pelo tipo de desenvolvimento do Distrito Federal, as duas megaempresas, com mais de 700 ônibus cada, constituíram verdadeiros laboratórios de economia de escala na produção do transporte por ônibus e deram origem a um tipo de gerenciamento empresarial produtivista, logo expandido no resto do país. Por um lado, as empresas menores foram absorvidas pelos grupos maiores, aumentando sua capacidade de investimento. Por outro, há de se mencionar também que nenhum dos dois grupos está limitado à atividade de transporte urbano ou a Brasília: têm presença em outros modos de transporte (rodoviário, de carga e aéreo), em outras atividades (hotelaria, agropecuária, comercialização via transporte) e em outras localidades (regiões metropolitanas e capitais regionais). Esse é o duopólio que reproduz a lógica monopolista em Brasília claramente impulsionada pelo Estado, de forma direta na operação ou indireta no tipo de urbanismo desenvolvido. Frente a essa lógica, dificilmente poderia ter aparecido uma resposta diferente dessa em matéria de transportes coletivos.

O duopólio dos ônibus de Brasília é fisicamente observável na sede das duas megaempresas que se olham frente a frente numa região industrial, muito longe da empresa pública, que fica na região de garagens prevista pelo urbanista:

14 – Acima do setor municipal foram dispostas as garagens da viação urbana /.../ zona esta rematada pela estação ferroviária e articulada igualmente a um dos ramos da rodovia destinada aos caminhões. (Lúcio Costa, *in* GDF, 1991)

Figura 8

Predomínio do duopólio privado sobre a oferta de transporte do DF em 1996



Fonte: TURMA; Dados: GDF, Secretaria dos transportes

3.4. Monopólios e rodoviários

Na organização dos transportes, reveste-se de singular importância a questão dos funcionários das empresas do ramo. A lógica monopolista não se reduz à relação entre poder concedente e empresas operadoras, quer sejam estas privadas ou pública. Os trabalhadores desempenham um papel reforçado pela sua concentração em grandes empresas, o que lhes dá um grande poder de intermediação na relação com autoridades e governo. O sindicato trabalhista pôde até influenciar de forma decisiva a administração dos transportes no Distrito Federal, como já se observou na derrocada da TCB e em outros aspectos institucionais.

No outro lado, por sua posição monopolista, os empresários poderiam dispor de força para um confronto aberto com o governo, que não tem poderes claros de intervir em caso de locaute (greve de empresários) quando conflitos tarifários ou outros não forem resolvidos via entendimento direto. Os próprios empresários relativizam esse poder, alegando que são os rodoviários que se apossam dele, "instalando caminhão de som na porta da garagem e abrindo maior conflito com empresários e governo". De fato, muitas greves trabalhistas serviram (não só em Brasília) para advogar a demanda por aumentos tarifários e outros interesses dos empresários junto aos governos, justificando aumentos subseqüentes. Assim, a força sindical provém dessa contradição que associa interesse empresarial e greve de trabalhadores quando o poder está concentrado em dois grandes grupos e na empresa pública.

Desde a fundação do Sindicato dos Rodoviários, em 1959, até o ano de 1985, predominou no movimento sindical uma política assistencialista, reverente aos interesses privados, sem capacidade de mobilização frente ao Estado autori-

tário. Relatos de sindicalistas descrevem "uma categoria submetida a um verdadeiro regime de escravidão e injustiças, com jornadas de trabalho de até 14 horas por dia, descontos absurdos em seus pagamentos por excesso de consumo de combustível, uniforme, peças quebradas etc."[26]. Tudo isso caracterizava certo descumprimento da legislação trabalhista, na época em que predominavam os "transporte livres" e um oligopólio de transportadores pequenos e médios.

Em 1983, apareceu um grupo de oposição sindical, o Movimento de Base dos Rodoviários, que realizou a primeira grande greve da categoria no dia 1° de abril daquele ano. Aos poucos, o movimento foi ampliando seu espaço junto à categoria; em 1985, conquistou a direção do sindicato pelo voto. A categoria foi se organizando e ampliando suas conquistas, bastante avançadas em comparação com o resto do país, entre as quais:

- jornada diária de 6 horas para motoristas, cobradores e despachantes;
- abertura da ficha de ponto na saída da garagem e fechamento ao término da jornada;
- não pagamento de avarias;
- jornada semanal de 40 horas para administração e manutenção;
- 7 dias de prêmio para o funcionário sem nenhuma falta injustificada, no período aquisitivo das férias, convertidos em pecúnia no momento do gozo das mesmas;
- piso salarial único para motoristas, cobradores e despachantes na empresa pública e nas empresas privadas, com data base em 1° de maio para toda a categoria; adiantamento salarial de 40% na primeira quinzena do mês;
- complementação salarial para os encostados no INSS;
- cesta básica, tíquete refeição, seguro de vida em grupo, passe livre em todas as empresas, garantido em lei distrital.

Entre essas conquistas, merece ser observada sobretudo a primeira, relativa à organização do transporte em Brasília, cujo movimento se concentra em duas horas de pico, de manhã e no final da tarde, quando se realizam os movimentos pendulares entre o Plano Piloto e as cidades-satélites. No transcurso do dia, os ônibus ficam parados na área central ou nos 13 terminais rodoviários. Nessas condições, a férrea oposição sindical à instauração da dupla pegada, para uma jornada reduzida a 6 horas contínuas, leva a considerável aumento do custo de mão-de-obra na planilha de custos operacionais.

Cabe lembrar que a atuação da categoria teve muito a ver com a história da empresa pública e que, em nível de governo, a influência do sindicato na política de transporte nunca foi pequena, apesar de serem poucas suas conquistas na formação e no respeito às condições de trabalho dentro das empresas, principalmente as dos grupos monopolistas, onde a realidade é profundamente diferente dos privilégios obtidos da TCB. Essas especificidades, que não desmerecem as conquistas sindicais, mostram o resultado de um

negócio administrado na lógica monopolista. Nesse particular, o sindicato de trabalhadores de transporte saiu vitorioso em Brasília, com ganhos salariais significativos e melhoria nos acordos trabalhistas; porém, com aumentos tarifários e atrasos na implantação dos projetos de transporte que ele mesmo defendia e sem melhora correspondente na qualidade de atendimento dos rodoviários aos usuários. Nessas negociações, perdeu-se um momento precioso para exigir tanto a qualificação profissional dos trabalhadores quanto a implantação de programas de qualidade nas empresas operadoras.

No Distrito Federal, os rodoviários tiveram, em 1995 e 1996, uma influência conseqüente na fixação dos salários, que resultou em aumento da tarifa um pouco acima da inflação, com renovação de frota em mais de 40%. Um resultado compensador, pois conseguiram um aumento salarial de 89% e mais uma cesta básica de 40 reais, que elevou o ganho em mais de 100% em três anos, enquanto as demais categorias não conseguiram ganhos superiores a 30% na região. Além disso, conquistaram 13 postos de controle nos finais de linha, que antes eram casebres de madeira e hoje são áreas de alvenaria com banheiros e locais adequados para os despachos das viagens.

> *O transporte confronta dois princípios básicos para a administração democrático-popular do Partido dos Trabalhadores: o de oferecer um transporte de qualidade ao menor preço e melhorar as condições de trabalho e a remuneração dos trabalhadores do setor. Essa contradição emerge nos períodos de data base dos rodoviários, que reivindicam reposição de perdas, aumentos salariais e benefícios nos acordos trabalhistas, essencialmente melhores salários, cujo peso na tarifa pesa entre 50% e 65% do custo estimado da tarifa. Por outro lado, apesar de reconhecer a greve como direito do trabalhador, o governo termina por se colocar contra a sua realização, porque esta penaliza drasticamente, nesse período, os usuários, que terão também ao final das negociações aumentos tarifários sem a correspondente melhoria de atendimento aos usuários.* (Secretário dos Transportes do DF, 1996)

4. O remoinho de Brasília

A circulação esteve no centro da retórica do planejamento, embora acabasse estropiada no urbanismo praticado. Coube então ao Estado se preocupar com a organização de um sistema de transporte coletivo e operá-lo pela via de um monopólio público falido (TCB) e, logo, privado (duopólio). Mas o movimento quotidiano não é apenas assegurado pelas rodas dos ônibus. Estes conhecem dois competidores que emergem agora com força tanto no Distrito Federal quanto em outras cidades do Brasil: os veículos próprios e os semi-coletivos. No caso, o impacto desses modais, aliás mais congruentes com o planejamento inicial, é diferenciado e constitui maior motivo de preocupação.

No que diz respeito ao transporte coletivo, o panorama atual está representado na Tabela 2, na qual se apresentam os principais indicadores do sistema tal como era reconhecido pelo órgão gestor em março de 1998. Longe dos *desiderata* expressados pelo urbanista (na Carta ao Promotor citada em 1.2), registraram-se 3.533 veículos transportando 26,89 milhões de passageiros em seis tipos de serviços (díspares pelo tipo, capacidade e idade, rendimento, modalidade e clientela).

Tabela 2

Características de ofertas do sistema de transporte coletivo do DF em 1998

Tipo de serviço	Operadores	Frota	Idade média	Linhas autoriz.	Viagens por mês	Km percor./mês	Passag./ mês	IPK
Convencional	10	2.144	5,59	606	410.624	15.758.897	20.243.800	1,28
Vizinhança	2	61	15,73	11	8.290	288.611	143.216	0,5
STCP/Fretado	287	612			30.663		3.013.670	
STPE/Empresas	36	93			5.363		896.418	
Autônomo/rural	5	9	6,88	7	2.417	83.120	86.123	1,04
STPA/alternativo		614	1,06	53		6.204.605	2.509.014	0,4

Fonte: DMTU, Relatório da Gerência Operacional do STC do DF nº 110, Março 1998 STCP: Serviço de Transporte Coletivo Privado (van e ônibus) STPE: Serviço de Transporte Próprio de Empregados (van e ônibus); STPA: Serviço de Transporte Autônomo (ônibus convencional e alongado em linha de caráter rural); Transporte de Vizinhança: microônibus no Plano Piloto e Cruzeiro; Sistema de Transporte Alternativo: quando autorizado através de linhas licitadas, veículos tipo van com capacidade máxima de 12 passageiros sentados.

4.1. Transportes de vizinhança, alternativos e clandestinos

Já na década de 80, as deficiências de modos de locomoção no próprio Plano Piloto levaram à organização de um sistema relativamente liberalizado de "transporte de vizinhança" (lei de 1991). Atendia à ligação entre as quadras do Plano Piloto e destas com as áreas de emprego, não previstas no esquema original, mas que se foram apresentando na vivência da cidade. Nessa base, abriu-se espaço nas carências oriundas da exploração monopolizante dos grandes eixos e fluxos de demanda. Nos últimos anos, pequenos operadores começaram a trabalhar nas cidades-satélites, inicialmente para assegurar relações internas e logo levando grupos de passageiros – geralmente de classe média – até as cidades mais próximas, pois o Plano Piloto era muito fiscalizado. Esses transportadores, antes batizados de "piratas" ou "clandestinos", passaram à denominação de "alternativos" após a regularização.

Além do anteriormente abordado, podem-se elencar algumas das causas da explosão do transporte clandestino em Brasília:

- alto nível de desemprego, promovendo pequenas acumulações de capitais decorrentes de saques do Fundo de Garantia por rescisão, que ficam disponibilizadas para investimento no transporte clandestino, ótimo negócio devido às altas tarifas;
- enfraquecimento do governo, sem fiscalização efetiva do serviço, conforme interesses de empresários;
- política generalizada da ilegalidade governamental, que oferecia lotes de graça e fazia vista grossa às invasões de terra pela classe média;
- certa queda de qualidade ou péssima imagem do serviço de transporte convencional.

Em 1993, após muitas manifestações dos clandestinos, foram regularizados 430 veículos tipo kombi, que rapidamente conquistaram a simpatia popular. Os usuários não conseguiam ver os prejuízos decorrentes da redução da demanda do transporte por ônibus, com o conseqüente aumento da tarifas e a degradação do serviço. Apenas percebiam a existência de um transporte rápido, seguro (a salvo dos assaltos acontecendo nos ônibus) e confortável (pelo menos inicialmente).

Em 1995, o novo governo, eleito com apoio direto de rodoviários e inimigo figadal dos clandestinos, deparou-se com a existência de mais de 1.500 veículos competindo com o transporte coletivo regulamentado, cujos operadores faziam pressão diariamente para obter a regularização. Até 300 eram ônibus e havia suspeitas de interesses funcionalistas e outros nesse negócio, que não se pode simplesmente qualificar de "popular". Por outro lado, empresários e rodoviários pressionavam para o governo lutar contra o desemprego e remediar a queda da receita do sistema, com ameaças de greves, de pressão social caso a tarifa aumentasse e apoiados pelos empregadores obrigados a fornecer vale transporte.

Após várias reuniões com os setores envolvidos, desde representantes dos clandestinos até empresários do setor, envolvendo a Polícia Militar, chegou-se a uma lei de regularização desses "alternativos", aprovada no Conselho de Transporte e na Câmara distrital, em meio a grandes manifestações de rodoviários e clandestinos. Ampliou-se, então, em 193 novas permissões as 430 existentes, através de licitação, garantida a participação dos operadores do transporte clandestino que tiveram suas carteiras de habilitação apreendidas pela polícia e com critério de seleção em que foram priorizados os trabalhadores desempregados, moradores de Brasília nos últimos cinco anos, e famílias com maior número de filhos.

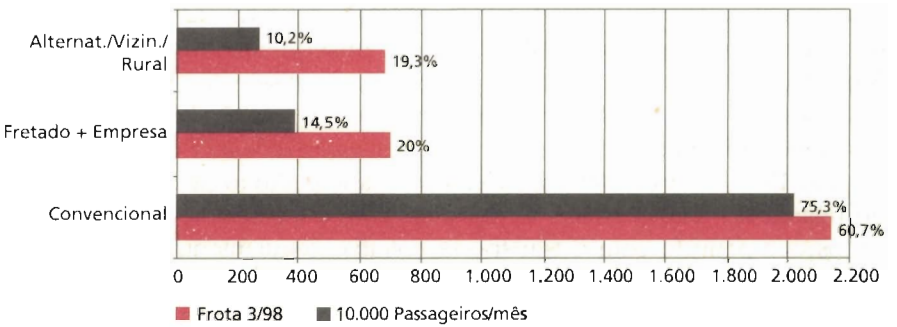
Em compensação, desclassificaram-se todos aqueles que foram autuados fazendo transporte clandestino durante o processo licitatório. As multas passaram a ser proibitivas (de 500 a 1.000 reais), com possibilidade de denúncia pelo Ministério Público. A ação de coibição do governo teve sua operacionalização melhorada, mediante convênio envolvendo a Polícia Militar, o De-

partamento de Trânsito – DETRAN e a fiscalização da Secretaria de Transporte. Mas a ameaça do ressurgimento agressivo do transporte clandestino continua enquanto não se melhora a flexibilidade e qualidade de um transporte cada vez mais monopolista e submetido à pressão de interesses dos seus atores (empresários, rodoviários e governo).

O peso relativo do transporte alternativo regularizado é mostrado na Figura 9, que recapitula a importância dos vários segmentos do sistema de transporte, incluindo hoje tanto o serviço convencional como modalidades outras que foram mantidas ou legalizadas ao longo do processo histórico.

Figura 9

Modais do sistema de transporte coletivo do DF em 1998



Fonte: TURMA; Dados: DMTU, 3/1998

Observa-se que, hoje, uma quarta parte da demanda foge do setor convencional das grandes viações de ônibus (essencialmente absorvida pelos modais alternativo e fretado). Assim, em março de 1998, 60,7% da frota operacional – contabilizada em 3.533 veículos – absorve 75,3% dos passageiros, enquanto 17,4% dos veículos registrados no sistema alternativo respondem por apenas 9,3% da demanda. Sem dúvida, a concorrência entre os setores convencional e alternativo é maior do que aparece na Figura 9 que, em ausência de dados, não considera o clandestino ainda existente, e o mesmo se pode dizer da concorrência entre o sistema de transporte coletivo com o conjunto das formas de transporte que se desenvolvem em sua periferia, sejam como semi-coletivo ou como automóvel...

4.2. Paraíso e inferno do automóvel

A ênfase dada ao eixo rodoviário-residencial é outra particularidade de Brasília; normalmente, a escala generosa e a técnica impecável das auto-estradas se detêm

às portas da cidade, diluindo-se numa trama de avenidas e ruas que se cruzam. Em Brasília, a auto-estrada conduz ao próprio coração da cidade e prossegue de um extremo ao outro nos dois sentidos, norte-sul e leste-oeste, sem perda de élan, *porque a aplicação metropolitana da técnica rodoviária dispensa sinalização e garante o fluxo normal do tráfego urbano principal. Ao passo que nas quadras o motorista, advertido pela própria modalidade restritiva do acesso, reduz instintivamente a marcha e o carro se incorpora com naturalidade – por assim dizer "domesticado" – à vida familiar cotidiana. Quanto ao sistema secundário de serviço, o plano previa a necessidade de sinalização, mas sempre reduzida ao mínimo indispensável* (Lúcio Costa, *O urbanista defende sua cidade*, 1967, *in* Costa, 1995: 302)

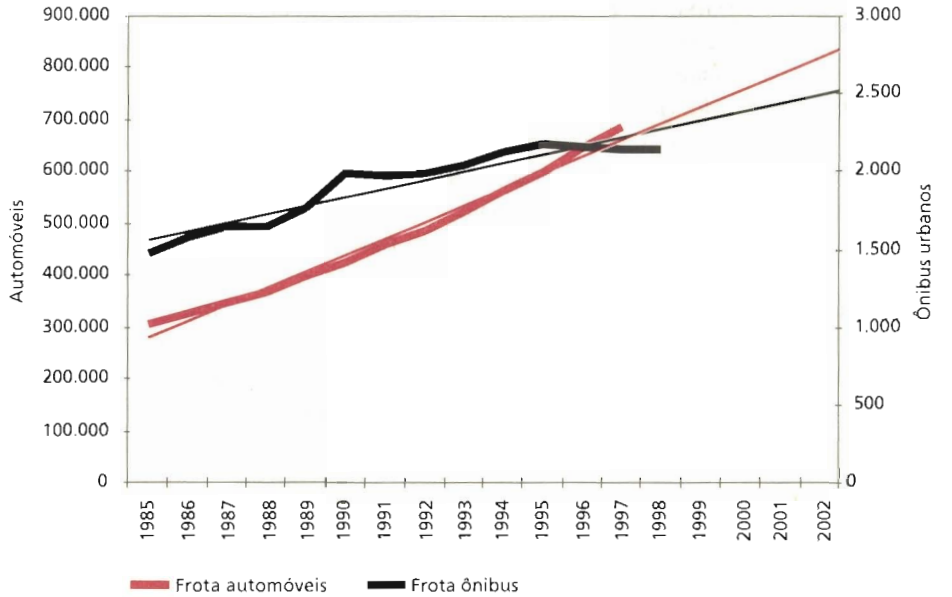
Nos seus 37 anos de vida, Brasília tornou-se um símbolo nacional da ideologia automobilística. Com vias largas e incentivo à velocidade, motoristas individuais cometiam crimes de trânsito em total impunidade, deixando um rastro de mais de 600 mortos e um número três vezes maior de aleijados por ano na capital. Brasília não foi exceção no país, pois a política federal de incentivo à instalação de montadoras e de redução dos impostos para importação de carros, o baixo custo dos combustíveis, as facilidades de créditos para compra de carros novos e a queda do preço dos carros usados fizeram com que as cidades brasileiras tivessem sua qualidade de vida profundamente abalada como resultado dos congestionamentos e do atrasos nos investimentos em transporte coletivo. Mas o Distrito Federal tinha um incentivo a mais, devido à disponibilidade de espaço para trafegar e estacionar com custos baixos para os usuários de automóveis. Tudo isso fez explodir a motorização na cidade, que só nos últimos três anos cresceu em mais de 160 mil veículos.

A Figura 10 mostra a curva exponencial de crescimento da frota de veículos, cujo número mais que duplicou de 1982 a 1997. Comparativamente, a frota de ônibus urbanos cresceu em ritmo menor. Se o passo permanecer o mesmo nos próximos cinco anos, a projeção será de ultrapassar os 800 mil carros em 2002; ou seja, meio milhão a mais do que no início da década de 80. Por certo, os engarrafamentos, que apenas começam a aparecer em Brasília, chegarão a ser um daqueles "vícios incorrigíveis" contra os quais o projeto inicial pretendia defender a cidade modernista. Assim conclui outro analista da "construção da esfinge os bastidores do poder": "Tem-se a impressão de que as cidades de hoje foram feitas para o automóvel. Os veículos possuem a prioridade na ocupação dos espaços, no planejamento urbano e nas obras públicas. Há muito tempo os pobres vêm sendo empurrados para a periferia ou para cima dos morros e terrenos insalubres. Portanto, Brasília é um capitulo de um drama muito maior. Uma tentativa de racionalizar arquitetonicamente o que nasce e se desenvolve baseado na razão do lucro. Talvez esteja aí o limite fundamental do modernismo. Um movimento que sonhou mudar o mundo e terminou sendo apenas uma vertente da realidade que queria ver transformada" (Lopes, 1996: 55).

Não foi por outra razão que, em julho de 1995, teve de ser lançado um Programa de Redução dos Acidentes de Trânsito, que conseguiu poupar 200 vidas (reduzindo de um terço as vítimas fatais) e evitar mais de mil feridos em um ano. "Paz no trânsito" (Affonso & Pavarino, 1998) tornou-se o principal exemplo de cidadania no transporte do país. Através da instalação de 330 pontos eletrônicos de controle de velocidade ("pardais"), de sinalização de orientação e segurança, de obras viárias e de formação de um batalhão de trânsito, passou-se a respeitar as faixas de pedestre e voltou a ser possível caminhar em avenidas hostis e fora das protegidas superquadras do Plano Piloto. Esse programa teve também importantes resultados nos transportes coletivos, impondo-se trafegar com faróis acesos durante o dia e ficando proibido aos motoristas circular com portas de ônibus abertas. Com os novos limites, os ônibus reduziram 40% dos acidentes com mortes em apenas um ano.

Figura 10

Evolução das frotas de automóveis e ônibus do DF e tendência à motorização própria



Fonte: TURMA; Dados: GDF, Secretaria dos Transportes

4.3. Na trilha do realismo metroviário

Nunca se pensou que Brasília haveria de precisar de um metrô, nem se pode dizer que, entre as cidades brasileiras, esta seja uma das mais necessitadas de implantação desse modal. Não obstante, as contradições da função "cir-

culação" e a configuração resultante do conglomerado urbano e do Distrito Federal, conforme acima analisado, conduziram a essa conclusão nos anos 90.

O mercado dos transportes, sempre promissor, os constantes apelos populares por melhoria dos serviços e a opção a favor de uma forma de fazer uma obra que captasse recursos federais, disponíveis através de financiamentos de projetos de transporte, fizeram com que se iniciasse a obra do metrô em 1990. Assim, a proposta se tornou projeto e rapidamente foi aprovado um orçamento da União. A construção começou de imediato, a toque de caixa e com planejamento e projeto incipientes. As justificativas governamentais a favor desse modal basearam-se em uma associação de motivos: o fato de o DF albergar a capital brasileira, a necessidade de atravessar o Plano Piloto em forma subterrânea e o propósito de chegar velozmente às principais cidades-satélites, pela superfície, para reduzir custos (40 quilômetros). O projeto recebeu várias críticas, tanto em torno do previsível aprofundamento do desperdício estrutural da concepção do Distrito Federal quanto – e fundamentalmente – por ser uma opção que descarta a melhoria da qualidade do transporte por outros modais e desconsidera as necessidades de um desenvolvimento sustentável em prol das cidades-satélites. Polarizado no político e coibido pela pressão, o debate não foi levado a cabo de forma democrática. Embora, no aspecto técnico, as críticas fossem mais fundamentadas do que o próprio projeto[27].

Uma projeção futurista do projeto leva a pensar que, uma vez em andamento, o metrô levará à exigência de estender a centralidade do Plano Piloto até o seu entorno – quer para financiar seu déficit operacional, quer para responder à provável dinâmica dos mercados fundiário e de edificações – e, conseqüentemente, à montagem de uma legislação própria para incentivar esses investimentos. Uma política de integração do metrô com o sistema ônibus deverá, então, se prolongar em verdadeira política de integração urbana: eis aqui, de novo, uma concepção do urbanismo que parte de pesado investimento em infra-estrutura de transporte e deve, logo, submeter o resto do transporte e intervenções urbanísticas à lógica de retorno desse investimento.... Um gasto em terminais e corredores exclusivos de ônibus, que não perfazem mais do que 4% do custo do metrô, se contrapõe a esse desperdício.

Em perverso desenlace histórico, o metrô em construção em Brasília representaria tanto uma reconsideração da função "circular" quanto uma vingança contra o urbanismo racionalista que pretendia ultrapassar as "viciosas" ferrovias das cidades preexistentes – contradizendo o ideal dos anos 60 exposto acima. Indo além: pode-se pensar que alteraria de vez o esquema segundo o qual Brasília foi conceituada? Em pólo oposto, pode-se criticar que a reconsideração do transporte de massa vem na contramão da urgente descentralização dos empregos e investimentos imobiliários, adiando para um ponto distante no tempo o imperativo de tornar as cidades de Taguatinga e Ceilândia – onde está prevista a chegada do metrô – um pólo de descentralização urbana alternativo ao Plano Piloto.

Argüi-se também que o sistema integraria as cidades-satélites, abandonadas pelos conceituadores, decisores e administradores da cidade modernista. Caso isso seja certo, repara-se uma injustiça para produzir outra, pois o que se faz é um movimento em sentido contrário ao de um desenvolvimento sustentável que deveria privilegiar o crescimento dos centros criados nas cidades-satélites, alternativas ao excludente Plano Piloto. Ou, prolongando a lógica utopista que deu lugar à ideologia monopolista e à estratégia duopolista, será que se quereria estender o esquema centralista prevalecente na época da NOVACAP a toda uma região metropolitana que a Metrocap pretende voltar a polarizar... para potencializar o investimento do metrô?

4.4. O Distrito Federal em movimento

Na hora em que o Distrito Federal alcançou 1,72 milhão de habitantes, em 1997, menos de 20% deles moravam no Plano Piloto, cuja população já era ultrapassada pela de Ceilândia, com 380 mil habitantes. Na curta história demogeográfica da capital brasileira, o centro de gravidade sócio-espacial se deslocou para a periferia, submissa a irracionais deslocamentos pendulares diários. Este eixo se estende hoje em direção às cidades do entorno, que albergam cada dia mais habitantes (por volta de 450 mil), obrigados a atravessar quotidianamente dezenas de quilômetros do Distrito Federal até os lugares de emprego. Isso gera mais irracionalidade na organização do sistema de transporte do Distrito Federal, por utilizar-se legislação federal de transporte interestadual.

Por trás dessa dinâmica, uma implacável e exemplar segregação urbana se revela nos indicadores apresentados na Figura 11. As cidades-satélites estão ordenadas, da esquerda para a direita, segundo a taxa de mobilidade: 1,84 viagem motorizada por habitante no Plano Piloto em um extremo, contra 0,51 viagem/pessoa em Brazlândia. Na segunda série de barras do histograma, a renda média da população segue quase perfeitamente a mesma ordem das cidades: nos dois extremos, o Plano Piloto, com R$ 969 por mês em 1997, e Brazlândia, com R$ 169, equivalentes a 17% da renda dos cidadãos da área central. E, na primeira série, a distância dos assentamentos ao centro é quase regularmente inversa a ambos indicadores.

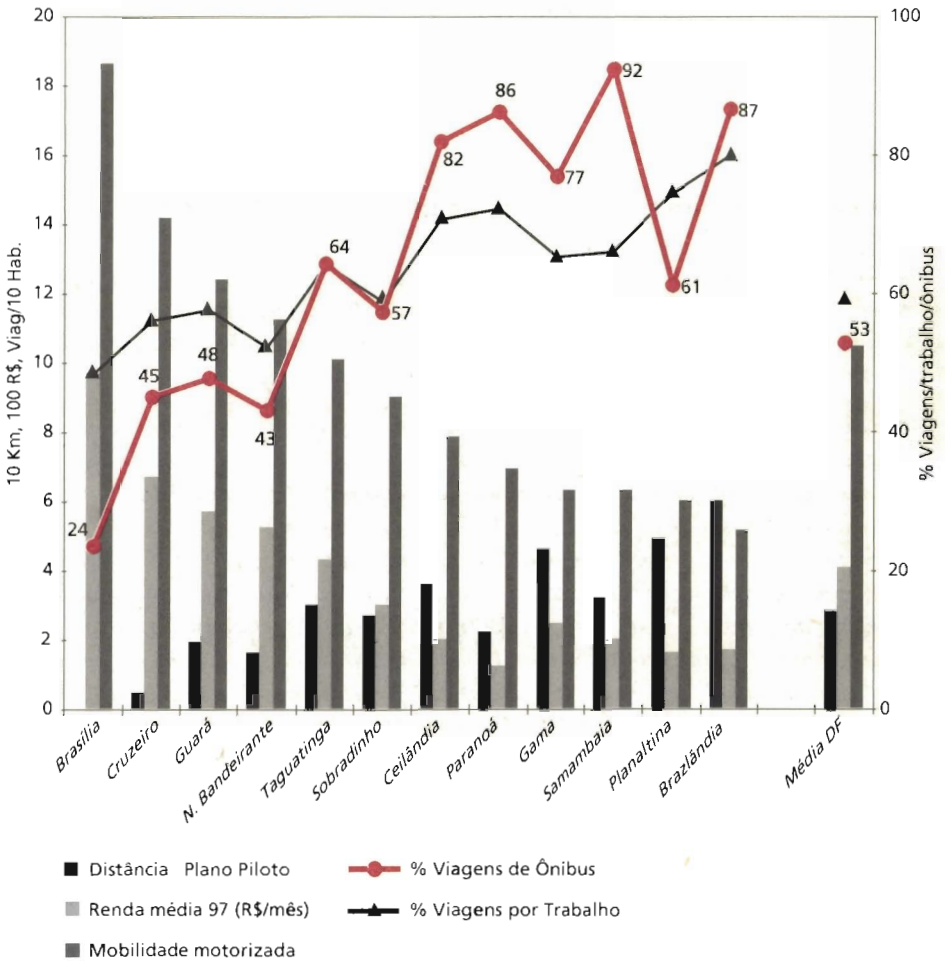
As duas curvas que se superpõem ao histograma evoluem segundo a mesma ordem inversa. Claramente, a proporção de viagens por motivo de trabalho sobe de 49% no Plano Piloto a 80% em Brazlândia. De forma um pouco mais acidentada, mas na mesma lógica, cresce a proporção de viagens por ônibus: de 24% no Plano Piloto a 92% em Samambaia.

Impõe-se um sucinto resumo desses simples indicadores da condição de transporte, moradia e vida no Distrito Federal. Quem é mais pobre mora mais longe do centro e tem menos oportunidade de se deslocar, embora tenha mais necessidades de aceder ao ponto de concentração de 70% dos empregos.... E quem é mais rico tem menor acesso ao transporte coletivo,

embora se desloque mais vezes por dia num espaço bem mais circunscrito. Tal é o verdadeiro movimento no Distrito Federal: bastante segregado, embora 59% das viagens se realizem ainda por ônibus, ao contrário do esquema de urbanismo residencial-automobilístico inicialmente proposto...

Figura 11

Segregação urbana e mobilidade diferencial no DF em 1992



Fonte: TURMA; Dados: CODEPLAN, 1991 & 1992

Parafraseando Brecht, o poeta alemão do distanciamento crítico, poder-se-ia perquirir: "Quais os ônibus de Brasília adorada/que transportavam os moradores?" A *Pergunta de um operário que lê* não é respondida pelos mo-

dernos veículos anelados pelo urbanista futurista (na carta de Lúcio Costa ao Presidente da NOVACAP) – a não ser pela cor cinza... recentemente trocada por cores vivas para distinguir cada viação, e pelos empresários que vêm fornecendo um serviço essencial à cidade modernista e aos seus satélites, sob a tutela pública que fiscaliza os ônibus urbanos. Embora rústicos, ruins não são, pois mal chegam aos três anos e meio de idade média na mais dinâmica empresa do sistema convencional. Sólidos hão de ser, já que percorrem cerca de 250 quilômetros por dia, destramente dirigidos por 5 mil motoristas e atendidos por igual número de cobradores.

Participação popular e da sociedade inovam a gestão do transporte

No centro da política de gestão dos transportes está a participação dos setores populares organizados e da sociedade como um todo, tanto seus setores empresarias como entidades associativas de classe, na definição, implantação e gestão dos projetos que são fundamentais para o sucesso conquistado

Em Brasília, foram encontradas várias estruturas de participação legalmente constituídas, porém desarticuladas ou com funcionamento precário, implantadas por interesse político-eleitoral e sem poder real de decisão. A primeira medida do atual governo foi dar peso político ao Conselho de Transporte, pelo qual devem necessariamente passar as decisões importantes relativas ao setor. Dele participam a Universidade, rodoviários, empresários, usuários (antes indicados pelo governador) e órgãos do governo – e o secretário de Transportes dirige pessoalmente suas reuniões. Também foram rearticulados os Comitês de Transportes, que estão organizados em cada cidade do DF (19 regionais) e já participaram de um encontro, em 1997, com 300 delegados escolhidos pela base. Desses comitês foram escolhidos os dois representantes dos usuários com assento no Conselho de Transporte.

Através do Conselho de Transporte, abriu-se a "caixa preta" da tarifa, apresentando-se a estrutura da planilha tarifária, em particular os preços dos veículos, pois não eram considerados os valores praticados no mercado e sim os das tabelas das concessionárias, tudo com amplo acompanhamento pela imprensa. O novo Código Disciplinar, a pintura da frota, os programas de melhoria da circulação e do transporte, como o "Nova Cara dos Transportes", "Brasília em Movimento" e "Paz no Trânsito", são exemplos de como atuou o Conselho.

A comunicação com os usuários foi outra meta deste governo. O atendimento das demandas quotidianas e individuais foi conseguida dobrando e terceirizando a capacidade, através do atendimento pelo telefone 1517, onde 95% da demanda é

para se saber itinerário de linhas, e apenas 5% de reclamações, devido à estrutura caótica de como se organizam e pelo excesso de linhas de ônibus do Distrito Federal.

Nazareno Affonso
Secretário dos Transportes do Distrito Federal, 1995-97

Mercados do transporte e urbanismo real

É verdade que moradores, transportadores e rodoviários vieram facilitando uma impensada estruturação do espaço urbanizado: o transporte coletivo faz definitivamente parte daqueles elementos que produziram o "urbanismo real", em franca subversão ao raciocínio racionalizante e construindo de fato a "cidade sobre rodas" do semiólogo.

Outras *performances* e vicissitudes estão sintetizados na Tabela 3, que mostra o universo empresarial a que conduziu a evolução de Brasília e seus ônibus. Notórias diferenças se manifestam, inclusive no interior de cada grupo de operadoras. Entre estas se destacam as do duopólio, que cresceu graças às carências do planejamento urbano. Salienta-se ainda a falha histórica do monopólio público, apesar de a empresa pública não apresentar mais o maior número de funcionários por ônibus (os mais velhos do sistema) e transportar mais passageiros que a frota operacional relativa correspondente. O índice alto de passageiros transportados por quilômetro rodado se explica pelas invejadas linhas majoritariamente urbanas que a TCB ainda operava em março de 1998 no Plano Piloto. Aos transportadores privados restavam linhas mais longas, produzindo um IPK bastante baixo se comparado com outras cidades do país, devido às imensas distâncias percorridas em espaços vazios, à baixa renovação de passageiros e à peculiarmente baixa possibilidade de aproveitamento da capacidade instalada. De novo, isso é produto mais de uma evolução do que da intenção dos agentes envolvidos.

Três grandes grupos transportadores dispõem de quatro quintos da frota em 600 linhas que todos os dias deslocam cerca de 1 milhão de passageiros – 75% desse universo sendo explorado pelo duopólio. Ali, duas megaempresas, duas grandes (privada e pública) e seis menores (quase todas acima do tamanho médio observado numa cidade como Belo Horizonte, três vezes maior em população) vêm, então, compartilhando esse mercado.

No que diz respeito à repartição desse mercado, o Mapa 3 ilustra o resultado de um processo histórico que pode corresponder a diferentes estra-

tégias. A da TCB, de se fincar no Plano Piloto, terminou sendo clara, apesar das francas tentativas feitas para lhe arrebatar o reduto. A estratégia de um grupo visa às duas maiores cidades-satélites, produto de uma evolução que deve muito aos transportadores pioneiros da Brasília dos candangos. Outro grupo faz-se presente em maior número de assentamentos e em mais variadas formas de serviço. Quanto às empresas menores, partem de posições também monopolísticas, mas em cidades menores e mais afastadas, como se fossem abrindo caminho em espaços menos propícios para as megaempresas.

Tabela 3

Características das empresas de transporte por ônibus convencional do DF em março 1998

Viações	Frota oper.		Idade média	Pessoal		Passageiros*		IPK
urbanas	Total	%	ônibus	preposto	frota	transp./mês	%	
Viplan	639	29,80%	5,68	2 448	3,83	5.147.093	25,43%	1,2
Condor	84	3,92%	6,3	425	5,06	581.915	2,87%	1,02
Lotaxi	30	1,40%	5	223	7,43	316 340	1,56%	0,9
Planeta	618	28,82%	5,53	2.469	4	4.885.480	24,13%	1,13
Alvorada	241	11,24%	4,83	1.147	4,76	2.753.847	13,60%	1,5
TCB	274	12,78%	6,93	1 247	4,55	3.574.990	17,66%	1,76
Viva Brasília	87	4,06%	3,76	382	4,39	1 024.179	5,06%	1,15
São José	60	2,80%	4,92	225	3,75	690.826	3,41%	1,4
Riacho Grande	60	2,80%	4,55	271	4,52	685.640	3,39%	1,45
Sol	51	2,38%	5,69	239	4,69	583 490	2,88%	1,2
Total	**2.144**	**100%**	**5,59**	**9.076**	**4,23**	**20.243.800**	**100%**	**1,29**

* Informado pelos operadores

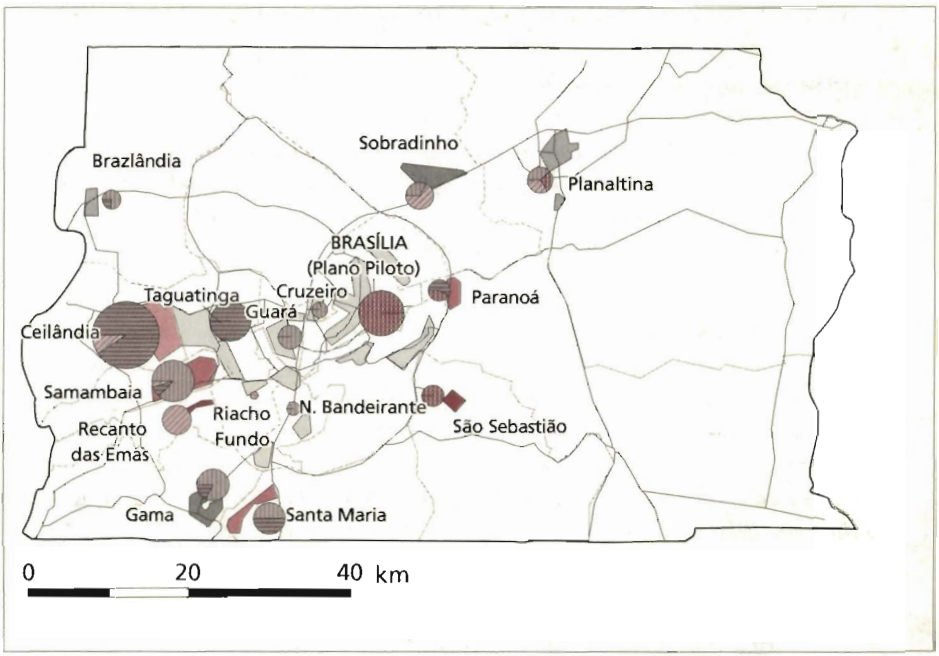
Fonte: DMTU, Relatório da Gerência Operacional do STC do DF nº 110, Março 1998

Neste último mapa – se comparado ao Mapa 2 –, revela-se também a existência de uma relação entre a exploração dos mercados brasilienses, a concentração da demanda por transporte coletivo e o uso do solo. Trata-se de uma clara contradição com o esquema do planejamento urbanístico inicial, que pretendia acabar com esse tipo de relações econômicas na produção do espaço construído.

Cabe então questionar a classe de urbanismo que vem sendo inventada pelos moradores das cidades-satélites junto com seus transportadores – e até em evidente aliança com eles, no caso dos "alternativos". Ainda hoje, o "transporte real" parece uma resposta subversiva à utopia urbanística. Pois "o viajante que lê" poderia querer saber quando, afinal, deixará de ser usuário de transporte público, tendo acesso a um velho carro próprio, com o qual ajudará a congestionar a cidade. Ou, inversamente, se o desenvolvimento sustentável, evitando prescindíveis deslocamentos – e investimentos[28] –, acontecerá quando se der uma substancial melhora da dinâmica econômica e do quadro de vida do morador da cidade-satélite. Quadro até hoje sustentado por ele próprio.

Mapa 3

Mercados dos transportes de Brasília em 1998



Localização da demanda por região e transportador

4.900.000 *(vm)*
2.450.000
490.000

Grupo Planalto
Grupo Pioneira
Emp. Pública TCB
4 Empresas

Taxa de uso de ônibus convencional por região

16 - 40 *(vm) / habitante*
13 - 16
11 - 13
10 - 11
8 - 10
6 - 8

(vm) viagens mensais

Fonte: TURMA; Elaboração: Jean-Paul Hubert; Dados: OnibuLis, IBGE, DMTU-GDF 3/1998

Transporte funcional e transporte público no Distrito Federal

O transporte funcional em Brasília, realizado com os veículos próprios de cada instituição, chegou a uma frota de 600 veículos, cresceu com o passar dos anos e começou-se a contratar empresas de turismo – cobertas por legislação do Setor de Turismo, emanada pela então Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR, para complementar a oferta, findando por substituir a frota própria das instituições. As empresas de turismo, tais como a Juiz de Fora, operavam utilizando, predominantemente, veículos típicos de transporte rodoviário com uma única porta de acesso.

Até 1990, aproximadamente 800 veículos faziam o transporte funcional do DF e apresentavam, além das desvantagens já citadas, problemas de excesso de oferta em algumas "linhas", superlotação em outras. Com o aumento da demanda por este transporte fretado, as empresas de turismo foram perdendo espaço para as empresas de transporte que faziam o serviço regular de transporte urbano. Grandes frotas foram alocadas pelas empresas Brasiliana, subsidiária da Viplan, União, subsidiária da Pioneira e Arco, gerando especulações quanto ao rebatimento desta prática na tarifação global do sistema. A TCB dispunha de frota para atender ao transporte funcional do Governo do Distrito Federal.

Em 1989, a Resolução nº 825/89, do Conselho do Transporte Público Coletivo do Distrito Federal, sob proposta do Departamento de Transportes Urbanos, aprovou a ampliação da frota do Serviço Convencional do Sistema de Transporte Público do Distrito Federal, com a adição de 382 novos ônibus do tipo "alongado" assim distribuídos: 70 para a TCB; 144, por meio do aditamento das permissões existentes, distribuídos entre as Empresas Alvorada (40), Viplan (88), Planeta (16); 168 através de licitação e com isso extingue o transporte funcional em 1990.

O transporte fretado individual agora é prestado por um outro tipo de transportador, com custos menores e frota mais antiga, sendo alguns veículos com muitas décadas de vida; são regularizados pelo Departamento Metropolitano de Transportes Urbanos – DMTU, por meio de um "salvo conduto", na forma de uma autorização de suporte legal que os diferencia dos ônibus clandestinos. Atualmente, uma frota de mais de 400 veículos presta este serviço.

Antonio Maurício Ferreira Netto
Coordenador geral de transportes urbanos,
Ministério dos Transportes

Alcances do ônibus e limites da viação

Chegou-se à garagem. O motorista vai descansar um momento, enquanto o cobrador entrega a receita no caixa, protegido com mil sistemas de segurança e aferição; ambos esperam o próximo turno, seguindo a folha de serviço. Quanto ao ônibus, talvez seja entregue para limpeza e abastecimento, talvez vá para a revisão mecânica ou funilaria. Na ausência total de passageiros, é boa a oportunidade para se empreender um balanço técnico ou operacional do desempenho no serviço. A parte não rolante da viação – administradores e instalações fixas – entra em tensão. É o momento de revisar tudo o que foi escrito, no hodômetro como no livro. E quem fez a viagem na *Viação Ilimitada*, dela participando de maneira mais ou menos ativa, pode agora prescindir de iniciais preconceitos leigos ou mediáticos, já que entrou para o domínio dos "transporteiros" – a turma dos que, ligados às mais variadas disciplinas, cultivam a especialidade do transporte e tratam de substituí-los por análises de maior alcance. Em função disso, compreende melhor aspectos internos do processo de urbanização; pode atuar na direção e no gerenciamento dos sistemas; e, prospectando, avaliando as mudanças tecnológicas e sociais que devem acontecer, pensar em projetá-las para o amanhã. Os resultados serão utilizados conforme a justeza e a pertinência das relações estabelecidas entre conhecimento e prática, como modo de verificação dos veredictos, no vaivém da rua à garagem, da praça pública ao ateliê de pesquisa. O estudo precisa da confrontação interativa e permanente entre realidade e objeto, como não pode prescindir do diálogo com os múltiplos interlocutores que intervêm de modo prático nesta realidade.

O cansaço da viagem exime de fazer comparações ou repassar as ricas observações registradas em cada ponto de parada, em cada trecho do percurso, em cada apreciação dos passageiros. Mas qualquer inadvertência poderá causar desequilíbrios ou transtornos maiores, tanto no serviço quanto na via-

ção ou mesmo na cidade e na vida dos usuários – ou não usuários – do transporte coletivo sobre pneus. Sempre dispostos a discutir, e com maior liberdade quando se trata de acontecimentos do passado, os transporteiros devem prestar-se à avaliação do presente. Quanto ao futuro, poucos gostam de manipular a bola de cristal, mais ainda porque ilustres precursores vaticinaram ora horizontes otimistas, ora cenários catastróficos. Há quem diga que a cidade de amanhã terá domesticado o automóvel, que alguns hoje criticam ou valorizam das formas mais disparatadas. Outros argumentam que a viação acompanhou a urbanização brasileira em uma relação tão íntima que resulta tanto insuportável quanto imprescindível separar o ônibus da cidade. Deve-se optar por um desses velhos parceiros para salvar o outro?

Pode-se supor que essa era a pergunta essencial do leitor ao começar a viagem. Talvez ele até pense que foi também daí que partiu o transporteiro quando começou a se preocupar com a viação sob o ponto de vista científico e descobriu o potencial e os limites dela. Espera-se que a leitura tenha valido a pena e que, ao desembarcar no ponto final, o viajante saia com a idéia de que o objeto de pesquisa constitui uma realidade menos irrelevante do que parece ser o ônibus, intimamente ligado à vida urbana à brasileira. No entanto, ficam várias perguntas não tratadas aqui, que impedem de responder cabalmente à pergunta relativa ao futuro. Uma série de parâmetros sem indagação sistemática: comportamentos de mobilidade, dinâmica do capital ou reforma do Estado, por exemplo, que terão sobre a evolução das viagens urbanas tanta influência quanto as determinações oriundas da simples atuação da viação. Esses fatores, junto com cenários mundiais que tendem a nocautear o ônibus, apontariam precisamente para a vitória do automóvel, cuja expansão é ainda relativamente incipiente no Brasil se comparada com os Estados Unidos ou mesmo com a Europa. Lá, um tom fatalista pesa na voz quando se fala do estancamento dos sistemas de transporte coletivo, enquanto aqui se resiste à hipótese de que o ônibus terá de jogar a toalha e sair do ringue. Mas dificilmente se poderia imaginar que, graças à forma inédita como a viação de ônibus se constituiu, se manteve e se comportou aqui, tendo até produzido experiências que se tornaram referências mundiais, o ônibus poria o Brasil a salvo de drásticas involuções. Como se sairá?

Para esclarecer essas questões, o que se pretende agora é explicitar alguns pontos conclusivos sobre cada seção do livro. A consistência teórica, junto com a validação das observações empíricas, é o único baluarte que impede a bola de rolar para o futuro que quiser, pulando indiferentemente para o transporte individual, para o coletivo ou para formas intermediárias que extraiam os méritos de uma e outra das modalidade de deslocamento urbano.

* * *

Inspecionando o painel diante do motorista: a questão que orientou a Seção A da viagem deste livro não se restringe aos capítulos nela reunidos.

Mostra de onde partiu a reflexão. Trata-se do binômio viação e tutela, que estava ainda no centro do debate sobre o transporte quando a equipe começou o trabalho de pesquisa. Ambos os termos expressam, de forma exagerada no sentido português da palavra tutela (aqui estendido ao sentido francês dos *pouvoirs de tutelle*), uma intenção do segundo ator de exercer seu poder sobre o primeiro. Inicialmente, havia discrepâncias entre os autores – como entre os políticos e administradores dos órgãos gestores (também diferentes das européias *autorités organisatrices des transports*, consorciadas e subvencionadas) – a respeito da maior ou menor importância do poder estatal sobre um setor privado que produz um serviço público. No fim, chegou-se a uma visão mais consensual, pela qual, apesar de cada autor ou equipe manter um ponto de vista próprio, admite-se a preponderância do setor regulamentado (viação) sobre o ente regulamentador (Estado).

Ao se reconhecer que a delegação de competências, *a priori* exclusivas do Estado, e a opção rodoviária não foram acidentais, mas, ao contrário, uma constante combinação da política brasileira de transportes, evidenciou-se uma margem de manobra reduzida para a tutela. Os períodos ou as instituições que escaparam dessa equação foram mais exceções do que regra, embora muito importantes, como durante alguns anos da década de 1970 de veleidosa intervenção federal. Apesar de as companhias ferroviárias serem um universo que foge ao objeto deste trabalho, não se pode deixar de ressaltar a grande influência que tiveram algumas delas – em particular o Metrô de São Paulo, do qual se extraiu um contingente muito qualificado de técnicos e administradores que irradiaram a filosofia do serviço público para além desse recinto e dessa região. Seria também injusto não reconhecer os aportes de grandes setores do planejamento – econômico, urbanístico e inclusive de autoridades da área de regulação do trânsito –, que consolidaram a tutela estatal, afirmando-a no sentido mais amplo e positivo da palavra.

No transcurso da pesquisa, como na evolução da realidade, a redução do sentido público do serviço para o estatal da tutela foi perdendo consistência. Sem menosprezo às possíveis formas de superar o ônibus e a viação, deve-se, em primeiro lugar, reconhecer a validez das normas e leis que presidem ao jogo de atores na evolução do sistema de transporte. Isso foi claramente revelado na resenha nacional que se teve de reconstituir na hora de explicar o surgimento da viação. E, de alguma maneira, a comprovação desse jogo está presente no momento em que se interpretam as várias realidades locais estudadas. A esse respeito, convém explicitar a escolha das cidades no quadro da pesquisa. Assim, Salvador, Manaus, Juiz de Fora, Goiânia ou Florianópolis ficaram de fora não por que se pensasse que não mereceriam análise profunda; também não foi porque se desconheçam os méritos inovadores de Araraquara, Santo André, Blumenau ou João Pessoa que elas não foram incluídas. Ocorre que a dezena de cidades pesquisadas com maior profundidade apresentavam os elementos básicos para se apreender a viação em

sua grande homogeneidade e igualmente grande diversidade. Outras pesquisas afinarão esse diagnóstico para completar o resultado geral da presente.

Comprovou-se que Estado, usuários e empresários, junto com outros personagens – que podem ser organismos internacionais, movimentos populares, indústria automobilística ou outros agentes – têm dominado de forma sucessiva (e não simultânea) o cenário dos transportes. Isso fica claro na retrospectiva do século todo e também em sua segunda metade, quando passou a prevalecer o rodoviarismo no Brasil. No enfoque sistêmico, força e fraqueza determinam alternativamente o comportamento de cada um desses atores, o que explica a política da Secretaria de Viação e os resultados que se podem alcançar da combinação desses comportamentos. Ficou claro que as regras desse jogo de atores e a fisionomia deles no Brasil é bastante diferente do que se constata no resto da América Latina. O profissionalismo de uma atividade gerenciada com critérios técnicos se impôs aqui, enquanto lá permaneceu o corporativismo, próprio de operadores simples coletivizando o *savoir faire* de todos adquirido na rua (sem que tais comportamentos estejam totalmente dissociados ou sejam independentes um do outro).

Neste trabalho, afirma-se com nitidez e a partir de exemplos – em particular os de São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Brasília e Curitiba, a despeito de suas particularidades – que a diferença entre esses comportamentos, ou entre os transportes urbanos brasileiros de ontem e de hoje, deve-se à constituição dos transportadores em empresários. A história deles, ainda pouco conhecida, imiscui-se na própria história das cidades e de seus transportes sem dispensar o Estado de tutelar a atividade. No início, eles mesmos assumiam o volante, transportando passageiros das áreas rurais para as cidades contíguas que crescem sob o impulso da migração interna urbanizadora. Depois, fundaram as viações que, concorrendo com os bondes em extinção, iriam ampliar de forma progressiva seu domínio sobre os deslocamentos da população. A partir do pós-guerra, acumulando ônibus no seio das empresas, assentaram sua presença majoritária nos mercados de transportes, acompanhando com frotas enormes o processo de adensamento e extensão das metrópoles. Dessa trajetória individual e familiar, sobram ainda nas empresas características de gerência intuitiva, como se mostra na análise dos casos de Belo Horizonte, Fortaleza e Campinas e, de forma secundária, em quase todas as cidades brasileiras.

As oportunidades de novos mercados pouco atendidos e a experiência acumulada pelo setor criaram as condições para que uma grande mudança ocorresse. Deu-se a metamorfose de um núcleo mais dinâmico de empresários. O salto quantitativo ocorrido no tamanho de suas empresas provocou uma radical transformação qualitativa em todas as Regiões Metropolitanas do país, quando eles aprenderam a operar grandes frotas. Frente a enormes contingentes populacionais, a operação teve de ser racionalizada, coincidindo com intervenções estatais de várias índoles. Despontavam a partir daí, de um lado, um padrão de gerenciamento empresarial moderno; de outro, um processo de con-

centração do setor, com a emergência de empresas poderosas, cuja atuação ultrapassaria os limites dos territórios municipais. O capital de transporte urbano – agora nacional, embora distinto pela origem imigrante ou regional dos donos ou sócios, como os portugueses, os italianos, os mineiros –, incidia fortemente na modernização geral do setor. Nas últimas décadas, formalizava-se, enfim, certo modelo da empresa privada capitalista brasileira de ônibus, propiciado tanto por seus fundadores, agora associados em possantes organismos profissionais, quanto pelos órgãos gestores, em prol da padronização e da melhoria da qualidade do serviço prestado aos cidadãos.

De fato, em pacto de entendimento interligado, o duplo movimento da intervenção estatal e do crescimento interno próprio das empresas levou a uma esquisita convivência, até que a opção pelo monopólio, público ou privado, colidisse com a lógica dos mercados. Inspirado no modelo vigente à época das companhias de bonde, provedoras de um serviço público em sistema de monopólio, tentou-se, em vão, construir empresas públicas que tomassem o posto. Único caso bem-sucedido nessa linha, o de Porto Alegre contrapõe-se ao de Brasília – também único na mal-sucedida tentativa de montar um monopólio público excludente de quaisquer iniciativas de caráter privado. Devido aos parcos recursos municipais disponíveis, à lógica essencialmente privatizante do rodoviarismo nacional e à relegação do transporte a plano secundário frente a outras prioridades do desenvolvimento, concluiu-se rapidamente pela conveniência de voltar a delegar o monopólio do serviço público a esse pujante setor empresarial. Repetindo-se o esquema de associação com o capital privado da época dos bondes, permissões e regulamentos propiciaram, então, a modernização e a concentração do capital emergente no setor de transportes coletivos – dessa vez, como se disse acima, de origem nacional.

Das experiências analisadas, não resta dúvida de que o caráter inovador da administração brasileira do transporte urbano apoiou-se firmemente em tal consolidação de um setor privado autóctone. Contrariamente ao que se costuma pensar, Curitiba é claro exemplo de um pacto sem o qual sua experiência não teria despontado como "modelo" mundial, previamente à implantação da rede integral de transporte, e nem se teria mantido. Até hoje, as autoridades curitibanas anelam aprofundar a inovação com propostas tecnológicas e institucionais que precisam da associação com um interlocutor único, caso seja possível concentrar ainda mais a propriedade no setor. Oligopólio em Recife ou duopólio em Brasília seriam outras tentativas de se pactuar um monopólio estatal do serviço público compartilhado com uma operação privada. Numerosas experiências de "municipalização", em particular a partir das de São Paulo e de cidades do ABCD paulista, procuraram encaminhar essa situação do Davi da prefeitura confrontado ao Golias da megaempresa, sem que, no entanto, isso degenerasse em quebra-pau na rua.

A despeito do balanço entre monopólio e oligopólio indicado por esta análise como traço dominante do quadro brasileiro, não quer dizer que não

tenha havido caminhos alternativos, com propriedade menos concentrada e intervenção mais forte do poder público. Entre eles, o caso de Belo Horizonte, não sem sucesso, mas também com atritos, prolongando-se até a atualidade. Nem implica que tal tipo de entendimento sempre tenha dado certo, o que é ilustrado pelo *casus belli* de Salvador e pela estrutural instabilidade do setor empresarial em Manaus – ambos os casos não estando, por essa razão, analisados neste livro. Na Bahia e, da mesma forma violenta, conjuntural e espontânea em São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, ou de maneira mais institucional em outras cidades, as manifestações dos viajantes, como terceiro ator, mexeram fundo com essa aliança binomial, sobretudo quando sua insatisfação coincidiu com potentes movimentos sociais reivindicando em outras áreas. Apareceu, então, outro tipo de aproximação entre os atores, levando ao estabelecimento de alianças entre o Estado e a sociedade civil e, conseqüentemente, colocando a viação a descoberto. Sob este ponto de vista, o monopólio pôde aparecer como uma fórmula negativa, sendo repetidamente denunciado tanto pela mídia como por forças neoliberalizantes, erroneamente autodenominadas de "privatizantes".

A genérica evolução do lotação à viação, do dono de ônibus ao empresário de transporte, pactuada com as tutelas do setor, não se repetiu nos mesmos períodos nem da mesma forma nas diversas cidades. Em dois extremos colocam-se São Paulo, com forte componente intervencionista e sindicalização patronal relativamente fraca, e o Rio de Janeiro, com histórica hegemonia privada e repetida incapacidade da tutela pública de reorganizar o setor. Entre ambos os casos, a intervenção nos sistemas de transporte, perene em Recife, opõe-se à extrema discrição pública em outras cidades, tanto do Nordeste, como Maceió, quanto do Sul, como Florianópolis. É assim que se criam oportunidades diferenciadas para o desenvolvimento de um capital regional ou para a entrada de capitais de âmbito nacional nas diversas cidades do país. A passagem radical do primeiro tipo para o segundo foi clara e rápida em Campinas, onde, entre alterações conjunturais no errático exercício do poder de tutela, o empresariado mudou sua base patrimonial até alcançar grande independência. Assim se explica que uma trajetória nacional não se tenha refletido exatamente no nível local, apesar de a viação privada ser o principal elemento estabilizador.

Por trás dos agentes que se confrontam diretamente no cenário dos transportes, outros, como a indústria automobilística ou os sindicatos trabalhistas, constituem um substrato a partir do qual se reduz a autonomia aparente do jogo dos atores. Pois a política tarifária, que continua sendo o principal objeto de negociação e de tensão nesse pacto, é em boa medida influenciada pelos custos respectivos de capital e mão-de-obra na produção do serviço. Se a remuneração da atividade inclui a do capital nela investido, este não poderia ter crescido sem o diferencial que permitisse sua reprodução e acumulação. Essa é a outra faceta do pacto, que manteve o desenvolvimento dos sistemas de transporte urbano relativamente separado do livre jogo das forças do mercado. Para o bem ou para o mal?

Tal tendência não parece ser o caminho a seguir em uma nova situação na qual nem o poder público nem as viações conseguem barrar a entrada de novos operadores no mercado. Beneficiando-se da abertura da economia brasileira e da reestruturação do seu aparato de produção automobilística, os novos operadores (mais ou menos...) autônomos vêm explorando fatias de demanda que foram desprezadas por um sistema que, hoje, apesar das riquezas próprias, parece padecer de rigidez e de dificuldade de adaptação – exatamente como aconteceu antigamente com as companhias de bonde. O ressurgimento de variadas formas de lotações, serviços fretados e operadores autônomos, à moda hispano-americana, embora seja também um refúgio para setores afetados pela recessão, é denunciado tanto pelo setor estatal quanto pelo privado como uma ameaça e uma intromissão perniciosa no pacto que os manteve unidos. Expressão conjuntural de um desarranjo que pode ser consertado por novas regulamentações, novas modalidades de contratação – incluindo mecanismos de concorrência entre as normas de concessão do serviço público – ou por uma tutela dos sistemas metropolitanos de transporte exercida por novas agências reguladoras (alternativas à desregulamentação que vem do Chile e do Peru bater à porta da garagem brasileira). Tal mudança poderia, ao contrário, invalidar o que estas fórmulas estão procurando e estar marcando um limite da viação.

Para encerrar um debate que hoje parece anacrônico, responda-se à pergunta dos limites respectivos da viação e da sua tutela. Será que o modelo capitalista da empresa brasileira de transporte teria conhecido um desenvolvimento assim impetuoso se não tivesse havido intervenção nenhuma do Estado? É bem provável que não. Porém, o contraste entre a intervenção muito discreta no Rio de Janeiro e a muito desgastante em São Paulo parece indicar que sim... De qualquer forma, nem no Peru, onde, conforme as supercomentadas e controvertidas colocações neoliberais à la De Soto (o transporteiro peruano que defende a informalidade), o "setor informal", que dominou durante décadas o cenário dos transportes limenhos, se desenvolveria sem a presença do Estado, suporte de seu corporativismo.

Passemos, então, à pergunta recíproca: será que sem a viação a intervenção do Estado brasileiro teria sido diferente? Nem o percurso ou o derradeiro suspiro da CMTC de São Paulo, nem o de tantas outras empresas municipais moribundas ou enterradas, nem o poderoso desenvolvimento do metrô favorecem uma resposta afirmativa. Os limites da tutela, sejam de ordem financeira ou institucional, são evidentes. Aliás, no outro extremo, a desregulamentação do transporte à chilena ou à peruana mostra como os próprios cartéis dos *transportistas* reconstituem formas de intervenção estatal. Os limites definem, então, o espaço próprio de cada agente: não há viação sem tutela nem tutela sem viação. É por isso que esta viação é própria deste país (ou, parodiando o título de um livro brasileiro de crítica literária: "tal viação qual país").

* * *

No meio do ônibus: as experiências analisadas neste livro mostram também a grande diversidade reinante no Brasil, a refletir as potencialidades do setor. Ou seja, embora se tenha claramente demonstrado a existência de um modelo particular de moderna empresa privada de ônibus, esta assume não apenas formatos diferenciados de uma cidade para outra, mas também variam seus padrões de gerenciamento e opções tecnológicas.

Tais aspectos são identificados na Seção B, a partir da tipologia empresarial estabelecida pela pesquisa *OnibuCad*, cujos resultados apontam para a coexistência de níveis distintos de organização das empresas, indo desde a operação simples até a formação das megaempresas pertencentes a grupos nacionais, que estendem sua influência a outros setores da economia. Eis a maior originalidade da experiência brasileira quando comparada com o resto da América Latina: o que aqui se tipifica como empresas pequenas ou médias equivaleria, lá, a grandes operadores. Originalidade que se mantém quando o parâmetro é a realidade mundial: conhecem-se poucos casos de economia de escala capazes de justificar tamanha acumulação privada em megaempresas no setor de transportes urbanos. Do cadastramento tipológico efetuado, derivam três fatos que marcam os limites de uma realidade:

(i) uma frota quase integralmente privada de ônibus submetida às normas e regulamentações de um serviço que permanece essencialmente de caráter público;
(ii) quase total ausência de subsídio, não obstante existirem mecanismos de compensação que mantêm certa heterogeneidade no setor;
(iii) formas empresariais mais voltadas para o produtivismo do que para a qualidade, combinando propriedade familiar com gerenciamento empresarial.

Esses três traços da empresa brasileira foram confirmados por uma segunda abordagem empírica – que revelou também as tendências e dificuldades do processo de modernização do setor.

Saliente-se que a tipologia elaborada serviu para a análise de outras realidades abrangidas no livro. No entanto, saltaram à vista fortes variações locais frente a um padrão geral de crescimento das viações nas últimas décadas. Mais rápido e concentrado em megaempresas no caso de São Paulo, seguido por Brasília, esse processo ocorreu mais em grandes viações nos casos de Recife, Campinas e Curitiba e em operadoras de porte médio no caso de Belo Horizonte, assim como nas localidades periféricas das Regiões Metropolitanas. Da mesma forma, observou-se que, ainda forte nos serviços rodoviários e intermunicipais urbanos, o crescimento empresarial é bem menor em atividades de fretamento ou de serviços especiais, abrindo-se a possibilidade de inferir conclusões parecidas para as atividades não regulamentadas de transporte – as quais, por razões óbvias, o cadastramento realizado não pôde contemplar. Dessas diferenças por localidades e serviços, podem-se deduzir conclusões críticas sobre o

caráter desequilibrado da oferta de transporte urbano no Brasil. Acusando o conhecido desbalanço da concentração da renda e do produto nacional, a repartição nacional das viações e de suas frotas não corresponde ao padrão de distribuição da população. Portanto, seu processo de expansão nacional, diferenciado segundo as grandes regiões do país, deixa insatisfeita a demanda por transporte exatamente nos locais mais desprovidos de oportunidades.

De caráter geográfico, este outro limite bem poderia contribuir para uma explicação da emergência de formas de transporte alternativas à viação, particularmente notável nas localidades de menor acesso social à cidade (situação bastante clara nos estados do Norte-Nordeste). Isso não impede que serviços alternativos às formas convencionais de transporte coletivo (e, de maneira secundária, ao transporte individual e ao automóvel) apareçam também em regiões de maior desenvolvimento, como é o caso do lotação em Porto Alegre, embora regulamentado, do transporte de vizinhança em Brasília ou, mais recentemente, do bairro-a-bairro em São Paulo. O fato de que essas modalidades semicoletivas não tenham aparecido até hoje em Curitiba ou em Belo Horizonte ratifica a força do pacto estabelecido entre viações e tutelas nessas cidades. Do mesmo modo que a rápida expansão dos "alternativos" em Campinas reflete a ausência de um transporte urbano-regional à escala da demanda emergente nesse novo pólo metropolitano.

No que diz respeito ao gerenciamento, o limite da modernização da viação parece estar ligado ao controle patrimonial exercido sobre ela e sobre seus prolongamentos internos. À propriedade familiar tradicional corresponderiam relações internas paternalistas, como sugere a análise das relações de trabalhos vigentes nas empresas de Belo Horizonte, contrastando com as relações mais próprias das organizações burocráticas – no sentido positivo dado por Max Weber a essa definição – que prevalecem nas megaempresas, quer de propriedade privada ou estatais. O porte médio favorece relações primárias no interior dessas viações e entre elas, passando por cima das tensões existentes entre o núcleo empresarial mais dinâmico e os setores mais tradicionais, característicos das pequenas empresas. Tal diagnóstico é confirmado na pesquisa sobre abordagem empírica da modernização, que estudou empresas filiadas ao dinâmico sindicato nacional (NTU) e vê na presença de elementos tradicionais certo limite à modernização empresarial, inversamente ao hoje predominante discurso da qualidade, que deveria prevalecer sobre um enfoque produtivista no gerenciamento da viação. A relação entre família e empresa está presente em outras cidades também – em Recife, por exemplo, onde problemas de sucessão familiar e patrimonial travaram processos de modernização e expansão empresarial. No outro lado, a inexistência prévia de relações familiares facilitou o fortalecimento de grandes capitais nacionais, como no transporte de Brasília.

Além de suas conseqüências internas quanto ao estilo de gerenciamento e de desempenho operacional das diversas categorias de empresas, segundo a

presença mais ou menos forte de relações familiares, a lógica patrimonial preside também ao relacionamento entre gerenciamento empresarial e administração pública do setor. No caso de Belo Horizonte, como na maioria das cidades estudadas, aparece uma relação estranha entre operação e administração do transporte. Sem chegar ao nível das imposições tecnológicas às quais o empresário curitibano teve que se acomodar, seu colega mineiro recebe diretrizes bastante precisas quanto aos critérios operacionais que deverá respeitar ao prestar o serviço e quanto às condições do material rolante que vai colocar na rua. Em nenhuma grande aglomeração brasileira, a tutela deixa de emitir parâmetros formais quanto ao estado das máquinas e as condições de trabalho da mão-de-obra, embora a fiscalização do cumprimento das normas se torne menos relevante depois que permissão e tarifa foram consensualmente fixadas.

Como do cumprimento dessas prescrições depende o nível de remuneração do ofertante de serviço, permissionado ou concessionado – por passageiro ou por quilômetro produzido – e como o equilíbrio operacional e econômico se estabelece entre as diversas empresas, com ou sem câmara de compensação, qualquer afastamento das normas é visto como atentatório ao serviço público. Inclusive – e infelizmente – quando as liberdades tomadas frente ao regulamento favorecem a produtividade, em particular no que diz respeito ao aproveitamento dos veículos (vida útil superior à idade média aceita, por exemplo) ou à organização do processo de trabalho (dupla pegada). Por outro lado, pode acontecer de o empresário "impor" à tutela condições operacionais que estão longe de ser atribuições dele e até podem representar intromissões no que deveria se manter como competência exclusiva do poder concedente (linhas, redes ou horários). Na complexidade da relação entre gerenciamento (privado) e administração (pública), abre-se a brecha para formas alternativas de serviço. Por isso é que vários empresários optam por mais liberdade de atuação em serviços intermunicipais ou por liberdade ainda maior nas atividades de transporte fretado – até chegar a formas mais autônomas de prestação de um serviço direto à população. Eis mais um limite da viação, hoje questionando a regulamentação. Saberá evoluir?

* * *

No fundo do biarticulado: na Seção C, ressalta-se que é impossível compreender os processos de concentração e modernização das empresas, suas relações com a tutela e seus estilos próprios de gerenciamento sem inseri-los nos contextos econômicos e urbanísticos. Apesar de as análises empíricas confirmarem o esquema teórico dos funis, a formalização nele feita da emergência, reprodução e ampliação da viação, que se constitui na dinâmica dos transportes urbanos brasileiros, não dá conta de todas as suas relações com a economia. Nem a explicitação de que existem economias de escala no setor, contrariando clássicos preceitos da teoria do transporte. Faz-se hoje

necessário completar essas descobertas com considerações mais próprias à economia dos serviços urbanos, em particular no momento em que uma concorrência renovada parece estar a questionar leis históricas da economia do serviço público. Regulamentação e regulação são os termos dos novos debates, nos quais se poderia chegar a redefinir o papel do setor de transportes (e o de comunicações) na dinâmica econômica geral. Assim, apareceria um limite na acumulação no setor de transportes, que, por sua vez, poderia levar à redefinição do lugar da viação na própria economia urbana.

O caso do Rio de Janeiro continua sendo exemplar até hoje, quando se "privatizarão" todos os segmentos dos sistemas estadual e municipal de transporte nos quais o Estado mantinha uma certa presença – fraca, diga-se de passagem. Além de estradas, pontes, barcas, trens e ônibus, a recente entrega do metrô à operação privada e a convocação para licitação de futuras expansões da rede, que o Estado foi incapaz de empreender, constituem um novo desafio para a iniciativa privada, até agora abocanhada por capitais estrangeiros nos recentes leilões de privatização. Porém, três quartos da oferta de transporte coletivo da RMRJ permanecem controlados por um setor privado local que certamente contribuiu para a modernização da operação e do sistema, marcando uma dinâmica presença na economia local e estendendo-se para além dos limites da região. Quais rearticulações podem acontecer entre as diferentes frações de capital hoje operando os sistemas de transporte carioca? Em contexto muito diferente, pode-se fazer igual pergunta a respeito dos capitais, antigos e novos, entrando em novas áreas do transporte coletivo de São Paulo (corredores e concessões de lotes, sistema de transporte de média capacidade, licitação de novas linhas de metrô), assim como em Belo Horizonte e outras cidades. Quanto do capital constituído a partir do crescimento das auto-viações seria investido nesses novos espaços do transporte e da economia urbana é questão difícil de responder, pelo menos sem que se considere a dinâmica de grupos em que elas se foram consolidando.

Apesar de não ser objeto direto das pesquisas realizadas para este livro, todas centradas sobre a empresa, algumas indagações e análises sobre a estrutura e o comportamento dos grupos foram feitas no decorrer dos trabalhos e subjazem às análises propostas. Ainda não se dispõe de conhecimento suficiente sobre a maneira como os pioneiros das viações brasileiras foram envolvendo nos seus negócios famílias e sócios, vieram se articulando em meios regionais, culturais e sociais homogêneos e se foram relacionando entre eles. Essa tarefa, que exige uma pesquisa de corte histórico e antropológico, fica pendente: um minucioso tratamento é indispensável, dado que o tema costuma ser mais caricaturado do que analisado. Em cada região ou cidade do país, reconhece-se o predomínio de um número reduzido de sociedades patrimoniais controlando o total do setor – cerca de trinta famílias dominando as 70 empresas de Belo Horizonte; uma dúzia de sociedades na Grande São Paulo; meia dúzia no Rio, dois grupos hegemônicos em Brasília e uma família estendida em Curitiba. São

cifras significativas, das quais não há por que se surpreender, considerando-se que apenas 5 empresas operam, com frota pública, 120 redes únicas (uma por cidade) do transporte urbano nas províncias francesas! Aceite-se a idéia de que 5 ou 6 "grupos" nacionais (assim chamados, embora não tenham essa configuração legal) exercem forte liderança sobre o setor brasileiro de transporte urbano – assim como um só grupo dirige o transporte interurbano de passageiros e poucos emergem no transporte aéreo. Independentemente de qualquer juízo de valor, cabe salientar também os aspectos progressivos dessa concentração.

Assim no exemplo do Rio de Janeiro, onde a associação de vários proprietários permitiu a propagação, em formato de grupo, de um modelo empresarial profissionalizante que, combinando operação e manutenção e articulando atividades a montante, projeta-se em outras localidades. Mais claramente colocado na estruturação dos mercados, o caso de São Paulo fez um grupo coeso de sócios adequar-se à lógica do serviço público; na região do ABCD, aprendeu-se a combinar as diferentes formas de atividades de transporte de passageiros. Mas, sem sombra de dúvida, foi em Brasília que se soube forjar um estilo quantitativista de gerenciamento de grandes empresas. E a habilidade mineira chegou à expansão para além da região de Belo Horizonte ou do Triângulo Mineiro, irradiando o setor e dotando-o de instâncias de representação profissional. Ainda permanecem grupos de alcance regional, como foi evidenciado no caso do Nordeste e seria o caso também em cidades do sul do país.

Sem dúvida, esses grupos acumularam capital, mas também contribuíram fortemente para o aumento da produtividade e para a modernização do setor. Com raras exceções, esse capital estaria sempre reinvestido no setor, em diversas regiões ou cidades, onde permitiu saltos qualitativos na organização dos sistemas de transporte: compra de empresas falidas, dotação de frotas modernas, equipamento das garagens, reagrupamento de linhas, contratação de mão-de-obra qualificada e de um corpo diretivo profissionalizado. A especificidade do setor rodoviário urbano é tão grande que até com o setor interurbano as relações se mantiveram tênues e unívocas (por exemplo, quando a empresa que dominava o transporte urbano de Campinas voltou para a exclusiva operação de um importante setor interurbano). Foi através desses grupos que se teceram relações privilegiadas com a indústria automobilística e que se montou a possante base financeira do setor, que desempenhou um papel importante na economia urbana. Por outro lado, evidenciou-se também nas várias cidades estudadas o progressivo profissionalismo que veio sendo fortalecido com a transmissão da direção das empresas dos pioneiros fundadores aos descendentes de segunda ou terceira geração, enriquecendo o *savoir faire* da garagem com princípios de gerenciamento moderno – e chegando até a atrair tecnocratas do funcionalismo público.

Para os grupos, os limites não são os mesmos que para os ônibus, sobre cuja base eles se constituíram. Nem são os mesmos que valem para as

viações que desenvolveram. Assim, eles estão hoje dispostos a assumir novas responsabilidades no transporte urbano e regional. Foram vistos na compra de redes ferroviárias e, embora não tenham abocanhado os principais leilões cariocas, estão às portas de futuros sistemas de transporte de massa. Também foram vistas tentativas de entrada desses grupos em mercados estrangeiros. Ontem, em países andinos ou da América Central; amanhã no Mercosul, por que não? Eis algumas das perguntas e observações que não podiam deixar de ser mencionadas, mesmo de forma incipiente e hipotética, no momento de encerrar esta viagem pela viação brasileira, que ficaria incompleta se não contemplasse tais dimensões. Embora polêmico e sensível, o tema dos grupos transcende os limites da viação. E não é raro ver famílias e sócios reunirem-se nas garagens para discutir orientações estratégicas do setor. Conhecer melhor o patrimônio de experiência constituído nesse setor, como já se fez em outros, será fazer obra de história, a qual deve partir das histórias de vida dos pioneiros que capitanearam o transporte urbano no Brasil.

Resgatar o impacto do transporte coletivo – no caso, rodoviário, mas eventualmente articulado aos modos metroferroviários – é outra das dimensões da Seção C. Quando se está na garagem, a paisagem visível é apenas a das imensas regiões suburbanas onde as viações costumam se instalar e das quais irradiaram seu crescimento. Cidades dormitórios, satélites, periféricas, conurbadas, populares – tantas são as denominações, sempre insatisfatórias ou incompletas, das formas urbanas que emergem no bojo de um processo de urbanização que persiste até hoje. Deixe-se à "urbanologia" o papel de descobrir como os novos assentamentos se foram constituindo e vão consolidando o novo padrão das cidades brasileiras, verticalizadas pela promoção imobiliária no centro e horizontalizadas pelo mutirão na periferia. Porém, uso do solo e circulação devem ser analisados juntos, convocando-se ambas as comunidades de "urbanólogos" e "transporteiros" para avaliar o futuro, sustentável ou insustentável, da sociedade urbanizada que se perfila no Brasil do século XXI.

As cirurgias para abertura de grandes artérias, embutidas em minhocões que já foram substituídos pela plástica dos túneis, acabarão, cedo ou tarde, se transformando em operações para implante de próteses nas aglomerações: gigantescos sistemas de transporte de superfície (onde não se puder enterrar ou elevar) para manter o necessário deslocamento da massa, como o sangue que deve circular no corpo da cidade. Quão inelutável seria a promissora implantação de tais infra-estruturas, mais como complemento do que em substituição ao ônibus, permitindo às demais cidades brasileiras se comparar com a que ainda é a Cidade Maravilhosa (onde circulam, entre outros ônibus, os mais novos, rápidos e confortáveis)?

Nenhuma certeza permite responder a essa pergunta. Basta ver o triciclo voltando a emergir no centro da Cidade de México, suprindo as insuficiências da sua rede de quase 200 quilômetros de metrô, ou a inimaginável sobrevivência da tecnologia do riquixá, de tração humana, se estendendo até

os confins de Calcutá no próprio momento em que a cidade inaugurava a primeira linha de metrô para o bilhão de habitantes da Índia...

Dessas comparações, saltam à vista, mais uma vez, a grande vantagem e a situação única do Brasil, por ter acompanhado o violento crescimento urbano com possantes viações de ônibus. Com engenharia tanto institucional quanto tecnológica, deve-se pensar em como transformar essa ferramenta, que permitiu ordenar o crescimento urbano, em arma para conquistar o futuro.

Ao pensar o futuro, deve-se, também, manter um olho no retrovisor e enxergar o passado recente. Duas cidades novas estudadas neste livro trazem ensinamentos para quem tenta conciliar urbanismo e transporte. O exemplo da agora centenária Belo Horizonte mostra, precisamente, a importância primordial de um enfoque institucional para desenvolver uma rede de transporte e recompor a unidade de vários elementos que foram dispostos no transcurso do tempo histórico da capital mineira. Estrutura viária octogonal, organização hierárquica e funcional da rede de transporte coletivo, trem urbano transformando-se em metrô, apesar dos bondes abandonados à poesia de Carlos Drummond de Andrade e do trolebus que nunca andou nas canaletas construídas para ele, constituem um rico patrimônio para o órgão municipal que busca devolver a multimodalidade ao serviço da cidade. Se para isso já não pode contar com uma autoridade metropolitana, que foi lamentavelmente desmontada, resta ao corpo técnico municipal relacionar-se com o que sobrou de metropolitano: a junta profissional dos empresários de ônibus. O exemplo de Brasília, mais recente, mostra como o modernismo urbanístico criou uma cidade onde ainda é possível gastar no máximo meia hora para ir de um extremo a outro da cidade – no Plano Piloto e de automóvel, obviamente – e onde as viações de ônibus foram as únicas ferramentas capazes de enfrentar o impensado – vale dizer, o crescimento da população hoje majoritária das cidades-satélites, já extravasando até do entorno do Distrito Federal. Nem tão nova no plano histórico, a cidade de Curitiba é francamente inovadora no plano do transporte, pela quase única condição de ter mantido urbanismo e transporte nas duas mãos de um só órgão gestor, que por mais de três décadas preside o destino da cidade.

Nos três casos, embora de diferentes formas, a contribuição das viações de ônibus foi decisiva para apoiar as orientações urbanísticas, tomadas, na verdade, quando o carro próprio ainda era domesticável. Não é mais o caso – nem mesmo em outras cidades, onde, apesar de se terem experimentado soluções também inovadoras, os transporteiros dificilmente conseguem dialogar com os urbanólogos e nas quais, hoje, a evocação do transporte mais leva a pensar em engarrafamentos do que em mobilidade.

Os limites da viação desenharam os limites da cidade. Fora de um perímetro alcançável pelo ônibus rodando em vias transitáveis e em condições rentáveis, os assentamentos humanos povoam-se apenas no periurbano da marcha a pé (que bem pode ser perirrural), ou, como na crescente área

metropolitana de Campinas, com meios de transporte semi-coletivos (que bem podem ser semi-individuais). Sem a acessibilidade proporcionada pelo transporte coletivo, essas áreas também dificilmente são dotadas das infra-estruturas que definem uma problemática habitacional, incluindo serviços básicos de água, saneamento, energia, equipamentos de educação, saúde, esportes e cultura. À medida que alcancem estruturas básicas de serviços urbanos – em primeiro lugar de transporte e moradia –, essas novas áreas tendem a se transformar em municípios, cuja lista se alonga ano após ano nos registros administrativos e estatísticos brasileiros. Dado que a lógica produtiva mundial se sobrepõe às lógicas urbanas construídas sobre a base de cidades, regiões e territórios, a tendência seria de crescimento dessas novas áreas não "citadinas", povoadas por instáveis bóias-frias da nova era que acabariam se sedentarizando nos fios de uma teia sendo tecida e crescendo ao simples impulso da disponibilidade de terras para moradia acessíveis por automóvel, lotação ou fretado. Fora dos limites da viação.

* * *

A viação é de ônibus, o ônibus é do Brasil, o Brasil é da América Latina. Vale lembrar estas evidências na hora de pensar sobre o futuro, que com certeza haverá de se construir sobre tais solidariedades elementares da mesma forma como, apesar de tudo, elas se impuseram nas trajetórias do passado e se fazem fortemente sentir no presente. O jogo de atores *sui generis* da América Latina define qualquer sistema de transporte em suas aglomerações e a maneira como ele evolui ao longo das conjunturas nacionais e locais. No vaivém entre América de origem hispânica e lusa, transferem-se regularmente influências, positivas ou negativas. Pois, por mais que sejam contrapostos os modelos brasileiro e hispano-americano de transporte urbano, ambos procedem de uma matriz básica comum à região.

Além dessas relações, o quadro sistêmico esboçado inclui outras considerações teóricas. Os transportes ditos "informais" fazem parte daquelas epidemias que costumam se propagar em períodos de transformação crítica, em cujo bojo, junto com Jaramillo, reconhecemos a crise "endêmica" dos sistemas de transporte (e dos serviços de infra-estrutura e habitacionais). Abrangendo o conjunto do panorama latino-americano e aprofundando a análise, tanto dos atores quanto da crise, confirma-se a colocação de Figueroa quando estabelece a diferença entre os ciclos de curto e longo prazo nos quais esses sistemas de transporte urbano evoluem. Então, na hora de se falar em crise, em "latino-americanização" do modelo brasileiro, convém perguntar se, de fato, se estaria num momento de crise e (caso a resposta seja afirmativa) qual o seu porte: se conjuntural ou estrutural.

A crise de curto prazo seria aquela em que é preciso enfrentar alguns estorvos de caráter financeiro e institucional para o sistema resolver algumas

contradições sobre as quais esteja se batendo – como queda da clientela, evasão dos usuário para formas alternativas de deslocamento, perda de produtividade e ameaça de quedas financeiras no universo dos operadores de ônibus. A visão de que essa crise seria cíclica, somada a uma análise dos fatores que incidem diretamente sobre ela, leva a se manter certo otimismo sobre os ajustes que operadores, gestores e usuários poderão admitir até que se estabeleçam novas condições de auge da atividade.

Nessa perspectiva conjuntural, desarranjos de grande visibilidade, embora de importância relativa sobre a estrutura do sistema, provocam certo pavor. Seria o caso, várias vezes mencionado neste livro, dos transportes que genericamente, e discutivelmente, se costumam agrupar sob o qualificativo de "informais". A proliferação do alternativo assusta, entre outras razões, porque repercute de forma prejudicial sobre a planilha de custos das viações. Ora, mesmo não se dispondo de estatística nacional sobre o fenômeno, é difícil avaliar se seu recrudescimento o faria ultrapassar o patamar de 5% da oferta de viagens (com todas as modalidades "alternativas" somadas) – participação que faria qualquer colega colombiano bater palmas de felicidade, dado que nas cidades de seu país a presença dos "não convencionais" pode ser superior a 50%... Só análises mais profundas, que precisariam partir dos comportamentos de mobilidade – quer dizer não da oferta ou da regulamentação, mas dos cidadãos que utilizam os dois modos, convencional e alternativo –, permitiriam confirmar a dimensão dessa crise no ciclo de curto prazo, se é que ela se apresenta hoje. Aliás, bem menos crítica do que a que abalou os transportes nos finais da década de 70 e da qual se começou a sair em meados dos anos 80.

Porém, vale perguntar se a crise que o Brasil estaria enfrentando, assim como a maioria dos países latino-americanos, não remete antes ao ciclo de longo prazo – aquele que começou com o abandono dos bondes e a drástica urbanização do esquema industrializante, e no qual, de diferentes formas, se montou o serviço público de transporte urbano. Já se viu que na época, apesar de sua manifestação direta, a causa da crise não foi a mudança tecnológica – ou, melhor dito, foram fatores institucionais e econômicos que provocaram o abandono do modal ferroviário pelo rodoviário nas urbes. No final deste século, junto com profundas transformações da matriz econômica e das políticas nacionais, aparecem inquietantes sinais de certo esgotamento do sistema de transporte que se montou em cidades e sociedades, na maioria já urbanizadas, enfrentando problemas críticos de deseconomias de escala, queda de produtividade e agudização dos contrastes sociais entre pólos que se integram ou não na nova dinâmica econômica mundial.

É nesse quadro que se há de avaliar a importância de fenômenos que deixam de ser residuais e absorvíveis pelo sistema de transporte e pela cidade, sem falar da economia e da sociedade. Com certeza, o principal diz respeito às mudanças nos padrões da mobilidade, aparentemente contraditórias com vários conceitos corriqueiros na teoria sobre o tema. O aumento da renda não se tra-

duziria em maior mobilidade, nem a marcha a pé seria reduzida pelo aumento e pela melhoria da oferta de transporte coletivo, quando a motorização própria alcançaria estratos médio-baixos da população. O condicional usado para evocar esses fenômenos reflete a grande prudência necessária quando se abordam comportamentos pouco conhecidos – mesmo em São Paulo, apesar da grandiosa ferramenta de análise que são as repetidas pesquisas domiciliares levantadas pela Companhia do Metrô. Ainda estão no horizonte do futuro os minuciosos estudos estatísticos desses dados para que alguém, com grande dose de engenhosidade, possa compará-los no nível de várias cidades e até no âmbito latino-americano. Só depois disso será possível interpretá-los totalmente e projetá-los no futuro. O que apenas se quer salientar aqui é que esses fenômenos advogam em prol de sistemas multimodais nos quais, definitivamente, o conceito de usuário haverá de ser substituído pelo de viajante. Sendo assim, será possível pensar também nos clientes dos atuais modos que compõem os sistemas de transportes coletivos urbanos e dos que estão por se desenvolver.

Postula-se então que, se há crise, esta remeteria ao ciclo de longo prazo. Em conseqüência, o papel da viação e o desempenho do ônibus viriam a ser alterados. Nesse caso, após o declínio das companhias públicas e qualquer que seja a forma em que se estabeleçam novas modalidades de regulamentação, a pergunta é: em qual das viações, entre as megas ou as pequenas, as tradicionais ou as modernas, se poderia encontrar, já hoje, certos limites? E em que medida serão superáveis?

Os limites da cidade desenharão os limites da viação. A capacidade das regiões centrais de suportar intensos fluxos de viajantes amassados em ônibus, como aqueles que na hora de pico percorrem um atrás do outro o eixo Assis Brasil de Porto Alegre, não é indefinida. Já furar as filas de automóveis das regularmente engarrafadas avenidas paulistanas exige uma tecnologia de capacidade intermediária guiando o ônibus biarticulado em vias elevadas a serem implantadas apenas para esse modal alcançar uma velocidade comercial superior a qualquer sistema rodoviário de superfície. Densificação e lógica imobiliária acompanham os sistemas de transporte de massa à medida que eles alcançam novas regiões de atividade comercial ou residencial. E, nos vazios urbanos das pouco orgânicas Regiões Metropolitanas, tendem a desenvolver-se meios de transporte alternativos à viação. Frente às novas atividades urbanas, a mobilidade tende a ser multimodal e mal pode ser reduzida às rígidas ofertas de um transporte coletivo regulamentado em viação de ônibus. Fora dos limites da cidade.

Para sair desta, da garagem e do ônibus, volta-se a pensar no futuro, embarcando na de Gilberto Gil: *Começou a circular o Expresso / 2222 da Central do Brasil / que parte direto de Bom Sucesso/ pra depois do ano 2000. / Dizem que tem muita gente de agora / se adiantando, partindo pra lá / pra 2001 e 2 e tempo afora / Até onde essa estrada do tempo vai dar...*

Epílogo

Algumas palavras do passado ao futuro

Muito antes de *Viação Ilimitada* tomar a forma de livro, eu já aprendia com ele ao participar de algumas discussões de trabalho coletivo que seus autores desenvolveram. Percebi que não bastava explicar a existência de empresas organizadas no Brasil como decorrência do preço menor do diesel – que estimularia o uso de um motor mais complexo, impondo a necessidade de oficinas especializadas nas empresas.

As empresas de ônibus no Brasil são anteriores à implantação da indústria automobilística e seus incentivos. Elas já existiam antes da segunda metade do século XX, época em que se tornaram hegemônicas como meio de transporte nas cidades brasileiras. Na primeira metade do século, os bondes garantiram a mobilidade urbana. A função concorrencial ou diferenciada dos ônibus era complementar. A grande mudança ocorre no pós-guerra, quando as cidades crescem, as redes de bondes fenecem e a flexibilidade das linhas de ônibus garantem o rápido provimento da oferta de transporte.

Guardo reminiscências de infância dessas transformações. No Rio de Janeiro de antes da guerra, não havia filas nos pontos de ônibus e todos os passageiros viajavam sentados. A situação altera-se rapidamente durante o conflito mundial, que impossibilitou a renovação do parque de veículos. Utilizavam-se todos os meios disponíveis para transportar pessoas. Lembro-me de ter visto a construção artesanal de carrocerias de madeira para microônibus em terrenos baldios dos subúrbios cariocas. Na cidade, circulavam bondes, ônibus e lotações fazendo transporte público. Nesse ambiente, com capitais vindos do comércio, foi organizado o embrião de muitas das empresas atuais. Desde os primórdios, elas se marcaram pela capacidade de adaptação às mudanças e adversidades.

De onde vem, então, a imagem de acomodação e conservadorismo que se costuma colar às empresas de ônibus? Um episódio recente ilustra que sua

capacidade de adaptação permanece viva: no início do Plano Cruzado, com o recrudescimento da atividade econômica, sumiram os cobradores de ônibus do mercado de trabalho de São Paulo. A situação, que parecia insolúvel, foi rapidamente resolvida pela contratação de aposentados e pessoas com capacidade de locomoção reduzida.

No início, os órgãos de governo que controlavam as atividades do setor funcionavam mais como reguladores dos conflitos existentes entre as empresas do que como promotores dos serviços. A jurisprudência que se consolidou na época serve hoje como proteção de mercado. Durante todo o período inflacionário, as atenções voltaram-se para os reajustes tarifários acelerados que mascaravam as ineficiências do setor. A demanda, que já dava sinais de arrefecimento, estacionou – garantida pelo vale transporte. Deduz-se que foi esse conjunto de condições que gerou a imagem de acomodação. Mas a capacidade de adaptação pode ainda ser encontrada na diferenciação da ação das empresas em função das características específicas das cidades onde atuam, embora façam parte do mesmo movimento de "profissionalidade", para usar a expressão criada por Etienne Henry.

A atenção dada pela pesquisa universitária ao universo das empresas trouxe resultados felizes. Antes disso, a discussão se dava em um âmbito estreito, prevalecendo os estereótipos: que os empresários só se dedicam à obtenção de lucros, e os representantes do governo, apenas a fazer valer seu poder de mando. A abertura de novos caminhos pela pesquisa acadêmica surpreenderá a alguns e ajudará muitos a melhor compreender as grandes mudanças que se avizinham.

Se ao longo de um século não parou de crescer o mercado de viagens por ônibus, mesmo em cidades onde se expandiram os serviços ferroviários urbanos, os anos recentes de estabilidade anunciavam a queda atual observada na demanda – e que se prenuncia duradoura, devido à multiplicidade de fatores independentes que a impulsionam. A urbanização brasileira, que atinge seu estágio final de migração rural, é acompanhada por vertiginosa queda no ritmo de crescimento populacional. A queda relativa dos preços de veículos e combustível, associada a dificuldades comerciais de venda, elevam aceleradamente as taxas de motorização dos lares urbanos.

Os congestionamentos crescentes incentivam a utilização de meios alternativos ao ônibus – o maior prejudicado pelas dificuldades de trânsito. Conduzem também o governo a fazer investimentos em sistemas segregados de maior capacidade de transporte, que, se não forem integrados adequadamente, implicarão novas perdas para o sistema de ônibus. Veículos menores, regularizados, clandestinos ou privados, roubam dos serviços regulares convencionais uma parcela expressiva dos passageiros. A perda de clientela eleva o custo per capita, acarreta aumento de tarifas e, de novo, agrava a perda de passageiros. Paralelamente, aumenta o uso de motos, bicicletas e marcha a pé, enquanto alterações nos hábitos cotidianos da população prenunciam

queda na mobilidade, como já vem ocorrendo em São Paulo ao longo de duas décadas.

Tal quadro coloca as empresas de transporte coletivo diante de um desafio que, sendo diferente dos anteriores, deve levá-las a uma nova postura. Como ocorre nas situações de transição, algumas empresas já se lançam em novas experiências, enquanto outras atuam para exacerbar mecanismos de proteção do passado. A nota otimista fica por conta da abertura que observo entre os empresários, dispostos à discussão sobre como melhorar os serviços oferecidos.

Há prenúncios de flexibilidade da oferta através de novos serviços que melhor atendam aos desejos de mobilidade da população. Nas metrópoles, a implantação de sistemas metroferroviários modernos, com apoio governamental, possibilitará a integração das viagens das pessoas, permitindo ao transporte coletivo de superfície evitar a operação em áreas de congestionamento severo. Nas demais áreas, será preciso adotar medidas que garantam a prioridade de movimentação aos veículos de transporte coletivo.

A favor da atenção a tais medidas, que dão prioridade aos transportes coletivos na circulação urbana, estará, em tempo não muito distante, a maior consciência da população e dos governos sobre sua importância como alternativa aos grandes congestionamentos de trânsito já delineados nos horizontes do futuro.

Todos os que se interessam pelo tema do transporte urbano reconhecerão que a leitura deste livro representa um incentivo à reflexão sobre como construir a flexibilidade e a produtividade que permitam à viação manter ilimitada sua importância na vida brasileira.

Rogério Belda
Presidente da Associação Nacional de Transportes Públicos
Chefe da Assessoria de Projetos Estratégicos
da Companhia do Metrô de São Paulo

Almoxarifado

APÊNDICES DA VIAÇÃO

Nessa bumba eu não ando mais
acharam um bagulho no banco de trás
o motorista se levantou,
falou que era do cobrador
e o cobrador muito invocado falou
que é de quem tá sentado
eu acho que é de quem tá de pé
o pessoal ficou revoltado
e o delegado só perguntava
quem que é o dono?

Virgulóides, 1996

BILHETES

Notas e referências por capítulo

LINHAS

Bibliografia da viação

RODAS

Sumário analítico

LOGOMARCA

Abstract and Excerpts Ltd.

PEÇAS

Glossário de siglas e acrônimos

TURMA

Sobre os autores

Notas e referências

A.I. Secretaria de Viação, fabricação e promoção do sistema ônibus brasileiro, *Anísio Brasileiro & Etienne Henry*

BAER, Werner (1985). *A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil*. Ed. da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

BANDEIRA DE MELLO, C.A. (1995). *Curso de Direito Administrativo*. 7a ed. Malheiros, São Paulo.

BONDUKI, Nabil (1982) "Origens do problema da habitação popular em São Paulo". *Espaço e Debates* n° 5, 3-5/82, Cortez, São Paulo.

CASTRO, Ana Célia (1979). *As empresas estrangeiras no Brasil*. Zahar, Rio de Janeiro.

COING, Henri; DE LARA, Philippe & MONTAÑO, Iraïda (1989). *Privatisation et régulation des services urbains. Une étude comparative*. (mimeo) Latts, ENPC, Noisy.

GEIPOT. Anuário Estatístico de Transporte, vários, Brasília

HENRY, Etienne (1992). Voltar à cidade, aos trinta anos de pesquisa urbana latino-americana. Trabalho apresentado ao Congresso da Associação Nacional de Programas de Pós-graduação em Ciências Sociais, ANPOCS, Caxambu.

——— & SACHS-JEANTET, Céline (1996). "Invadir, aconselhar e governar... a cidade da América Latina". *Rua*, n.° 2, 3/96, p. 9-61, NUDECRI, Unicamp, Campinas.

KOWARICK, Lúcio (1975). *Capitalismo e marginalidade na América Latina*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.

——— (1980). *A espoliação urbana*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.

LESSA, Carlos (1975). "Quinze anos de política econômica". *Cadernos IFCH* n.° 4, Unicamp/Brasiliense, São Paulo.

——— (1978). *A estratégia de desenvolvimento 1974/78 – sonho e fracasso*. Tese UFRJ/FEA, Rio de Janeiro.

MARTINS, Luciano (1976). *Pouvoir et développement économique. formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Anthropos, Paris.

MEIRELLES, Hely Lopes (1985). *Direito municipal brasileiro*. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo.

MELLO, João Manuel Cardoso de (1982). *Capitalismo tardio*. Brasiliense, São Paulo.

SEVCENKO Nicolau (1992). *Orfeu Extático da Metrópole. São Paulo: Sociedade e Cultura nos Frementes Anos 20*. Companhia das Letras, São Paulo, 390 p.

SILVA, Hélio & CARNEIRO, M. Cecília (1983). *Washington Luís*. Os Presidentes, 130 Presidente do Brasil, Revolução de 30 Alzugaray Ed., São Paulo.

TAVARES, Maria da Conceição (1983). *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro – Ensaios sobre a economia Brasileira*. Zahar, 11ª edição, Rio de Janeiro.

VILLELA, Aníbal & SUZIGAN Wilson (1973). *Política de governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945*. IPEA/INPES, Rio de Janeiro.

1. O presente texto foi escrito após o fechamento dos demais capítulos de *Viação Ilimitada*. Portanto, remete de forma geral aos desenvolvimentos sucessivos da trajetória das empresas e de suas relações com os poderes públicos Também recorre a uma literatura já publicada, a qual foi usada livremente – na esperança de não ter deformado o pensamento de seus autores. Muitas estatísticas procedem dos Anuários Estatísticos dos Transportes do GEIPOT, para cujo levantamento se contou com a preciosa colaboração dos bolsistas de iniciação científica Giselle de Moraes Ramos e Luciana Maria Gomes Mendonça Foram usados ainda dados industriais gentilmente oferecidos por Maria Alejandra Guilharte de Castro; o Cadastro Econômico do IBGE; séries inéditas dos censos populacionais do IBGE exploradas pelo CREDAL/Paris III (agradecendo-se a colaboração de Martine Droullers) Embora nenhuma dessa fontes seja totalmente completa e fidedigna, elas servem muito para ilustrar o nosso propósito. Nessa base, ambos os autores tiveram que explicitar pontos de vista diferenciados no início e chegar a uma convergência, o que explica em parte a dimensão desse texto. Evidentemente, apesar dos vários aportes acima referidos e outros comentários ou depoimentos, a responsabilidade do que aqui está escrito é inteiramente nossa.

2. Entre os instrumentos mais importantes destacaram-se a Lei nº 641 de 1852, adotando a garantia de juros aos empreendedores privados que desejassem construir uma linha férrea e a Lei nº 2.540 de 1852, concedendo uma subvenção por quilômetro construído e garantia de juros não superiores a 7% do capital empregado, pelo prazo de trinta anos, às companhias privadas que pudessem obter uma renda líquida da ordem de 4% (Brasileiro, 1981)

3. Como bem mostra Sevcenko para o caso de São Paulo, válido, todavia, para todo o país: "A Light, naturalmente, era a peça decisiva no modo de expansão da cidade. Localizando as paradas finais de suas linhas em pontos extremos e de população rarefeita – Penha, Lapa, Santana, Ipiranga, Vila Mariana, Pinheiros – ela gerou fluxos irradiados de valorização imobiliária que, seguindo as direções de seus trilhos, suscitavam a criação de loteamentos em áreas remotas. Essas áreas, ao obterem os serviços básicos de transporte, eletrificação e gás, fornecidos pela própria Light, geravam zonas intermediárias entre esses locais já dotados de infra-estrutura e o centro da cidade, tornadas automaticamente supervalorizadas, o que elevava os preços dos terrenos e aluguéis em níveis exponenciais" (Sevcenko, 1992, p 123)

4. Autoridade competente para exercer a tutela e regulamentar os serviços urbanos e, conseqüentemente, os transportes, o chamado "Presidente da Província" tomará na República o título de "Governador do Estado", correspondendo à organização federativa adotada para o país.

5. Observe-se que o direito administrativo brasileiro define a concessão como um contrato bilateral, precedido de licitação e com prazos longos, que devem ser aprovados pelo poder legislativo (Meirelles, 1985)

6. Com a deposição de Getúlio Vargas em 1945, aumentam as reivindicações por melhores condições de transporte. "habitação e transporte são os maiores problemas do povo atualmente (..) e as denúncias refletem os problemas do momento: despejos e mais despejos nos bairros centrais e antigos bairros operários e precariedade e mais precariedade, transporte em primeiro lugar, nos bairros distantes" (Bondukı, 1982, citado em Affonso, 1987).

7. Entre 1929 e 1953, o percentual de ferrovias passadas à responsabilidade do governo aumentou, indo de 60% para 81% no âmbito federal e de 7% para 13% no dos governos estaduais, enquanto diminuiu de 33% para 6 % no setor privado (Villella & Suzigan, 1973).

8. "A RFFSA leiloou as concessões de suas 6 malhas regionais: Malha Oeste, 1.611 quilômetros, a partir de 1/7/96, concessionária· Ferrovia Novoeste S.A., Malha Centro-Leste, 7 080 quilômetros, a partir de 1/9/96, concessionária: Ferrovia Centro-Atlântica S.A.; Malha Sudeste, 1 674 quilômetros, a partir de 1/12/96, concessionária· MRS Logística S.A.; Malha Tereza Cristina, 164 quilômetros, a partir de 1/2/97, concessionária: Ferrovia Tereza Cristina S.A.; Malha Sul, 6.586 quilômetros, a partir de 1/3/97, concessionária: Sul-Atlântico S.A.; Malha Nordeste, 4 534 quilômetros, leilão em 18/7/97, concessionária: MANOR". GEIPOT, *Anuário Estatístico dos Transportes*, 1996.

9. À exceção do Estado de São Paulo, onde as ferrovias regionais e suburbanas ficaram sob a tutela das Ferrovias Paulistas, depois reunidas na FEPASA.

10. "Em outubro de 1929 [após o craque da Bolsa de Nova York], toda a obra administrativa de Washington Luís estava sacrificada. O plano rodoviário que dera o *slogan* de seu tempo –

"Governar é abrir estradas" – seria a realização duradoura. A Rio-Petrópolis, a Rio-São Paulo, outras rodovias iniciadas ou melhoradas marcavam, realmente, um novo descortino, o início de uma nova era", escreve o historiador Hélio Silva (1983: 33). O último presidente da "política do café-com-leite", que alternava paulistas e mineiros na presidência da República, foi deposto pela Revolução de 1930, inaugurando-se a Segunda República com o "governo provisório" do gaúcho Getúlio Vargas. O dia 13 de maio de 1926 é considerado o início da "era rodoviária brasileira", sendo a data da inauguração da primeira estrada de rodagem, a Rio-Petrópolis, construída pelo Automóvel Clube do Brasil (Silva, 1941).

11. E o Decreto Lei nº 8.463 de 27/12/45.

12. Criam-se o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER, 1937); o Fundo Rodoviário para Auxílio aos Estados e Municípios (1940), constituído pelo Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos (IULCLG); o Plano Rodoviário Nacional data de 1944.

13. Interessa reproduzir os cinco sentidos desse brasilianismo, explicitados no Dicionário Aurélio como: "1. Pau usado, no interior, para transportar, amarradas, araras e outras aves; 2. Instrumento de tortura. pau roliço que, depois de ser passado entre ambos os joelhos e cotovelos flexionados, é suspenso em dois suportes, ficando o paciente de cabeça para baixo e como que de cócoras; 3. Caminhão coberto, com varas longitudinais na carroceria, às quais os passageiros se agarram, e usado principalmente no transporte de retirantes nordestinos para SP, MG e RJ: "*um 'pau-de-arara' capotando na estrada e uma porção de vítimas semeadas na ribanceira.*" (Clarival do Prado Valadares, *Riscadores de Milagres*, p. 31); 4. Retirante que viaja num desses caminhões: "*O Nordeste é /./. um laboratório de aflições. Esse espetáculo de legiões de paus-de-arara, que demandam o Sul e por aqui se espalham famintos, / / continua a ser uma síndrome grave de enfermidade social*" (Povina Cavalcanti, *Vida e Obra de Jorge de Lima*, p. 138.), 5. P. ext Pejorativo. Qualquer nordestino".

14. É muito polêmica e metodologicamente discutível a seguinte afirmação dos autores: "Diz-se freqüentemente, com base a cifras que mostram o acentuado declínio dos transportes ferroviários, que frente a estes se aplicou uma política de abandono. A análise das medidas tomadas não confirma esse juízo. /.../ Em 1939, o Estado já é proprietário de 2/3 do sistema. /.../ Nos anos 50, um esforço muito real visa adaptar a ferrovia às novas condições. Primeiramente, o setor é nacionalizado por inteiro. /.. / Nessa época, grandes investimentos são aplicados no setor. /. ./ Desde então, o rodoviário financia o ferroviário. /.../ O governo dos militares também reordenou o setor. /.../ Os anos 70 marcam um terceiro período na política de transportes ferroviários, caracterizado principalmente por um considerável esforço de investimento" (Darbéra & Prud'homme, 1983: 31-35).

15. "O perfil da política de governo para o setor dos transportes a partir da segunda metade dos anos 50 caracteriza-se pelo predomínio absoluto do setor rodoviário, simultaneamente à marginalização dos sistemas ferroviário e hidroviário e à completa omissão ao transporte coletivo urbano. (Além do condicionamento econômico de caráter estrutural, há outros fatores cuja influência, por vezes simultânea, também contribuíram para a configuração e hegemonia do referido padrão). /.../ Os indicadores disponíveis – gasto público, extensão da rede rodoviária, desempenho da indústria automobilística, participação intermodal no tráfego de mercadorias e de passageiros etc são bastante eloqüentes. /.../ Um dos principais instrumentos de política econômica utilizado na consolidação desse perfil específico foi, sem dúvida, a montagem de uma estrutura financeira de suporte, plenamente ajustada aos objetivos precípuos da intervenção governamental no setor" (Fagnani, 1985: 37).

16. O IULCLG, Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos, foi criado pelo Decreto-Lei n º 2.615 de 21/11/40, sem destinação final específica, o que permitiu seu uso indiscriminado pelo Tesouro Nacional; em complemento, a Taxa Rodoviária Única – TRU foi instaurada pelo Decreto-Lei nº 8.463 de 27/12/45, com o objetivo de criar o Fundo Nacional Rodoviário, suporte financeiro do Plano Nacional Rodoviário de "programas de construção, conservação e melhoramentos da infra-estrutura rodoviária"

17. Conforme as teorias desenvolvimentistas das Nações Unidas (CEPAL, Comissão Econômica para a América Latina), propugnava-se uma industrialização promovida pelo Estado para que os países "dependentes" pudessem acelerar seu crescimento econômico e melhorar sua posição no comércio internacional. Retomadas pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros – ISEB, as propostas de Kubitschek enfatizavam o nacionalismo.

18. "Por várias razões, Kubitschek deu a Brasília prioridade máxima em seu programa. Em primeiro lugar, ele argumentava que a construção da capital daria origem tanto à integração nacional ('integração pela interiorização' era um dos seus *slogans*) como ao desenvolvimento regional, levando o mercado nacional às regiões de economia de subsistência. Em segundo lugar, ele sustentava que Brasília ia produzir tanto um novo espaço nacional como uma nova época para o país, incorporando o interior à economia e sendo ao mesmo tempo o marco decisivo na trajetória temporal do país rumo à sua emergência como grande nação Essas inovações deveriam criar uma inversão no desenvolvimento (..e) conduziriam o resto do país a empenhar-se nas inovações produzidas por Brasília" (Holston, 1993· 25-26)

19. "No período 1956-73, a base financeira da Política Nacional de Transportes era constituída pelos seguintes recursos tributários federais. Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos – IULCLG; Taxa Rodoviária Única – TRU; Imposto sobre os Serviços de Transporte Rodoviário Intermunicipal e Interestadual de Pessoas e Cargas – ISTR; Adicional ao Frete da Marinha Mercante (antiga Taxa de Renovação da Marinha Mercante); e, finalmente, Taxa de Melhoramento dos Portos – TMP" (Fagnani, 1985: 37 sq.)

20. A evolução do transporte de carga ilustra esse crescimento exponencial do modal rodoviário de 1950 a 1972; nos anos seguintes, por conta da crise econômica, o aumento é menor, voltando a se acelerar a partir de meados da década de 80 Evidencia-se ainda a preponderância do transporte rodoviário de carga (72% em 1978), enquanto o modal ferroviário conhece certo crescimento (de 9% em 1960 chega a 13% em 1978), semelhante ao que ocorre no transporte marítimo

21. Conforme exposto pelo fundador da Viação Itapemirim, empresa rodoviária que hoje constrói seus próprios veículos, chamados Tribus, e até faz transporte de cargas com aviões próprios. O grupo também atua em agropecuária, mineração e edição (Cola, 1998)

22. Uma excelente apresentação crítica dessa literatura acha-se em Kowarick, 1975 Vide também Henry, 1992 e Henry & Sachs-Jeantet, 1996.

23. Essa informação, consolidada pelo GEIPOT a partir de dados extraídos dos Departamentos de Trânsito – DETRAN, deve ser tomada com cautela, dada a ausência de controle, tanto das estatísticas locais como de destino dos veículos, do serviço que prestam (regulamentado ou não) e da sua classificação (ônibus, microônibus, outros). A Figura 7 ilustra apenas a distribuição percentual, pois subsistem sérias dúvidas quanto às cifras absolutas. De fato, admitindo-se um total geral de 331.796 veículos de transporte coletivo (98,9% a diesel), devem-se retirar dele 20.301 ônibus interurbanos, registrados pelo próprio GEIPOT e pelo DNER em 1993 – ambas as cifras extraídas do *Anuário Estatístico de Transportes* de 1997. Subtraindo-se também os 152.663 ônibus urbanos municipais, intermunicipais e de serviços especiais contados em *OnibuLis*. (ver Capítulo IV), restariam 158.663 veículos que não seriam nem de passeio nem comerciais. Ora, é difícil imaginar que metade da frota nacional de veículos de transporte coletivo seriam ônibus ainda em uso em atividades diferentes das acima mencionadas – e que não consideram apenas parte substantiva do transporte chamado de "informal". Aliás, semelhante inflação produz-se na estimativa, por essa fonte estatística, de uma frota nacional de 19.354 083 carros de passeio, em 1996, e de 24 305.121 veículos automotores (mais 2 924 227 biciclos e triciclos).

24. Entre esses incentivos à industria automobilística destaca-se a Instrução nº 113/55 da Superintendência da Moeda e do Crédito – SUMOC.

25. O transporte urbano, quer seja analisado como "elemento da reprodução do capital" ou como meio de consumo coletivo gerando "contradições secundárias", faz parte daqueles "meios de reprodução da força de trabalho", tema que suscitou importantes debates tanto em torno da "escola francesa de sociologia urbana" (Castells, Lojkine, Topalov; crítico Pradilla) quanto de sua aplicação à teoria do capitalismo dependente, em particular no que diz respeito à urbanização, marginalidade e informalidade (Nun, Cardoso, Faletto, Quijano, críticos Singer, Weffort) Vide Henry & Sachs-Jeantet, 1996

26. A Taxa Rodoviária Única – TRU, instituída pelo Decreto-Lei nº 99 de 21/10/69, é gerada no momento do registro e licenciamento dos veículos rodoviários

27. O Sistema Nacional de Transpores Urbanos – SNTU foi criado em 14/11/75 pelo Decreto-Lei nº 6 261 e extinguiu-se definitivamente 15 anos depois

28. Os planos do GEIPOT da época eram os denominados Plano de Ação Imediata de Trans-

portes e Trânsito – PAITT, Estudo de Transportes Coletivos – TRANSCOL, Plano Diretor de Transportes Urbanos – PDTU.

29. Desde a extinção do Conselho Nacional de Preços – CIP, ligado ao Ministério do Planejamento, a fixação das tarifas do transporte urbano ficou a cargo das municipalidades.

30. O Programa Nacional do Álcool – PROÁLCOOL é acompanhado pelo Programa de Transportes Alternativos para Economia de Combustíveis – PTAEC.

31. "A título de ilustração, consideremos a evolução da receita global da EBTU, segundo sua origem A partir de 1980, a empresa deixa de contar com recursos próprios e no biênio seguinte sua receita global passa a ser garantida, fundamentalmente, por transferências da União Posteriormente, em 1983/84, reduz-se a participação dessas transferências e eleva-se consideravelmente a parcela dos financiamentos externos. Mais concretamente, observa-se que, entre 1979 e 1984, a participação relativa de empréstimos externos na composição da receita global da EBTU eleva-se de 4,4% para 60,5%. A composição das fontes de financiamento dos programas de trens de subúrbio desenvolvidos pela RFFSA/CBTU nas Regiões Metropolitanas de Fortaleza, Recife, Salvador, Porto Alegre e Belo Horizonte também demostra expressiva participação de recursos externos: essa participação, que era de 3,2% em 1981, passou a 67,9% em 1983 e atinge 87,9% em 1984 Esses programas, considerados prioritários no plano do PTAEC, foram, efetivamente, a tônica central " (Fagnani, ibidem. 47)

32. À exceção da Companhia Carris Porto-Alegrense, que data do final do século XIX (ver Capítulo VII), as demais surgiram nesse final dos anos 40 e durante toda a década de 50; exemplos: CMTU – Companhia Municipal de Transportes Urbanos, em São Paulo (1947), CTU – Companhia de Transportes Urbanos, em Recife, CTC – Companhia de Transportes Concedidos, no Rio de Janeiro, etc.

33. Também no discurso político, que erroneamente usa o termo "privatização" quando, na verdade, se trata de extinção e delegação no contexto da municipalização, como no governo Maluf em São Paulo. Ver a discussão desse ponto no Capítulo II.

34. Boa parte deste parágrafo – até seu título – inspira-se em trabalho inédito gentilmente cedido por seu coordenador, Carlos Morales: "A empresa pública: resquícios ou projeto?", São Paulo, 02/95 Vale-se também de entrevistas com antigos diretores e gerentes de empresas públicas ou secretários de transportes de São Paulo, Brasília, Recife, Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema, Campinas, Porto Alegre, Araraquara, Santos, Franca e outras cidades que tiveram posição de destaque na experiência de empresas públicas. Seja esta a ocasião de os autores, mantendo o próprio ponto de vista, agradecerem também a Maurício Muniz de Carvalho, Nazareno Affonso, Márcio Junqueira, Oswaldo Lima Neto, Francisco Cristóvão, Márcio Queiroz, Pedro Nagal, Carlos Batinga, Cristina Badini, Jurandir Fernandes, João Luiz Diaz, Adriano Branco e outros que lhes confiaram seus balanços de atores diretos nesta polêmica matéria.

35. Anualmente, a revista *Transporte Moderno* classifica, após avaliação contábil, as 50 melhores empresas de transporte. Não tem sido raro ver premiadas companhias como a CSTC, a Carris ou a própria CMTC.

36. Vide o número especial sobre empresas públicas de transporte de 1992 da revista *Trajeto* (12/92), editada pela Secretaria de Transporte da Prefeitura Municipal de Santo André. Em particular· Liane Born, Carlos Morales & Pedro Nagao, "Afinal de contas, para que precisamos de empresas públicas?"

37. O artigo 30 da Constituição de 1988 confere explicitamente aos municípios a "legislação sobre assuntos de interesse local" e os poderes de "organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte público, que tem caráter essencial". No entanto, seu artigo 21 não exime a União da responsabilidade de "instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento e transportes urbanos", lembrando no artigo 22 que fica mantida como competência federal a obrigação de dar "diretrizes da política nacional de transportes / trânsito e transporte"

38. Expressa-se, por exemplo, no esforço do GEIPOT para a formação de recursos humanos via cursos de gerenciamento de transportes urbanos e convênios com universidades para estudos sobre regulamentação nos transportes. Também na criação, pelo Ministério dos Transporte, de um grupo de trabalho para propor diretrizes para o setor e criação (portarias ministeriais números 896/93 e 897/93) da Comissão Nacional de Transporte Urbano, agrupando entidades liga-

das à União, aos municípios, à sociedade civil e sindicatos (ver Fagnani, 1995)

39. A EBTU foi extinta pela Lei nº 8 029 de 12/04/90 depois de sérios embates com outros organismos federais (por exemplo, quando perdeu o controle sobre as ferrovias suburbanas, passadas à CBTU em 1984) e de viver em situação financeira artificial durante dez anos Ver nota 27 acima

40. Além da sede em São Paulo, a ANTP tem hoje representações em Minas Gerais, Rio de Janeiro, Brasília, no Nordeste e no Sul, edita há vinte anos a *Revista dos Transportes Públicos*, além de boletins estatísticos e materiais didáticos, dá apoio a pesquisas e acaba de lançar um importante guia para um *Transporte Humano*.

41. Antes do estabelecimento do Fórum Nacional de Secretários de Transportes, a União Nacional dos Dirigentes de Organismos de Tutela – UNO, de vida efêmera, havia tentado suprir o vácuo já existente com o enfraquecimento da EBTU.

42. Citam-se, em forma não exclusiva Associação Nacional de Transportadores de Turismo e/ou Fretamento e Agências de Viagens que operam com Veículos Próprios, ANTTUR, Federação dos Condutores Autônomos de Veículos Rodoviários e Transportadores Rodoviários Autônomos de Bens do Estado de São Paulo, FETRABENS, Federação Nacional dos Condutores Autônomos de Veículos Rodoviários, FENCAVIR, Federação das Empresas de Transportes Rodoviários do Norte e Nordeste, FETRONNOR. No Rio de Janeiro, Federação de Sindicatos de Empresas de Transporte do Litoral Norte – FETRANSPOR e sua congênere TRANSURB.

43 Esse novo modelo está explicitado no Projeto de Lei nº 9 277/95, que define o novo sistema nacional de viação, na Lei nº 9.277 de 10/05/96, na qual a União delega aos municípios e estados a administração e exploração de rodovias e portos federais; e nas propostas de Emenda Constitucional nº 175-A/95 e nº 81-A/95, que definem novas modalidades de financiamento para o setor

44 Decreto nº 1 945 de 28/06/96 No setor portuário, o quadro jurídico está definido pela Lei de Modernização dos Portos (nº 8 630, de 25/02/93), em que se destaca a criação do Grupo Executivo para Modernização dos Portos.

45. Embora seja imprecisa, usamos a expressão "semicoletivo" de preferência a outras, quer para indicar claramente que se trata de um modal situado entre o carro individual e os modos clássicos de transporte coletivo – e não apenas mero derivado dos segundos No entanto, deve-se ter em mente a profunda heterogeneidade desse setor, à qual corresponde a grande variedade de demandas e ofertas de transporte

A.II. Ônibus na metrópole, articulações entre iniciativa privada e intervenção pública em São Paulo, *Etienne Henry & Silvana Zioni*

ANTP/GALLUP (1996). Pesquisa Imagem dos serviços de transporte coletivo na Grande São Paulo, São Paulo.

CARDOSO, Fernando Henrique, KOWARICK, Lúcio et al. (1976) *São Paulo 1975 Crescimento e Pobreza* Loyola, São Paulo, 155 p.

CMSP (1989) *Pesquisa OD/87 Síntese das Informações*. Metrô SP, São Paulo. 79 p

CMTC (1947-1995) Documentos diversos. Prefeitura Municipal de São Paulo, São Paulo

——— (1995) *CMTC, próxima parada o futuro O processo de privatização da CMTC* São Paulo.

——— (1992) Companhia Municipal de Transporte Coletivo (histórico, objetivos, etc), São Paulo.

——— (1990). *CMTC Uma nova companhia*. São Paulo

——— (1984). *A ação da CMTC intervenção no transporte* São Paulo

——— (1986) *Contratação de empresas particulares para a prestação de serviços de transporte coletivo*. V Congresso ANTP, Belo Horizonte

——— (1961) *CMTC suas origens. finalidade e comportamento* São Paulo

EMTU (1997). Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos, Relatório de Dados Operacionais das Linhas, São Paulo.

FREIRE, Gilberto (1968). São Paulo e a Unidade Brasileira, in Marcondes J V Freitas & Pimentel Osmar, *São Paulo Espírito, vozes, instituições*, Pioneira, São Paulo, p 1-10

GESP/SETM/EMPLASA (1994). *Sumário de dados da Grande São Paulo* Imprensa do Estado de São Paulo, 414 p.

LANGENBUCH, Juergen Richard (1971) *A estruturação da Grande São Paulo* Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro

LEME, Maria Cristina da Silva (1994). A formação do pensamento urbanístico em São Paulo na primeira metade do século XX. Seminário Origens das Políticas Urbanas Modernas (mimeo)

——— (1990) *Revisão do plano de avenidas. Um estudo sobre o planejamento em São Paulo, 1930.* Tese de Doutoramento, FAU/USP, São Paulo

——— (1991) "A formação do pensamento urbanístico em São Paulo no início do século XX" *Espaço e Debates*, n° 34, São Paulo

LÉVI-STRAUSS, Claude (1996) *Saudades de São Paulo* IMS/Companhia das Letras, São Paulo

MELLO, Luiz Ignácio de Anhaia (1946) "Um plano regulador para o município: elementos constitutivos do plano". *Revista engenharia*, n° 41, São Paulo.

——— (1940) Problemas de urbanismo – O problema econômico dos serviços de utilidade pública PMSP, São Paulo

——— (1933) "Urbanismo e suas normas para organização de planos" *Boletim do Instituto de Engenharia*, São Paulo

——— (1929) Problemas de urbanismo· Base para a resolução do problema técnico Instituto de Engenharia, São Paulo

——— (1935) "A 'Sociedade Amigos da Cidade' e sua função no quadro urbano". *Boletim do Instituto de Engenharia*, n° 115, São Paulo

MORALES, Carlos Antônio (1994) *Expansão da rede de ônibus no município de São Paulo* Dissertação de Mestrado, FGV/EAESP, São Paulo.

SADER, Eder (1988) *Quando novos personagens entraram em cena. Experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo 1970-1980* Paz e Terra, Rio de Janeiro

SANTOS, Milton (1990) *Metrópole corporativa fragmentada O caso de São Paulo* SEC/Nobel, São Paulo, 117 p

SEMPLA/PMSP (1990) *São Paulo· Crise e mudança*, Brasiliense, São Paulo, 206 p

SEVCENKO, Nicolau (1992) *Orfeu extático da metrópole. São Paulo, sociedade e cultura nos frementes anos 20* Companhia das Letras, São Paulo, 390 p

SINGER, Paul (1996) *Um governo de esquerda para todos Luiza Erundina na prefeitura de São Paulo (1989-1992)* Brasiliense, São Paulo, 262 p.

SOMEKH, Nadia (1997) *A cidade vertical e o urbanismo modernizador* Studio Nobel/ EDUSP/FAPESP, São Paulo,173 p.

SOUZA, Edgar de (1982) *História da Light Primeiros 50 anos.* Eletropaulo, São Paulo

SPTrans, (1995-1996) Documentos diversos São Paulo Transporte S/A. Prefeitura Municipal de São Paulo, Secretaria dos Transportes, São Paulo

——— (1996). Abordagem econômica do sistema de ônibus de São Paulo. Período jul/92-jun/96 PMSP/ST, São Paulo, 48 p

——— (1996a). Relatório da administração. São Paulo.

——— (1997) Veículo leve sobre pneus· a mais nova opção para o transporte público de São Paulo PMSP/ST, São Paulo, 33 p.

——— (1997a). Base de dados do sistema São Paulo.

VILLAÇA, Flávio (1994). "Uma contribuição à história do planejamento urbano no Brasil" III° Seminário de História da Cidade e do Urbano, EESC/USP, São Carlos

——— (1998). *Espaço intra-urbano no Brasil* Studio Nobel, São Paulo, 343 p

ZIONI, Silvana (1997). Evolução das relações entre o poder público e a iniciativa privada: O transporte urbano em São Paulo Texto integrante da pesquisa Inovação Tecnológica e Urbanização do Programa de Mestrado (em andamento), FAU/USP, São Paulo.

——— (1996) *Vers l'analyse de la réglementation des services et de la privatisation des transports collectifs urbains (São Paulo· de la CMTC à la SPTrans)*, INRETS, Arcueil, 40 p

---

1. As duas primeiras partes deste texto têm por base um documento inédito de Silvana Zioni, *Articulações entre iniciativa privada e intervenção pública – Trajetória paulistana e situação atual.* A terceira procede de matenal reunido por Etienne Henry no quadro da pesquisa *Trajetória e perspectivas de uma profissionalidade urbana os transportadores brasileiros* (em particular, dados extraídos de *OnibuLis, OnibuCad e OnibuGru*) Tanto os dados como as interpretações foram elaborados em comum pelos autores; porém, esta síntese recorre a numerosas referências de colegas e autores, cujos aportes não podem ser aqui esquecidos.

2. Com uma população semelhante à de São Paulo, a Cidade do México conta hoje com uma rede de metrô que é a quinta do mundo em extensão e a quarta em frequentação, embora em decréscimo absoluto desde 1989 (Henry & Kuhn, 1996)

3. Analisando atentamente a constituição do "espaço intra-urbano no Brasil" em relação a diversas formas de segregação, Flávio Villaça (1998. 114) estabelece em relação a São Paulo (e Belo Horizonte) que "o conjunto vale/ferrovia funciona então como uma barreira que define / / o 'lado de lá' e o 'lado de cá' /.../ A barreira divide o espaço urbano em duas partes, que têm custos e tempos de deslocamento ao centro diferenciados."

4. O peso relativo da capital dentro da RMSP vem decrescendo desde então. Por sua vez, a estrutura urbana da cidade de São Paulo foi se alargando em direção à periferia, induzindo a expansão da rede viária e do transporte coletivo com predomínio do ônibus

5. Pouco tem mudado a identidade da cidade que se impunha ao sentido comum no seu surgimento metropolitano: "Afinal, São Paulo não era uma cidade nem de negros, nem de brancos e nem de mestiços; nem européia, nem americana, nem nativa, nem era industrial, nem subtropical; não era ainda moderna, mas já não tinha mais passado Essa cidade que brotou súbita e inexplicavelmente, como um colossal cogumelo depois da chuva, era um enigma para seus próprios habitantes, perplexos, tentando entendê-lo como podiam, enquanto lutavam para não serem devorados /.../ O mal era urbano, ou melhor, metropolitano São Paulo, por força das circunstâncias, quisesse ou não, deveria pagar o preço da sua metropolização desenfreada, orgulho primordial, aliás, dos mesmos paulistas / ../ Ao contrário da aldeia original, criteriosamente planejada segundo o ambicioso projeto catequético dos jesuítas, a São Paulo moderna nasce de um motim dos fatos contra qualquer ética da prudência ou do bem-estar /.../ Nesse quadro, estabelecido pela expansão internacional da economia cafeicultora, a cidade de São Paulo, subproduto imprevisto e até inoportuno dessa evolução, aparece aos agentes desgarrados e itinerantes enredados nela como a possível bóia salva-vidas no descomunal naufrágio que os flagelara /. / Tanto a forma histórica da metrópole quanto as modernissimas tecnologias implicadas nela para transporte, comunicações, produção, consumo e lazer, a experiência mesma de assumir uma existência coletiva inconsciente, como 'massa urbana', imposta por essas tecnologias, se abateram como uma circunstância imprevista para os contingentes engolfados na metropolização de São Paulo " (Sevcenko, 1992, pp 31 sq.).

6. Concessão outorgada à Light & Power Ltd pela Câmara Municipal através da Lei nº 303 de 1897 Cristina Leme lembra que a Light, estabelecida no Canadá, foi originalmente constituída com capitais ingleses e técnicos norte-americanos (Figueroa et al., 1993).

7. Ao comentar duas fotografias do bonde na rua da Liberdade, que tirou em 1931 quando viveu em São Paulo, o antropólogo francês Claude Lévi-Strauss lembra. "O encanto da cidade, o interesse que ela suscitava vinham primeiro de sua diversidade. Ruas provincianas onde o gado retardava o bonde; bairros deteriorados que sucediam sem transição às mais ricas residências, perspectivas imprevistas sobre vastas paisagens urbanas· o relevo acidentado da cidade e as desfasagens no tempo, que tornavam perceptíveis os estilos arquitetônicos, cumulavam seus efeitos para criar dia após dia espetáculos novos Bairros nasciam" (Lévi-Strauss, 1996, pp 69-71)

8. Entre 1915 e 1922, o número de veículos passou de 374 a 404 e as distâncias percorridas de 9 mil a 13 mil milhas, enquanto o número de passageiros passou de 51 milhões a 119 milhões ao ano

9. "O número de veículos, que inclui carroças, bicicletas e outros licenciados no Município, em 1939, era de 57.846 A essas unidades devem-se somar 563 bondes e reboques que não pagavam licença, compondo um total de 58 409 veículos. Os acidentes apresentavam média de 150 mortes por ano. Em 1938, em 1.804 acidentes, registraram-se 159 mortes e, em 1939, 147 pessoas morreram em 1.575 acidentes" (Somekh, 1997, p 121).

10. Decreto assinado pelo presidente Getúlio Vargas em 1937, um mês antes de se aplicar a denúncia do contrato pela Light, a qual teve que continuar oferecendo o serviço por período indefinido, mantido ao longo da Segunda Guerra Mundial por imposições de segurança nacional

11. "A quase totalidade dos novos loteamentos acha-se praticamente desprovida de edificações, o mesmo verificando-se com grande número de loteamentos antigos Constata-se, pois, que o espaço colocado à disposição da expansão urbana de natureza residencial continua superando de muito as necessidades da cidade, permanecendo a especulação imobiliária que já caracterizava o período anterior / . / O bonde continua arrojado. Passou a servir um bairro de origem anterior a 1915. / ./ Os ônibus contribuem também na valorização de alguns bairros periféricos de São Paulo, ajudando a aumentar sua polarização, de que resultará a formação de 'subcentros'" (Langenbuch, 1971)

12. PMSP/SMT, 1992.

13. Destino semelhante ao dos bondes elétricos aconteceu também em cidades como México, Santiago do Chile e Bogotá (Figueroa, Ibarra, Jaramillo, Pacheco & Leme, 1989)

14. Durante três semanas, as forças tenentistas ocupam São Paulo em 1924 (apesar de inferiorizados em armas e contingentes) e são respondidas pelas forças do Estado, então sob o governo de Carlos de Campos, que ordena o bombardeio da cidade

15. "Em 1924 [ano de instabilidade política em São Paulo] os transportes urbanos representavam 50% das atividades da Light. / / Iniciava-se a eletrificação das estradas de ferro Agora começa o planejamento conjunto de geração de energia elétrica e dos serviços de suprimento básico da concentração urbana e industrial Foi um planejamento que incluía água, luz, gás, telefonia, bondes e metrô, transportes intermunicipais, hidrovias, teleférico, porto marítimo, controle de enchentes, projeto de vias públicas Deste plano não foi possível, por motivos políticos e práticos, integrar os transportes urbanos, intermunicipais e hídricos (Projeto da Serra), pois o desenvolvimento do transporte à base de energia de derivados de petróleo tornou economicamente indesejável, neste período, os pesadíssimos investimentos necessários para a implantação dos serviços elétricos correspondentes" (Souza, 1949)

16. "Já os bondes encontram imensa dificuldade para transitar nas ruas centrais da cidade Os auto-ônibus, tais como outros bondes, passam como êmbolos nas ruas apertadas. Temos, inevitavelmente, de retirar os bondes das ruas centrais e de providenciar sobre a regulamentação do trânsito dos auto-ônibus O recente aparecimento dos automóveis para transporte coletivo deixa as modernas cidades com dois problemas simultâneos. o do transporte sobre trilhos e o dos auto-ônibus Estou certo de que não será possível um bom serviço de auto-ônibus sem unidade administrativa. Já os bondes pertencem a uma única empresa; à Câmara Municipal cabe legislar sobre a unidade administrativa do serviço de auto-ônibus. Para o benefício do público, talvez convenha fazer a Municipalidade o serviço de transporte em auto-ônibus A criação do privilégio municipal, sob a direção da Prefeitura, do transporte em auto-ônibus torna-se uma necessidade da moderna vida dos grandes centros urbanos Sem unidade administrativa, será impossível um regime regular de horário e itinerário. Precisamos ter linhas regulares, no seu caminho e nas horas, como no preço de suas passagens, para que o público fique bem servido. A concorrência entre os auto-ônibus, fazendo-se pelo abaixamento irregular [do preço] das passagens, pelo excesso de carros em certas horas do dia e pela sua falta em outras, pela abundância em alguns pontos da cidade e pela sua ausência em outros, constitui um mal para o público. Convém que a Câmara cogite, desde já, sobre o problema, cuja solução agravar-se-á com a demora de sua resolução" (Stiel, 1978).

17. O Ato Executivo n° 1 069 de 1936 da PMSP substitui o de n° 135 de 1902.

18. "O prefeito Abrahão Ribeiro, através do Decreto-lei n° 365 de 10 de outubro de 1946, autorizou a constituição de uma empresa responsável pelo transporte público, criando-se então a Companhia Municipal de Transportes Coletivos – CMTC. O valor inicial do investimento da CMTC era de 250 milhões de cruzeiros da época /.../ na composição de seu capital, 40% das ações pertenciam à Light e aos antigos empresários de ônibus Essas ações foram adquiridas pela cessão de seus acervos, que não recebiam qualquer investimento há, pelo menos, dez anos" (PMSP/SMT, 1992).

19. Defensor da regulamentação, Anhaia Mello lançou as bases da doutrina de administração e direito urbanístico entre nós (Meirelles, 1974). A conclusão das palestras de Anhaia Mello está sintetizada, de forma enfática, em teses de defesa da regulamentação dos serviços de utilidade pública "A produção em larga escala e monopolista é necessária; a cooperação sistemática é benéfica, e um sistema econômico-social eficiente só poderá resultar do controle do Estado em toda a linha. Se o princípio é cada vez mais verdadeiro em todo o campo econômico, que diremos do domínio mais restrito das indústrias de utilidade pública, que apresentam características especiais. /.../ A socialização, parcial embora, é necessária, para padrão de custo como auxiliar preciosa da regulamentação. /.. / *Laisser faire*, curso natural dos acontecimentos, mãos invisíveis nada farão por nós. E, se não houver um controle social crescente para atender ao aumento de complexidade social, ninguém espere futuro mais feliz para a humanidade. /.../ Os serviços de utilidade pública são monopólios naturais e portanto só a regulamentação efetiva é capaz de proteger o interesse público. Essa regulamentação efetiva é entendida pela fixação de tarifas e preços de serviços, evitando avaliações fantásticas e lucros excessivos, que não se coadjuvam com as restrições peculiares de uma função

quase pública, e que garante ao mesmo tempo os capitais investidos nessas indústrias, fatores essenciais do progresso urbano, elevação do *standard* da vida e bem estar social" (Mello, 1940)

20. Cabe destacar o estabelecimento da política energética nacional pelo Código das Águas de 1934 e pela criação do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica em 1939, que vão organizar o setor energético através de fixação de tarifas e regulamentar a remuneração financeira das concessionárias de energia elétrica

21. Garantida pelo Decreto nº 365 de 1946.

22. As empresas privadas só podiam operar linhas rurais com demandas inferiores a 600 assentos diários. A operação do conjunto dessas linhas estava também limitada a 33% da receita· não podiam ser contratadas novas linhas além desse limite

23. "O transporte de massa foi abandonado de vez e, na operação mista, a exploração privada passou a ter primazia Com o descrédito a que a CMTC fora submetida, aliado ao relativo crescimento das empresas particulares, a partir de 1957 já se passou a adotar medidas claramente no sentido de inviabilizar a exploração pública em benefício da exploração privada." (Itacarambi, 1985).

24. O Decreto nº 3 438 de 1957 de fato liberava mercado para as empresas privadas.

25. "No período 1956-61, o sistema produtivo nacional sofreu profundas transformações estruturais, cuja magnitude significou a instauração de um novo padrão de acumulação de capital, que, evidentemente, teve efeitos decisivos sobre o perfil das políticas governamentais, em geral, e particularmente, na de transportes /. / Assim, / / o perfil assumido pela política de governo para o setor dos transportes a partir da segunda metade da década de 50 caracteriza-se pelo predomínio absoluto do setor rodoviário simultaneamente à marginalização dos sistemas ferroviários e hidroviário e à completa omissão quanto ao transporte coletivo urbano" (Fagnani, 1985)

26. Entre outros considerandos, afirma-se "O artigo 12 do Decreto-lei 365 de 1946 facilitou à CMTC utilizar-se do serviço de empresas particulares para operação de certas e determinadas linhas em sua área de concessão, mas não disciplinou a prestação desses serviços por essas empresas" (PMSP, Decreto Municipal nº 6 547 de 1966)

27. Portaria nº 13 de 2 de fevereiro de 1967

28. "/.../ tendo prosseguido a queda de participação da CMTC (23,1%), o Decreto nº 6 547 de 1966 regulamentou a participação de empresas particulares, sem prever datas-limite para operação, níveis de participação ou restrições de itinerário, institucionalizando assim uma situação de fato Para regulamentar os serviços dessas empresas foram criados, em 1967, os Termos de Permissão, inicialmente válidos por 5 anos e depois objetos de prorrogação até 2/03/1978" (PMSP, 1985)

29. Decreto nº 6 547 de 1966

30. "Assim, a política federal do período 1976-84 será orientada para a reorganização do setor privado de ônibus. Para tanto, propõe a racionalização dos itinerários, das paradas e terminais; o reagrupamento de proprietários individuais em empresas de transportes, estabelecendo-se uma frota mínima para cada empresa continuar em operação; a adoção de subsídios para a renovação da frota de ônibus, uma política de formação de recursos humanos com a criação de organismos de tutela eficientes" (Brasileiro, 1993).

31. Entre 1967 e 1978, foram realizados a primeira Pesquisa Origem e Destino, o PUB (Plano Urbanístico Básico), a Rede Básica do Metrô, o Sistran (Plano Sistema Integrado de Transporte Metropolitano), o PIT (Plano de Integração de Transporte) e o POT (Plano de Orientação de Tráfego) A institucionalização do transporte urbano no município de São Paulo ocorreu principalmente com a criação da Secretaria Municipal de Transportes, da Companhia do Metropolitano de São Paulo e da Companhia de Engenharia de Tráfego – CET

32. A concessão por área foi instituída pela Lei nº 8.579 de 1977 e regulamentada pelo Decreto nº 11 187 de 1977

33. Por meio da Lei nº 8 424/76.

34. Regulamentado pelo Decreto nº 6 547 de 1966.

35. Secretaria Municipal de Transportes da PMSP, Decreto nº 14.629 de 1977. divisão de São Paulo em 23 áreas de atuação das empresas contratadas

36. "A divisão de áreas adotada manteve os corredores compartilhados e, portanto, alimentou a concorrência entre empresas ao longo desses corredores. Como não se caminhou para a consolidação dos corredores como tronco-alimentadores, esses continuaram sendo parte de itinerário de longas e numerosas linhas radiais, deixando os empresários entregues à decisão de ou deteriorar o nível de serviço ao longo dos corredores, dimensionando a oferta em função da demanda cativa da linha, ou disputar passa-

geiros lindeiros do corredor, aumentando a oferta e criando ociosidade ao longo de grande parte dos itinerários Assim, condicionada por longos itinerários, altos custos operacionais, baixos fatores de renovação e ociosidades parciais, a concorrência que se manteve ao longo dos corredores foi prejudicial, tanto para os usuários quanto para as empresas" (PMSP, 1985).

37. "Observa-se, então, uma convergência de interesses dos vários atores dos transportes urbanos. o Estado Federal intervém no setor, pois precisa reequilibrar a matriz energética do país e fazer face aos movimentos reivindicatórios, as grandes empresas fabricantes de chassis e de carrocerias precisam de um mercado para seus produtos; as pequenas empresas de ônibus necessitam de subsídios e de segurança para poderem investir; os poderes públicos municipais, sem condições financeiras, outorgam ao Estado a gestão dos transportes públicos urbanos" (Brasileiro, 1993)

38. "No episódio de intervenção, dois aspectos tornaram-se evidentes a tradicional postura de força que os empresários costumam assumir perante o poder público e a falta de um interlocutor válido para o poder público negociar, quando a situação exigiu unidade de posição por parte dos empresários" (Fagnani, 1986).

39. "A hipótese de que a divisão do município em áreas tornaria homogênea a rentabilidade das empresas mostrou-se falha. Na verdade, permanecem os diferentes resultados econômico-financeiros das empresas, causados pela existência de características próprias das linhas vinculadas a cada área e pela adoção de custos médios para cálculo das tarifas /.../ Ocorre ainda que a setorização das empresas, aliada à diversidade da operação da CMTC, torna vulnerável a continuidade dos serviços. Paralisação ou deficiências de operação de empresas deixam a descoberto vastas áreas contínuas do Município, grande número de usuários, exigindo por parte da CMTC grandes e frequentes operação de exceção" (PMSP, 1985).

40. "A diminuição do número de empresas agravou o problema de continuidade, pelo maior risco que a falha de cada empresa passou a representar. Além disso, a adoção de empresas de maior porte não se mostrou eficiente sob o aspecto de diminuição de custos operacionais, já que não há ganhos em escala considerável para garagens – unidades acima de cinqüenta veículos Ainda deve ser considerado que a diminuição do número de empresas não representa uma situação de fato, pois, embora representando uma unidade nos momentos de negociação, operacionalmente verifica-se que muitas empresas se comportam como a justaposição de unidades autônomas de gerência " (PMSP, 1985)

41. A implantação do Corredor Paes de Barros, o início das obras do Corredor Santo Amaro/Nove de Julho, o desenvolvimento do Programa Trolebus são os marcos principais dessa estratégia política dos transportes coletivos em São Paulo

42. A cobrança pelo seguinte Secretário Municipal de Planejamento ia ser não apenas ideológica, provindo de um famoso economista "A tarifa de ônibus tinha ficado congelada de março de 1986 em diante, enquanto a inflação, partindo de praticamente zero em março e abril, havia aumentado novamente de mês a mês Quando o congelamento da tarifa na prática acabara, após o chamado 'Cruzado II', em novembro, Jânio aumentou a tarifa violentamente, passando a fixá-la acima dos custos das empresas permissionárias privadas, [sublinhado pelo autor] embora abaixo dos custos da CMTC / / Jânio, desta maneira, tinha zerado o déficit do sistema às custas dos seus usuários, que haviam passado a pagar uma tarifa bastante alta, suficiente para gerar uma receita equivalente aos custos do sistema Ora, os usuários do transporte coletivo são em sua grande maioria trabalhadores e seus dependentes, que não têm meios para adquirir um carro Num momento em que os salários estavam sendo desgastados pela volta da inflação e o desemprego aumentava em função da recessão, a política tarifária de Jânio representara uma injustiça social berrante. Aconteceu, no entanto, que a partir do início da campanha eleitoral, Jânio mudou sua política, passando a reajustar a tarifa muito abaixo da inflação. Tentou assim passar uma borracha sobre sua política anterior e agradar ao eleitorado de baixa renda, predispondo-o a votar nos candidatos que favorecia / . / A tarifa então vigente tinha sido fixada pelo prefeito Jânio Quadros havia pouco mais de um mês [em 5 de dezembro de 1988] e já estava defasada /. / sem colocar no orçamento de 1989 qualquer recurso para subsidiar o sistema de ônibus" (Singer, 1996, p. 57-58)

43. Decreto Municipal nº 23.182 de 12 de dezembro de1986· criação da taxa de gerenciamento cobrada pelo município às operadoras do transporte coletivo.

44. A municipalização representa uma grande inversão na história do transporte coletivo da cidade de São Paulo. A partir de agora, o interesse do usuário tem precedência e prioridade na

organização e prestação do serviço (PMSP, 1992)

45. Em estrita aplicação da Constituição de 1988, que repassa para os poderes locais atribuições antes concentradas no nível nacional, tipicamente no caso do transporte, que viu se extinguirem os órgãos ligados ao transporte urbano.

46. Especialmente na periferia de São Paulo Foi o caso da cidade de Santo André. ver Nazareno Affonso, "Municipalização do Transporte Trajetória de uma Noção, Resenha de uma Experiência" (em Henry, org , 1992· 223-232); e Henry & Pacheco, 1994

47. Em outras cidades, após Curitiba, foram particularmente os casos de Porto Alegre e de Belo Horizonte

48. Secretaria de Transportes de São Paulo, *Municipalização*, 1992

49. Lei da Municipalização n° 11 037 de 1991, ainda vigente

50. Que vigorou a partir de 1966 (Decreto n° 6.547) e foi modificado pela Lei da Municipalização em 1991.

51. "Nos primeiros cem dias da nova administração, /. / recebi um chamado urgente para ir ao Ibirapuera / ./ À reunião, no gabinete, estavam presentes Luiza Erundina, a secretária dos Transportes, Teresa Lajolo, o presidente da CMTC Celso Cosenza, vários secretários da 'casa', isto é, sediados no próprio Ibirapuera e que formavam o *staff* político da prefeita: José Eduardo Cardoso, Luís Eduardo Greenhalg, Perseu Abramo e Carlos Neder, que no primeiro ano de governo era chefe de gabinete da prefeita, além dos secretários da área econômica, Amir Khair e eu A questão era. dado o iminente congelamento dos preços, inclusive das tarifas públicas, o que fazer com a tarifa de ônibus? /. ./ Na reunião em questão tudo isso veio à baila Amir Khair demonstrou que a tarifa vigente de modo algum cobria os custos da CMTC. Havia menos preocupação com as permissionárias, pois os custos destas não eram bem conhecidos e havia a presunção de que tinham auferido lucros altíssimos nos anos anteriores Mas a CMTC apresentaria um rombo grande, que teria de ser coberto pelo Tesouro Municipal. / / À preocupação financeira, a prefeita e seus secretários 'políticos' opunham os compromissos da campanha, a expectativa da opinião pública e em particular do PT de que, se fôssemos mexer na tarifa, seria para baixá-la e nunca para aumentá-la. Pela primeira vez senti com agudez, e creio que os demais participantes da reunião também, que havia um abismo entre a visão de 'dentro' do governo e a visão de 'fora' do mesmo. Era uma sensação sufocante, pois (neste caso) estava claro por mim que a visão de 'dentro' / . /, embora factualmente correta, se opunha frontalmente aos interesses dos de 'fora'. / / No final prevaleceu a convicção mais firme, principalmente dos secretários da área econômica, de que era imperativo reajustar a tarifa para garantir a viabilidade financeira não só da CMTC mas do conjunto do plano de governo" (Singer, 1996. 55-61)

52. "A definição da política tarifária está intrinsecamente ligada à definição dos recursos que financiarão o custo e investimentos do sistema de transporte coletivo e dos mecanismos de captá-los" (PMSP, 1991).

53. Através da Lei n° 11 037 de 1991

54. Pode-se ler o balanço feito pelo secretário municipal de Transportes de São Paulo, Lúcio Gregori (1990-92). "O aumento sem precedentes no número de veículos acrescidos à frota urbana (2.300 ônibus a mais em menos de um ano, ou seja, acréscimo em 25% da frota existente!) foi a ponta de lança da municipalização [a qual], insistimos, foi a mas radical e conseqüente intervenção sobre o transporte coletivo de São Paulo e marca da forma de governar do Partido dos Trabalhadores" (Prefácio a SMT–PMSP, 1992)

55. A realidade é um tanto diferente, sendo incluídos nos números de funcionários da empresa pública aqueles dedicados a fiscalização, gerenciamento e planejamento do sistema e tomando em conta que a companhia tinha a responsabilidade de inovações tecnológicas pouco intensivas em mão-de-obra Em 1990, no universo de 58 195 funcionários das empresas de transporte, 48,69% pertenciam à empresa pública (com salários superiores em 10% ao dos colegas das empresas privadas), a *ratio* pessoal/ônibus era de 7,69 para a CMTC, contra 5,32 nas empresas privadas (Mandon, 1991, p. 50)

56. Política que tem continuidade na administração do sucessor de Maluf, Celso Pitta

57. "O serviço de transporte coletivo por ônibus / . / passa ao largo do modelo liberal clássico. Na medida em que o Poder Público mantém integral controle operacional e financeiro, detendo, assim, todos os instrumentos para uma eficaz gestão do sistema" (CMTC, 1993).

58. "O serviço essencial de transporte perde a conotação de contrato individual entre o usuário e o transportador e assume uma nova feição. A

partir de agora, o usuário paga ao poder público, que, por sua vez, lhe assegura o transporte remunerando o transportador de acordo com seus custos" (CMTC, 1993)

59. Um documento recente (SPTrans, 1997, pp 1-3) justifica assim a implementação do VLP – hoje em fase experimental e em via de licitação de um primeiro trecho dos 125 quilômetros planejados para o futuro "Imagine o momento em que as pessoas hoje excluídas tiverem acesso ao transporte público e os usuários do automóvel, por conseqüência ecológica ou outro motivo qualquer, resolverem trocar o carro pelo transporte coletivo: não haverá lugar para todo mundo e o sistema, certamente, entrará em colapso / . / A cidade de São Paulo, indiscutivelmente, necessita de um sistema de transporte de baixo custo (R$ 12 milhões por quilômetro) e rápida implantação, complementar aos existentes e capaz de atender às demandas atuais / / O VLP é um sistema de média capacidade que opera em canaletas segregadas, utilizando veículos movidos a tração elétrica articulados ou biarticulados e guiados. / / Nesse sentido foi aprovada pela Câmara Municipal a Lei SPTrans, n° 12.328 de 24 de abril de 1997, que cria o sistema de transportes urbanos, o serviço de transporte de média capacidade e permite a sua concessão à iniciativa privada /.../ a uma empresa ou consórcio de empresas /.. / para construção e operação /.../ para um prazo de 15 anos"

60. Em São Paulo, a frota estimada (cadastro STM 1997) de 15 mil peruas e vans em operação (incluindo aí as cerca de 2 mil com cadastro regular) sena da mesma proporção da frota de ônibus O serviço de "lotação", concorrente ao táxi, representa um terço da frota dos 30 mil táxis registrados.

61. A megalopolização multiplicou os níveis de violência no trânsito de São Paulo as 159 mortes de 1937 (1,37 por 10 mil veículos e 13,8 por 100 mil habitantes) chegaram a 1 617 em 1993 (3,6 por 10 mil veículos e 10,3 por 100 mil habitantes) Quem costuma desrespeitar o farol vermelho à noite, como recomendado pelo temor ao "trombadinha", pode meditar sobres as cifras que o SEADE contabilizou em 1993 na Grande São Paulo. 8.686 homicídios ou tentativas, crescendo com a violência da megalópole, contra 47 745 mortos ou lesionados corporais pelos acidentes de trânsito (SMT-EMPLASA· 1994, p 331)

62. O Programa Integrado de Transporte Urbano mobilizaria, junto ao Banco Mundial e ao BID, capitais privados para "concluir as obras do metrô paralisadas, empreender a construção de duas novas linhas, reestruturar o trem metropolitano, construir corredores de ônibus" (PITU, 1997) Esse programa, de cerca de 5 bilhões de dólares, assume um caráter estratégico produzirá mais de 3 milhões de viagens em 5 anos, dobrando a atual capacidade de transporte de passageiros sobre trilhos, para talvez recuperar um certo equilíbrio na divisão modal de São Paulo.

63. Não se conhece história escrita nem radiografia atualizada desse setor que não fosse a dispersa na imprensa ou nos próprios arquivos das empresas e das famílias dos transportadores urbanos, espécie pouco reconhecida pela classe empresarial paulista (existe apenas um empresário do transporte na Federação da Indústria do Estado de São Paulo – FIESP, em cujos quadros ingressou recentemente). Esta parte procede, portanto, de entrevistas diretas realizadas com empresários de ônibus e suas lideranças sindicais.

64. Uma dessas empresas, superando a cifra de 700 veículos, é a maior operadora em São Paulo e a segunda do país – e já era grande nos anos 30, quando explorava as linhas rurais da hoje populosa zona leste.

65. Esse processo é bem enfocado e estudado para o ano de 1986 em Pacheco, 1988.

66. Entre outros ataques, vide por exemplo a matéria recentemente publicada pela revista *Veja* (ano 31, n° 4, 28/01/1998, pp 64-67), "Os Barões do Transporte Urbano", onde se lê uma denúncia com conteúdo semelhante ao de artigo da mesma revista, datada de 1993, sob título mais agressivo: "Tubarões da Catraca".

67. Em particular, com a nova Lei de Concessões de Serviços Públicos, baixada pelo legislativo federal em 1993.

68. A remuneração pela produção, portanto, garante um pagamento que independe do volume de passageiros transportados, pois os veículos são alugados para realizar quilometragens. Se a oferta de assentos implica ociosidade, a comunidade como um todo arca com o desperdício, pois a queda na demanda sem a contrapartida na redução de horários leva à ineficiência Se em alguns corredores há excesso de demanda, entram em circulação veículos clandestinos (em geral em péssimas condições de manutenção), sem que as empresas operadoras tenham interesse em afastá-los de suas áreas de operação (Barat, 1992).

69. Os lotações, veículos de menor capacidade, vêm registrando atração crescente de passageiros, contrariamente ao que ocorre com o sistema

de transporte coletivo por ônibus. Isso pode indicar talvez uma concorrência ao uso do auto particular ou até sua substituição, pelas vantagens de eliminar os custos com estacionamento, o estresse e o desgaste do veículo O serviço operado com veículos menores configura-se, portanto, como produto intermediário entre o táxi e o ônibus convencional.

70. Os principais resultados das Pesquisas O/D de 1967, 1977 e 1987 acham-se em CMSP, 1989; os primeiros resultados da de 1997, partindo do documento preparado pela CMSP e intitulado "Região Metropolitana de São Paulo, Pesquisa Origem e Destino de 1997, Resultados Preliminares", foram publicados na *Construção* e no suplemento de São Paulo da revista *Veja* de 1° de julho de 1998 (*Veja São Paulo*, "Vaivém paulistano Sai nova Pesquisa Origem e Destino do Metrô", por Iracy Paulina)

71. Ressaltem-se as dificuldades metodológicas de medição da marcha-a-pé nas pesquisas domiciliares, aliás não registrada na primeira Pesquisa O/D São Paulo de 1967.

72. É notável (e significativa) a sanção prevista para o caso de descumprimento, assim como o sucesso da repetida "Operação Rodízio", de restrição do uso do automóvel em situações críticas de poluição atmosférica, e do "Rodízio Municipal", de restrição ao uso de automóveis em horário de pico, dirigidas respectivamente pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente e pela Secretaria Municipal dos Transportes

A.III. Sucesso metropolitano no Recife e influências estatal e empresarial no Nordeste, *Anísio Brasileiro & Enilson Santos*

BALTAR, Antônio Bezerra (1951) *Diretrizes de um plano para o Recife* Tese de concurso para professor da Escola de Belas Artes, Recife, 156 p

BORGES, Cristina & CORDEIRO, Dirac (1993). Eficiência operacional através do novo modelo de remuneração utilizado pela EMTU/Recife. *Anais do IX Congresso Nacional de Transportes Públicos*, vol 1, pp. 222-227, Florianópolis.

EMTU (1981) Estudo de política tarifária Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos, Recife

——— (1985) Proposta de solução para o Sistema de Transportes Públicos de Passageiros Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos, Recife

——— (1989-1993). Anuários Estatísticos Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos, Recife

FIDEM (1988) Plano de Organização Territorial, Recife

LEBRET, Joseph L. (1955). Estudo sobre desenvolvimento e implantação de indústrias interessando a Pernambuco e ao Nordeste CODEPE, Recife.

METROREC (1985). Metrô do Recife. Integração dos transportes e usos do solo vol. 1, Recife.

MT/GEIPOT (1978). Estudo de transportes urbanos da Região Metropolitana do Recife Empresa Brasileira de Planejamento de Tranportes, Brasília.

OLIVEIRA, Francisco (1981) *Elegia para uma Re(li)gião – SUDENE, Nordeste, planejamento e conflito de classes* Paz e Terra, 4ª ed. Rio de Janeiro, 137 p.

SANTOS, Enilson (1995). "Transporte por ônibus em Fortaleza. Uma análise de sua regulamentação" *Modelos de regulamentação e de remuneração das cidades brasileiras – Estudos de caso*, COPEPTEC/GEIPOT, Rio de Janeiro

TRAVASSOS, Germano (1995). "O contexto político e institucional que assegurou 15 anos de gestão metropolitana da EMTU/Recife *Anais do X Congresso Nacional de Transporte Público*, São Paulo.

---

1. As bases para este texto encontram-se em trabalhos acadêmicos dos autores e em artigos que ambos apresentaram em diferentes congressos, como CLATPU V (Costa Rica, 1993) e CODATU VII (Índia, 1997), inserindo-se na pesquisa sobre Estruturas de Mercados de Ônibus no Brasil apoiada pelo CNPq, ao qual os autores agradecem Reconhecimentos vão também à engenheira Andréa Fittipaldi, que, com bolsa do CNPq, contribuiu para o conhecimento da realidade da aglomeração recifense Agradecimentos especiais são dirigidos à equipe técnica da EMTU/Recife, em particular Osvaldo Cavalcanti da Costa Lima, Regilma Maria Souza da Silva, Maria de Fátima

Dantas, Dirac Moutinho Cordeiro, Cristina Borges Aroucha, Maurício Renato Pina Moreira, Eduardo Costa e Angeluza Sá

2. Anunciada nos últimos tempos, a extinção da empresa pública, a CTU, enfrenta dificuldades para repassar a frota de trolebus, que não parece atrair os capitais privados

3. Segundo pesquisa realizada pelo grupo de trabalho criado pelo governo de Pernambuco em 1995 para propor soluções para a questão do transporte informal

4. Criou-se por Lei Estadual nº 8 043/79 o STPP/RMR. A Lei nº 7.832/79 instalou a EMTU, vide também Decreto Estadual nº 14 846/91

5. Tal processo foi revolucionado pela Portaria nº 260/92, que passou a vincular os montantes a serem recebidos por empresa a uma avaliação de sua produtividade, definida por indicadores em que se comparam os valores programados e realizados no tocante à quilometragem e aos passageiros transportados

6. Decreto nº 13.391/89 de criação do CMTU, conselho que se compõe dos seguintes membros: secretários de Infra-estrutura e de Planejamento; presidente da EMTU/Recife, prefeitos da RMR, representantes da CBTU, da Assembléia Legislativa, da Câmara Municipal do Recife, de duas outras Câmaras Municipais, do Sindicato das Empresas de Transporte, do Sindicato dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários, da Federação das Indústrias de Pernambuco e da Associação Comercial (ora um, ora outro, em rodízio semestral), e representantes comunitários.

7. Entretanto, algumas municipalidades, a do Recife inclusive, praticamente se omitiram da gestão de alguns serviços de transporte público, tais como o ônibus fretado e o escolar

8. O CONDERM é composto de membros natos (prefeitos dos municípios da RMR e secretários de Estado em igual número ao dos prefeitos) e de outros membros consultivos (parlamentares locais) e presidido pelo secretário de Planejamento do estado

9. Os marcos gerais da trajetória desses primeiros transportadores são encontrados, com suas especificidades, na abordagem das cidades brasileiras feita nos diversos capítulos deste livro.

10. Conforme tratado no Capítulo I, a presença regulamentadora do poder público na organização dos transportes coletivos urbanos no Brasil, pondo em prática instrumentos estimuladores da concentração da oferta, explica-se (Brasileiro, 1993), entre outras razões, pelo modo particular de desenvolvimento econômico do país, pela cultura dos transportadores, pela particularidade da produção do serviço transporte, pelas especificidades do processo de urbanização brasileiro

11. O famoso "modelo de quatro etapas", utilizado durante décadas pela engenharia do transporte para previsão de infra-estruturas

12. Lei nº 7.832 de 06/04/79

13. Este plano constituía o Capítulo 6 da Programação Estratégica e Imediata da EMTU/Recife

14. Tendo sido solucionadas quatro – as 14 áreas foram aprovadas em reunião do Conselho de Administração de 28 agosto de 1980 –, as duas últimas foram aprovadas na sétima reunião do Conselho (30/09/80)

15. Inclusive, a nosso ver, essas idéias constituíam a base da idéia do vale transporte, fazendo participar do custos os beneficiários indiretos dos transportes

16. Para uma análise mais detalhada dos modelos de remuneração vigentes nas cidades brasileiras e em Recife em particular, ver o Relatório Parcial nº 6 produzido pela COPPETEC em 1995.

17. Por Fator B entende-se a parcela dos custos totais cuja remuneração depende da capacidade da empresa de transportar efetivamente a quantidade prevista de passageiros. Caso ela não alcance o nível esperado de eficiência, essa parcela dos custos (estipulada em 10%) é afetada pela relação entre a demanda transportada e a demanda esperada.

18. O sistema de transporte público em Natal e em sua aglomeração metropolitana veio a sofrer, depois da pesquisa empírica que sustenta este trabalho, o forte impacto representado pela emergência e crescimento substancial do transporte por vans.

19. Lei Municipal nº 2 729 de 30/09/64

20. Decreto nº 2.768 de 30/05/66.

21. Decreto Lei nº 11, de 22/10/69

22. Decreto nº 3.377 de 06/07/70

B.IV. OnibuCad, cadastramento tipológico e dinâmica de escala da viação, *Etienne Henry*

ARMSTRONG-WRIGHT, Alan (1986) *Urban Transit Systems Guidelines for Examining Options* WBTP nº 52 The World Bank, Washington DC.

——— & THIRIEZ, Sébastien (1987) *Bus Services Reducing Costs, Raising Standards* WBTP nº 68, The World Bank, Washington DC.

BERECHMAN, Clifford & GIULANO, George (1982) *Analysis of Cost, Economies of Scale and Factor Demand in Bus Transport* Institute of Transport Studies, University of California, Irvine

CENECO (1983). *Dicionário da empresa*. Rés/Bordas, Porto

COLES, Oliver & WABE, Stuart (1975) "The Short and Long-run Cost of Bus Transport in Urban Areas" *Journal of Transport Economics and Policy*, IX-2, 5/75, p. 127-140

HENRY, Etienne (1983). Les microbus dans l'offre de transport public à Lima. *Transports urbains et régionaux dans les pays en développement*, Compte-Rendu de la Rencontre de Recherche UNESCO, 28-30/9/83, IRT, Arcueil, p 109-129

JARA DIAZ, Sergio; WINSTON, Clifford & KRATIN (1982) "Multiproduct Cost Functions". *Belle Economics Journal*, 11/82.

KOSHAL, Rajindar (1972). "Economies of Scale II Bus Transport· Some United States Experience". *Journal of Transport Economics and Policy*, VI-2, 5/72, p. 151-154.

LODI, João Bosco (1986). *A empresa familiar*. Pioneira, São Paulo

MASSOT, Marie-Hélène (1987) *Coût des transformations marginales de l'offre dans les transports publics urbains*. Tese de Doutorado, Université de Lyon II/LET, 225 p.

NELSON, G R. (1972). *An Econometric Model of Urban Bus Transit Operations*. Tese PhD. Rice University.

STEEDMAN, Lee, & KOSHAL, Rajindar K (1970) "Economies of Scale in Bus Transport – I Some Bristish Municipal Results, II Some Indian Experience". *Journal of Transport Economics and Policy*, IV-1, 1/70, p 15-28, 29-36

---

1. Tabelas, figuras e todos os dados estatísticos deste capítulo, bem como informações qualitativas oriundas de entrevistas e visitas a cidades e empresas, procedem de uma única fonte de informação original, produzida no quadro da pesquisa *Trajetória e perspectivas de uma profissionalidade urbana – O universo das empresas de ônibus brasileiras. OnibuCad,* pesquisa realizada em 1992, exigiu que se construísse o universo a partir de informações muito dispersas A análise estatística dessa informação encontra-se em relatório inédito em francês, intitulado "Dynamique des entreprises d'autobus urbains au Brésil" (1995). Uma primeira apresentação desses dados foi preparada para a conferência internacional CODATU VIII realizada em Nova Delhi (Henry, 1996). Um trabalho centrado na análise de economia de escalas foi publicada no Brasil pela Fundação Getúlio Vargas (Henry, 1997). Partindo dessas bases, o presente capítulo foi escrito com preciosa ajuda de Anísio Brasileiro; a tradução do texto básico foi feita por Enrique Torres, Rômulo Orrico e Vera Cançado releram a versão final.

2. Vários membros da equipe fizeram aportes substanciais e valiosos no desenvolvimento do projeto desta pesquisa. Entre eles, quatro estiveram diretamente envolvidos e trabalharam com os dados utilizados no capítulo: Lúcia Sequeira em OnibuLis, Silvana Zioni em OnibuCad, Paulo Itacarambi no tocante à metodologia e Anísio Brasileiro no processamento. A partir de listas elaboradas com dados procedentes de sindicatos empresariais, órgãos públicos, imprensa especializada, empresas automobilísticas ou de consultoria e até listas telefônicas, averiguações telefônicas puderam ser feitas, envolvendo bolsistas contratados com recursos da ORSTOM e apoios da FGV e do CNPq (aos cuidados de Josefa da Fonseca). Agradecimentos especiais são extensivos aos empresários e funcionários que preencheram e devolveram os formulários OnibuCad, por seu empenho em prol do avanço do conhecimento científico.

3. Ao se apreciar a importância da dimensão territorial, apontando matizes nas seqüências lógicas encontradas, começou-se, junto aos órgãos gestores do transporte (observação participativa

em reuniões nacionais e regionais do Fórum de Secretários de Transporte), a produção e tratamento das "pesquisas amarelas", cujos resultados foram apresentados em diversas reuniões e parcialmente publicados num primeiro artigo da *Revista dos Transportes Públicos* (Henry, 1993) Deve-se reconhecer a aberta colaboração de todos os secretários municipais de Transporte presentes às reuniões de Maceió, Juiz de Fora, Poços de Caldas, Natal, Ribeirão Preto e Recife, e de outros, encontrados por ocasião de reuniões do ramo em São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Florianópolis, Manaus, Santo André, Brasília, Campinas, Curitiba e outras cidades. Havendo-se positivamente associado ao trabalho de pesquisa, eles receberam resultados parciais e logo enviaram seus comentários, como parte de um processo participativo de produção compartilhada de conhecimentos. A presente redação é, sem dúvida, um tributo à confiança outorgada, além de um enfoque metodológico iterativo que permite enfrentar as deficiências estatísticas – desvantagem real ao progresso do setor.

4. Vários capítulos de *Viação Ilimitada* foram ocasião de aprofundamento e atualização do banco de dados original. Ressalta-se a importância dos Anuários Estatísticos agora regularmente produzidos pela Associação Nacional de Transportes Públicos, ANTP Do seu lado, a Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos – NTU divulga alguma informação do setor em sua página na Internet. Na qual se encontram também páginas das indústrias de ônibus (ANFAVEA)

5. Em comentário à apresentação desses dados numa primeira redação deste texto, preparada para a CODATU VIII de Nova Delhi (Henry, 1996), lamentou-se que não estivessem presentes na ocasião os velhos tenores da tese das deseconomias de escala em transporte, que haveriam sido incitados à revisão frente a tão contraditória realidade Uma versão integral do texto publicou-se logo depois em espanhol (em ACIUR, *La investigación urbana y regional en Colombia*, Bogotá, 1998).

6. Na verdade, uma empresa pode ser familiar, ou seja, ter sua composição acionária em mãos de determinada família, e ter uma administração moderna No caso brasileiro, 90% das empresas são familiares e algumas com administração bastante moderna. No entanto, a separação ou não entre participação acionária e gerência continua sendo um útil critério diferenciador das empresas, em particular no ramo do transporte.

7. Lotação, no feminino, remete à capacidade de um veículo; enquanto, no masculino, autolotação voltou a ser, no Brasil, "o automóvel, geralmente de praça, usado no transporte coletivo, e que rateia entre os passageiros o preço da corrida" (Dicionário Aurélio, 1996) A ambivalência do gênero não representa uma polissemia, pois ambos os sentidos são complementares, pelo menos no que interessa aqui

8. Utiliza-se aqui uma visão ampliada da empresa familiar, no sentido sócio-econômico, diferente da restrita, legalista, que propõe Lodi (1986): "A empresa familiar é aquela que se identifica com uma família há pelo menos duas gerações e quando essa ligação resulta numa influência recíproca Portanto, a empresa de fundador sem herdeiro não é familiar. E, portanto, uma empresa onde a família põe o dinheiro apenas como investidora não é uma empresa familiar A empresa familiar é aquela em que a consideração da sucessão da diretoria está ligada ao fator hereditário e onde os valores institucionais da firma identificam-se com um sobrenome de família ou com a figura do fundador" Um ponto de vista sócio-antropológico considera tanto a família quanto a empresa como instituições imersas na cultura, além do aleatório registro no cartório Pois a influência daquele "fator hereditário", tanto na firma ou entre os acionistas quanto na sociedade civil e no relacionamento com o Estado, é um ponto álgido do debate social, do qual não escapam nem os "valores institucionais" do transporte nem as "famílias investidoras" que nele estão presentes.

9. A partir dos dados coletados nas pesquisas OnibuReg e OnibuLis, complementados e atualizados com informações recebidas dos órgãos gestores, da ANTP e de autores deste *Viação Ilimitada*, pôde-se expandir a informação na base de dados demográficos de IBGE Chegou-se assim à estimativa da presença de empresas de ônibus urbanos em 688 municípios (entre os 4.976 reconhecidos no Brasil em 1996, incluindo as cidades-satélites do DF) e das respectivas frotas diferenciadas por serviços municipais, intermunicipais e especiais (que incluem fretamento e outros: a margem de confiança nesse item é menor do que para a categoria municipal, ainda mais com a confusão que introduzem novas formas de transporte não regulamentado). A validação dessa expansão foi ajudada pelo intenso labor de projeção geográfica realizado em conjunto com Jean-Paul Hubert, também autor dos mapas deste capítulo, que são a verdadeira forma de restituição da informação colhida no Brasil.

10. Refere-se aqui à importante literatura sobre mobilidade urbana, alvo do debate mundial sobre transporte. Em particular, no INRETS, as relações com variáveis econômicas são novamente estudadas por Jean-Pierre Orfeuil e com variáveis demográficas, mediante modelos comparativos, por Jean-Loup Madre. Para a América Latina, elementos de pesquisa foram lançados e sintetizados no capítulo II dos *Anais de Quito* (Figueroa & Henry, org., 1985). Essa discussão está retornando com força no Brasil (vide em particular o trabalho dirigido pela ANTP sobre deseconomias urbanas), em que maior ênfase se dá à acessibilidade (Vasconcellos, 1996).

11. Estende-se a categoria de citadinos à população que mora nos assentamentos classificados como urbanos pelo IBGE, apesar da base mais político-administrativa do que puramente demográfica dessa definição. Os dados apresentados procedem do Censo parcial realizado pelo IBGE no ano de 1996.

12. O dinamismo da oferta limenha foi claramente acentuado pela política de desregulamentação de transporte, pois no ano de 1982 puderam-se contar "apenas..." 230 "comités de microbuses" (Henry, 1983). Hoje, utilizam-se veículos usados de origem coreana com 12 lugares. Livremente importados, eles chegam ao porto de Ilo, onde são consertados e adaptados à conduta à direita, numa espécie de "negócio da sucata" entre um país emergente e outro tentando sair da submersão. Cifras atuais proporcionadas por Luis Consigliere, vereador da muncipalidade de Lima Metropolitana e diretor do Departamento de Planejamento Urbano.

B.V. Capacidade gerencial das empresas de ônibus frente ao órgão gestor em Belo Horizonte, *Vera Cançado, Marcus Vinícius Cruz, Moema Siqueira & Fernanda Watanabe*

ANTP (1996). "Ônibus, táxi e barca". *Boletim Estatístico* nº 68, jul. 96, Belo Horizonte.

AZEVEDO, Sérgio e CASTRO, Mônica M.M. (1987) "Política de transporte na Região Metropolitana de Belo Horizonte: o papel da METROBEL" *Revista de Administração Pública*, 21 (3): 82-108

BHTrans (1995) Gestão democrática do transporte e trânsito (mimeo), Belo Horizonte.

——— (1996). *Plano de restruturação do sistema de transporte coletivo de Belo Horizonte* – BHBUS Síntese dos Estudos e Proposições, BHTrans, (mimeo), Belo Horizonte.

——— (1996a). Relatório de atividades 1995 Belo Horizonte.

——— (1996b). Ata de reunião da Comissão de Qualidade Operacional do Transporte por Ônibus em Belo Horizonte. UFMG/FACE/-CEPEAD, (mimeo), Belo Horizonte

——— (1997). Sistema Integrado de Informações Operacionais do Transporte Coletivo. Belo Horizonte.

DER/MG (1996). Relatório anual. Diretoria de Transporte Metropolitano, Belo Horizonte.

DUFFY, Carol & MC GOLDRICK, Ann (1990). "Stress and Bus Driver in the UK Transport Industry". *Work and Stress*, 4 (1).17-27.

KOMPIER, M et al (1990) "Absence Behaviour, Turnover and Disability: A Study among City Bus Drivers in the Netherlands". *Work and Stress*, 4 (1) 83-89

MARTINS, J (1992) *Culture in Organizations Three Perspectives*. Oxford University Press, Oxford.

RODRIGUES, S. B.(1991) *O chefinho, o bode e o telefone* Tese de Professor Titular, FACE/-CEPEAD/UFMG, Belo Horizonte.

——— (1995). Cultura corporativa e identidade: Desin-stitucionalização em uma companhia de telecomunicações brasileira. FACE/-CEDEAD/UFMG, (mimeo), Belo Horizonte.

——— & COLLINSON, D. (1995). *Having Fun with Animals*. Research papers in Management Studies nº 10, University Press, Cambridge

SIQUEIRA, Moema Miranda (1991) *Relações de trabalho em hospitais de Belo Horizonte* Tese de Professor Titular, FACE/UFMG, Belo Horizonte.

——— (1997). "Gestão de recursos humanos: o enfoque das relações de trabalho", Sampaio & Goulart (eds.), *Psicologia do trabalho e gestão de recursos humanos. estudos contemporâneos*, Casa do Psicólogo (no prelo), São Paulo.

——— et al. (1995a) "Desempenho das empresas de transporte por ônibus em Belo Horizonte. A gestão de recursos humanos". X Congresso Nacional de Transportes Públicos, São Paulo

——— et al. (1995b) Relaciones laborales en las empresas de transportación urbana en Belo Horizonte *Anais do XX Congresso Latinoamericano de Sociologia*, México.

TRASMONTE, Baldomero (1976). "Paternalismo", Campo, S. (ed.) *Diccionario de Ciencias Sociales*, pp. 446-447, Instituto de Estudios Politicos, Madrid.

UFMG/FACE/CEPEAD/GEPET (1995-96). Entrevistas com empresários e técnicos do órgão gestor público. UFMG, (mimeo) Belo Horizonte.

---

1. A primeira versão deste capítulo era intitulada "Capacidade gerencial e habilidade política dos transportistas mineiros em Belo Horizonte. Mito ou realidade?". Agradecemos ao professor Etienne Henry, que contribuiu na discussão das idéias e colaborou para a introdução de novos dados à versão final, que, no entanto, não faz referência a acontecimentos recentes no cenário local. Isso não invalida a interpretação geral aqui feita, convidando apenas a um aprofundamento posterior.

2. A hipótese de Belo Horizonte ocupar um papel específico mais ligado à acumulação primitiva no setor brasileiro dos transportes urbanos foi proposta por Gazzola & Linhares, em Henry et al., 1991. Essa linha interpretativa, para ser cabalmente desenvolvida, exigiria um estudo histórico e regional que escapa às dimensões do presente trabalho.

3. Aqui, considera-se somente a frota do sistema municipal de Belo Horizonte, cadastrada pelo órgão gestor, ao contrário da tipologia nacional que considera outras atividades de transporte de passageiros – fretamento, estadual, interestadual, etc.

4. Esta seção foi baseada em FJP, 1996 (ver Bibliografia da Viação).

5. Em que prevalece a decisão técnica, ou racional, em detrimento da política.

6. O conceito de relações de trabalho refere-se às relações que se estabelecem, em nível da organização, entre empregados e empregadores, na e para a realização do trabalho. Essas relações se estruturam a partir de relações de poder e dela decorrem, implicando definições de *status* e papéis. Para maior aprofundamento, ver Siqueira (1991, 1997); Cançado (1992); Watanabe (1996).

7. A caracterização da organização do trabalho no setor de transportes de Belo Horizonte baseia-se em Cruz (1996); Watanabe et al (1995); Cruz & Siqueira (1995); Watanabe (1996).

8. A descrição do gerenciamento da força de trabalho no setor de transportes de Belo Horizonte baseia-se em Siqueira et al. (1995 e 1997); e Cruz et al. (1996).

9. No ano de 1996, foram treinados 4.697 empregados, com carga de 215.904 horas de treinamento (BHTrans, 1996b).

10. A descrição das condições de trabalho no setor de transportes baseia-se em Mendes (1997); Kompier et al (1990).

11. A descrição das formas de regulação de conflitos em transportes em Belo Horizonte baseia-se em Watanabe (1996) e Cançado (1994).

12. Para aprofundamentos nas discussões sobre cultura organizacional, mitos e institucionalização, ver os estudos empreendidos por Martins (1992), Rodrigues (1991, 1995) e Rodrigues & Collinson (1995)

B.VI. Modernização, abordagem empírica das empresas frente às exigências do transporte, *Joaquim Aragão*

CHIAVENATO, I. (1987). *Teoria geral da administração*. McGraw-Hill, São Paulo.

HOFFSTADT, J. (1993). "Wege der produktivitätserhohung und kostensenkung in den verkehrsunternehmen". *Vorträge Jahrestagung 93'*. Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), Köln.

TOURAINE, Alain (1992). *Critique de la modernité*. Fayard, Paris.

---

1. É interessante a observação que Henry faz aqui, alertando para a centralidade da otimização do processo de trabalho, que, muito mais do que a clássica substituição de homens por máquina, aumenta a composição orgânica do capital e a mais-valia relativa nesse setor tecnicamente condenado a utilizar intensivamente a mão-de-obra.

2. Tal reforma administrativa interna visaria a criar, nesses diferentes sub-setores, potenciais de otimização funcional e de custos mediante unificação de funções interdependentes, busca de efeitos sinergéticos, redução de interfaces. Isso leva ao questionamento de estruturas e procedimentos tradicionais de atividades (por exemplo, estatísticas internas), especialmente redução da inundação de informações, muitas sem valor informativo, e diminuição de níveis hierárquicos.

3. A análise dos contratos de manutenção com fornecedores, dos instrumentos de pesquisa e da política de seleção dos fornecedores, assim como das medidas de redução de estoques, estava prevista para a presente pesquisa e foi incluída no questionário distribuído às empresas Infelizmente, por um problema de planejamento da pesquisa, as informações retornadas quanto a esses tópicos ficaram imprestáveis. Por isso, esses itens foram excluídos deste estudo.

4. A pesquisa de campo foi realizada durante o segundo semestre de 1995.

5. E também dos laços entre os diversos ofertantes de serviços de transporte – entre operadores de ônibus e os de sistemas sobre trilhos, por exemplo.

B.VII. Ônibus e lotação, uma experiência de convívio regulamentado em Porto Alegre, *Beatriz Costa, Luis Antonio Lindau, Christine Nodari, Luiz Senna & Ivanice Veiga*

BEN-AKIVA, M & LEMAN, S.R (1993.) Discrete Choice Analysis. MIT Press, 4th ed., Chicago.

CANTON, O. (1993). "Quem diria? Tudo começou assim". ATP, Porto Alegre.

CARRIS (1995). Pesquisa de Imagem 1995. Porto Alegre.

——— (1996). Relatórios Sintéticos Anuais. Porto Alegre.

GLAISTER, S. (1985). "Competition on a Urban Bus Route". *Journal of Transport Economics and Policy*, XIX (1), pp. 65-81.

——— (1986) "Bus Deregulation, Competition and Vehicle Size". *Journal of Transport Economics and Policy*, XX (2), pp. 217-244

METROPLAN (1991). De volta aos trilhos. Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional, Porto Alegre

ORTÚZAR, Juan de Dios & WILLUMSEN, L.G (1994). *Modelling Transport*. John Wiley, 2.ed., Chichester.

PMPA (1995/96). Pesquisa de opinião. Porto Alegre.

SMT/PMPA (1995a). Sistema de transporte coletivo de Porto Alegre. Diagnóstico da gestão. Secretaria Municipal de Transportes, Porto Alegre.

SMT/PMPA (1995b, 1996). Anuários estatísticos. Secretaria Municipal de Transportes, Porto Alegre.

TRANSCOL (1976). Estudo do transporte coletivo da Região Metropolitana de Porto Alegre. Metroplan, Porto Alegre.

TRENSURB (1997) Estudo de viabilidade de expansão do sistema Trensurb. Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre, Porto Alegre.

WHITE, P.R., TURNER, P.R & MBARA, C.T. (1992). Cost-benefit Analysis of Urban Minibus Operations. *Transportation*, 19 (1), 59-74.

---

1. Os dois textos que serviram de base para este artigo são "Remanescência histórica da empresa pública negociada com os transportadores gaúchos" (Veiga, inédito) e "Lotação: experiência de duas décadas com o sistema regulamentado de Porto Alegre" (Nodari et al., 1997).

2. Os itens 2.1 e 2.2 foram basicamente escritos por Ivanice Schutz Veiga (com a contribuição de Mogli Veiga e agradecimentos a Ida Bianchi e a Mauri Cruz, ambos da Secretaria Municipal de Transportes da Prefeitura de Porto Alegre)

3. Descentralização preconizada já no primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano– PDDU, vigente há 17 anos.

4. Decreto de 8 de maio de 1940, baixado pelo então prefeito Loureiro da Silva.

5. Através da Resolução nº 02 de 1981.

6. Esta seção baseia-se em artigo escrito originalmente por Christine Nodari, Maria Beatriz Costa & Luis Antonio Lindau, para a *Revista da ANTP* (Nodari et al., 1997)

7. Aumentos na capacidade dos veículos também ocorreram na Inglaterra, onde o microôni-

bus, que anteriormente apresentava capacidade para 15 passageiros sentados, passou a oferecer entre 20 e 25 lugares (Balassiano, 1996).

8. Balassiano (1996) apresenta resultados de uma pesquisa similar realizada na Inglaterra, que apontou o seguinte desempenho para os atributos do minibus: conforto (de bom a regular, 87%), gentileza do motorista (de bom a ótimo, 69%), pontualidade e confiança (de bom a ótimo, 62%). Os entrevistados apontaram ainda que se sentem mais seguros do que no ônibus convencional (57%) e que optam pelo sistema de minibus devido a sua maior frequência (87%).

C.VIII. Os funis, um esquema analítico. Da produção simples do serviço à empresa capitalista de transporte, *Etienne Henry*

BRAVERMAN, Harry (1974). *Labour and Monopoly Capital: The Degradation of Work in the Twentieth Century*, Monthly Review Press, London.

CROZIER, Michel (1963). *Le phénomène bureaucratique* Seuil, Paris.

FIGUEROA, Oscar (1992). *Organisation et fonctionnement des transports collectifs à Santiago-du-Chili. Bilan de dix ans de déréglementation*, coll. TTD, INRETS/CODATU, Arcueil.

LIPIETZ, Alain, (1987). *Mirages et miracles Problèmes de l'industrialisation dans le tiers monde*. La Découverte, Paris

——— (1989). *Choisir l'audace Une alternative pour le XXIème siècle*. La Découverte, Paris.

SANTOS, Milton (1992). *Metrópole corporativa fragmentada. O caso de São Paulo*. SEC/Nobel, São Paulo.

SEGRESTIN, Denis (1992). *Sociologie de l'entreprise* Armand Collin, Paris.

TAYLOR, Frederick (1911). *Principles of Scientific Management*. Harper & Brother, New York.

THOMPSON, Paul (1983) *The Nature of Work. An Introduction to Debates on the Labour Process*. Macmillan, London.

VERIN, Hélène (1982). *Entrepreneurs, entreprise. Histoire d'une idée*. PUF, Paris.

WEBER, Max (1971) *Économie et société* Plon, Paris.

---

1. Os elementos analíticos propostos neste capítulo foram amplamente discutidos com Oscar Figueroa, Samuel Jaramillo e outros colegas latino-americanos, economistas com larga experiência em transporte e serviços urbanos. Algumas partes deste texto foram publicadas na revista *EURE* nº 50 (retomadas dos Anais do CLATPU V, Santiago de Chile, 11/91). Depois, a reflexão foi consideravelmente ampliada em um segundo documento, originalmente escrito em espanhol e a seguir traduzido por Joaquim de Gasperi e publicado pela FGV/EAESP (Henry, 1993). Esta terceira versão, de novo ampliada, deve muito à atenta leitura de Anísio Brasileiro e de Mirian Paglia Costa.

2. O melhor exemplo de compreensão da lógica interna do funcionamento de uma pequena empresa de transportes coletivos urbanos encontra-se numa pesquisa experimental coordenada em Bogotá por Jorge Acevedo (1982), com o sugestivo método de operar uma unidade para obter a informação contábil, geralmente inacessível e com um cunho analítico marginalista.

3. Ver o bem documentado capítulo dedicado aos transportes por Hernando de Soto (1986), polêmica e propalada defesa do informalismo dentro de um contexto neoliberal e recomendações políticas afins. Em seu texto, de Soto postulava que 94% do transporte urbano limenho era marginal Pode-se até aceitar essa categorização, que já não é discriminatória, desde que seja reconhecido que em nenhum momento da história assim reconstituída os numerosos transportistas puderam prescindir de um aval estatal – justamente o que o autor denuncia como desfavorável às empresas emergentes

4. Tanto os adeptos do cálculo marginal quanto os pragmáticos que valorizam o transporte informal – apresentando numerosas descrições e estudos de caso – postulam o menor desenvolvimento da forma empresarial. Assim como alguns peritos do Banco Mundial que, ao estigmatizar a improdutividade das grandes empresas (públicas), apregoa(va)m o *small is beautiful*

5. Vide em particular as proposições de Samuel Jaramillo (1985)

6. Um balanço nesse sentido é proposto por Oscar Figueroa (1992, 1993)

7. Vejam-se os documentos preparados para o Banco Mundial por Gabriel Roth (também Roth, 1997) e, internamente, pela equipe de Alan Armstrong Wright até 1990, ano que marcou uma virada nas recomendações desse organismo

8. Abordagem propugnada por Rémy Prud'homme e Richard Darbéra, em vários trabalhos sobre os transportes nos países em desenvolvimento em geral e na América Latina em particular

9. Muitos trabalhos nessa linha foram apresentados nas Conferências sobre o Desenvolvimento dos Transportes Urbanos nos países em desenvolvimento, CODATU

10. Vejam-se os trabalhos apresentados na Oficina sobre Transportes em Países em Desenvolvimento dos Encontros Anuais de Verão, organizados pelo Programa de Pesquisas de Transporte patrocinado pelos britânicos, alguns dos quais foram publicados por Margaret Heady (1991).

11. Tese muito presente em entidades profissionais como a União Internacional de Transportes Públicos, até que a UITP realizasse seu 45° congresso anual no Rio de Janeiro, em 1983, pela primeira vez em um país em desenvolvimento

12. Noções desenvolvidas por Karl Marx, a partir de Ricardo e Adam Smith, ao mostrar, no livro II de *O capital*, a diferença entre mais-valia absoluta e relativa na emergência do capitalismo industrial

13. Apresentada numa mesa redonda do Congresso Latino-Americano de Transporte Urbano em Santiago do Chile em novembro de 1991, essa figura metafórica foi logo sistematizada na proposta analítica da dinâmica empresarial no setor de transportes coletivos

14. Observações sistematizadas por Milton Santos (1992) em uma visão da fragmentação sócio-espacial nas grandes metrópoles.

15. "A produção de mercadorias com valor de uso não é o único propósito do capitalista. Ele precisa trocar essa mercadoria a um preço superior ao valor dos gastos envolvidos na produção O processo de produção deve, portanto, combinar o processo de trabalho com a criação de valor A partir daí, o processo de trabalho se torna inextricavelmente articulado à luta pela produção gananciosa. Na procura de seus componentes, o capitalista não deve apenas achar os materiais certos, buscará também exercer controle sobre as condições em que a velocidade, o saber e a habilidade dos operários funcionem melhor Então, quando Marx define a mão-de-obra como capital variável, não é apenas de uma categoria econômica que se trata " (Thompson, 1983, p. 41)

16. A existência de economias de escala no transporte, controvertida na teoria, encontra-se justificada em Henry, 1996 Quanto ao nível das mesmas na realidade brasileira, vide o Capítulo IV deste livro

17. As greves do transporte resultam desse poder da categoria, às vezes associada aos empresários, aliás Geram confusão na relação entre os vários segmentos da oferta, por um lado, e as múltiplas facetas da clientela, expressadas por órgão público, usuários e cidadãos

18. "The issues of increased deskilling and managerial control has emerged as the two main areas of debate in about process theory (/ ../ which is strongly connected to Marxism, and Marxism is ultimately a theory of social change, as well as of social structure/.../). Deskilling is not only a product of the incorporation of science and technology into capital / . / As a strategy for managerial control, resting on the separation of conception and execution, skills are inevitably fragmented and routinised Our knowledge about how contemporary changes in work and technology are affecting skills and experiences is inevitably limited. /. / The focus /is/ on the degree to which skills have been transformed and eroded through capitalist development and the extent to which such changes can be described as a degradation of labour. /.../ Deskilling is said to be inherent in labour functions that are intended to achieve maximum possible speed, cheapness, replaceability, standardisation and calculability for the needs of capital /The Brighton Labour Process Group /.../ is quite clear about what deskilling involves, naming three aspects· the replacement of skilled workers by machines or machine operatives, the division or sub-division of jobs, with any remaining skill allocated to a few specialised workers, and the fragmentation of the remaining semi – or unskilled tasks. / ../ Systematic definitions of skills are surprisingly hard to come by in the literature on deskilling / / skills tend to be defined negatively and by implications. /.../ However / / the general picture built up in the assessment of changes in the labour process is that it is largely based on knowledge, the unity of conception and execution, and the exercise of control by the workforce " (Thompson, 1989 90-92)

19. Os ciclos de curto e longo prazos do transporte urbano foram esquematizados por Oscar Figueroa em sua tese (1991)

C.IX. Hegemonia privada, da capital do bonde ao ônibus no Rio de Janeiro,

Rômulo Orrico & Enilson Santos

ABREU, Maurício A (1987) A cidade do Rio de Janeiro evolução urbana, contradições do espaço e estratificação social Em *Rio de Janeiro – Painel de um espaço em crise*, pp. 1-14, Departamento de Geografia da UFRJ, UFRJ, Rio de Janeiro

ARQUIVO HISTÓRICO DA LIGHT (1990) "Auto-ônibus legislação e autorizações" Light, Rio de Janeiro

CUNNINGHAM, Susan (1980). Brazilian Cities Old and New Growth and Planning Experiences Em Cherry, G (ed), *Shaping an Urban World*, pp 181-201, Mansell, London.

IBGE (1998) Contagem populacional de 1996 Áreas metropolitanas Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro

IPLAN-RIO (1994) Plano de Transporte de Massa – Relatório Gerencial IPLAN/Rio, Rio de Janeiro

——— (1995). Plano de Transporte de Massa – Relatório Final IPLAN/Rio, Rio de Janeiro

ROCHA, O Porto (1989). A energia elétrica na urbanização brasileira. Relatório final de pesquisa (mimeo), Centro de Memória da Eletricidade no Brasil, Rio de Janeiro

SICA, Paolo (1980). *Storia dell'Urbanistica – L'Ottocento 2°* Gius Laterza & Figli, Roma

SMTU (1982) Transporte urbano rodoviário na cidade do Rio de Janeiro – Diretrizes, informações Secretaria Municipal de Transportes Urbanos, Rio de Janeiro

1. Na medida em que o mercado imobiliário e o negócio da construção são responsáveis por efeitos de valorização mútua, os membros desses dois grupos são intrinsecamente ligados e frequentemente associados em suas estratégias empresariais.

2. De acordo com Aragão (1996), o parágrafo segundo do artigo 42 estendeu sem limite a validade das concessões em caráter precário com prazo vencido e das de prazo indeterminado, pois só previu prazo mínimo de 24 meses para que tais delegações fossem recolocadas em licitação, não havendo limitado o prazo máximo para que os ajustes fossem feitos O efeito esperado é o atraso por muitos anos da aplicação da nova legislação e de seus benefícios

3. Tal consórcio ficou em segundo lugar, o vencedor foi um consórcio liderado por uma empresa privada argentina, que é operadora de metrô e por sua vez, faz parte de um consórcio liderado por empresas de ônibus urbanos de Buenos Aires

4. *Grosso modo*, independentemente dos percursos das linhas, a receita diária por veículo tende a ser aproximadamente constante.

5. Referem-se a apenas 35% da estimativa de frota para os municípios periféricos

6. As informações sobre os grupos empresariais – isto é, que empresas fazem parte de uma mesma sociedade ou quais as participações acionárias que as ligam – não são de fácil obtenção Foi possível montar algumas peças desse quebra-cabeças, embora com falhas que, entretanto, não comprometem a essência das conclusões

7. É importante frisar que estas informações são estimativas, pois não existem dados oficiais sobre a matéria

C.X. A caminho da qualidade, encontro entre empresas e prefeitura em Campinas,

Marcos Bicalho, Jurandir Fernandes e Dominique Mouette

BATISTA, Roberto da Silva (1993) *Análise da evolução do sistema de transporte coletivo de Campinas em uma perspectiva econômica* Monografia de graduação, Instituto de Economia da Universidade de Campinas, UNICAMP, Campinas

BICALHO, Marcos Pimentel (1995) *Evolução da regulamentação do serviço de transporte coletivo no município de Campinas* GEIPOT/COPPETEC, Rio de Janeiro.

COLARES, G.R et al (1995), Bilhetagem Automática em Campinas *Anais do X Congresso da Associação Nacional de Transportes Público*, pp 449-454, ANTP, São Paulo

DETRAF/EMDEC (1996), Projeto Rótula, EMDEC, Campinas

EMDEC (1994b). Modelo e Metodologia de Cálculo Tarifário Campinas

——— (1994a) Sistema de Arrecadação Automática no Município de Campinas – Termo de Referência Campinas

——— (1995a) Relatório Estatístico Mensal, Sistema de Transporte Público de Passageiros, 12/95. Campinas

——— (1995b). Relatório Fretado D T A Campinas.

——— (1996). Relatório Estatístico Mensal, Sistema de Transporte Público de Passageiros, 12/96 Campinas

OFICINA, Consultores Associados (1993) Proposta de plano de ação para implantação da receita pública em Campinas. São Paulo

——— (1995). O reordenamento da ação pública na prestação do serviço de transporte de Campinas o encerramento da operação da garagem da EMDEC. São Paulo

PMC (1987) Vale Transporte Obrigatório· regulamentação. Prefeitura Municipal de Campinas, Decreto n° 95.247 de 17/11/87, Secretaria de Transportes, Campinas.

——— (1992) Campinas. subsídios para o Plano Diretor Prefeitura Municipal de Campinas, Secretaria de Transportes, Campinas.

——— (1994) Decreto n° 11 480 de 06/04/94 Regulamenta a Lei n° 4.959 de 06/12/79, disciplinando a execução dos serviços de transporte fretado Prefeitura Municipal de Campinas, Secretaria de Transportes, Campinas.

——— (1995). Termo aditivo ao Termo de Permissão de Serviços de Transporte Coletivo Municipal de Passageiros de Campinas Prefeitura Municipal de Campinas, Secretaria de Transportes, Campinas

——— (1995a). Lei n° 8 244 de 02/01/95 Autoriza a instituição do Sistema de Comercialização e Arrecadação Automática de Tarifas do Município Prefeitura Municipal de Campinas, Secretaria de Transportes, Campinas.

PMC/TTC (1994) Integração tarifária· Estudo de viabilidade da implantação SETRANSP e EMDEC. Prefeitura Municipal de Campinas, Campinas

SEMEGHINI, Ulisses C (1991). *Do café à indústria· uma cidade e seu tempo*, UNICAMP, Campinas.

---

1. As empresas que começaram a operar na cidade foram Empresa Bortolotto Viação Ltda , Viação Bonavita Transportes Urbanos Ltda., Viação Capriolli Ltda , Rápido Luxo Campinas, Auto Viação Americana Ltda. e Rápido Serrano Viação Ltda.

2. As empresas permissionárias e suas respectivas áreas foram *AOE* 1, Empresa Bortolotto Viação Ltda. (EBVL); *AOE* 2, Rápido Serrano Viação Ltda , *AOE* 3, Companhia Campineira de Transportes Coletivos (CCTC), *AOE* 4, consórcio das empresas Viação Santa Catarina Ltda (VISCA), Auto Viação Americana Ltda. (AVA) e Viação Capriolli Ltda ; *AOE* 5, consórcio das empresas Viação Campos Elíseos Ltda. e Viação Bonavita Transportes Urbanos Ltda ; e *AOE* 6, Rápido Luxo Campinas

3. A AVA, a Capriolli e a Rápido Serrano deixam de operar, a CCTC passa a operar as linhas da Rápido Serrano, a Bonavita transferiu seus direitos de operação a um grupo de Belo Horizonte que, aproveitando sua sigla, constituiu a VBTU Transportes Urbanos Ltda., a Campos Elíseos, depois de diversas mudanças de dono, acabou se consolidando em 1988 com a nova denominação Urbano de Campinas Ltda. (URCA), nas mãos de um grupo também mineiro.

4. Parte da área foi assumida por uma empresa paranaense, Viação Campos Gerais, mais tarde substituída pela VITA Em 1988, entrou mais uma empresa, a TUGRAN, operando na área mais carente da cidade.

5. A EMDEC assume a exploração da área de responsabilidade da TUGRAN

6. A VISCA assume as linhas da EMDEC e, em 1996, a TUCA assume as linhas da VITA

7. Os estudos efetuados e as etapas do processo de encerramento da função de operadora da empresa municipal encontram-se descritos em Oficina (1995)

8. Nessa administração, foi estabelecido um acesso especial ao sistema para os trabalhadores, com desconto equivalente a 60% da tarifa plena, inicialmente subsidiado pelo orçamento municipal e depois sendo coberto dentro do próprio bolo tarifário.

9. Ônibus com três portas, suspensão a ar e motores traseiros, além de outros quesitos no tocante ao conforto iluminação e ventilação internas, bem como altura máxima dos degraus

C.XI. Rede integrada e viação diante do modelo urbanístico de Curitiba, *Anísio Brasileiro*

AUGUSTO, Maria (1978) *Intervencionismo estatal e ideologia desenvolvimentista – Estudo sobre a CODEPAR* Símbolo, São Paulo.

BIEBER, Alain (1988) "Nouvelles dynamiques urbaines et choix des infrastructures de transport" *Recherche Transport Securité*, vol 22

BUCHANAN, Colin (1965), *L'automobile dans la ville Rapport pour le gouvernement britannique* Ed. SERC, Paris

CLAVAL, Paul (1981) *La logique des villes, Essai d'urbanologie* Litec, Paris.

FACHINI, Justino (1975). *A significação social do planejamento urbano – Estudo do caso de Curitiba* Dissertação de Mestrado, UFRGS, Porto Alegre, 179 p

FERNDANDES, Almir (1979). *Planejamento urbano de Curitiba – A institucionalização de um processo* Dissertação de Mestrado, COPPE/UFRJ, UFRJ, Rio de Janeiro, 185 p.

IPARDES (1988) O Paraná reinventado. Curitiba.

IPPUC (1998). Como Curitiba é planejada – Projetos Estratégicos. Curitiba

——— (1996). Curitiba em Dados Curitiba

——— (1990). Projeto Bonde Moderno Estudo de pré-viabilidade Curitiba, 232 p.

——— (1988). Legislação e uso do solo. Curitiba, 195 p.

——— (1974) Ônibus expresso I etapa de implantação Curitiba.

——— (1969). Metrô. Estudo preliminar, sistema integrado de massa de Curitiba Curitiba.

——— (1966). Plano diretor de Curitiba vol 8, Curitiba.

IUPERJ (1975) Dimensão do planejamento urbano o caso de Curitiba. vol I, Rio de Janeiro

LERNER, Jaime (1981) Urban Transport in Curitiba *IX World Meeting Annals*, Stockholm

——— (1977). "Curitiba, una ville qui maîtrise sa croissance". *Transport Urbain*

PADIS, Pedro C (1970). *Formação de uma economia periférica. O caso do Paraná*, Hucitec, São Paulo

PMC (1965). Plano preliminar de urbanismo de Curitiba Sociedade Serete & Jorge Wilheim, Curitiba

——— (1943). Plano AGACHE – Plano urbanístico de Curitiba. Curitiba.

---

1. Os méritos e os limites do modelo de Curitiba foram sistematicamente estudados pelo autor em sua tese doutoral (Brasileiro, 1991), depois reformulada e publicada no livro *Curitiba e Recife na organização brasileira dos transportes urbanos* (Brasileiro, 1994; Prefácio de E. Henry). Partes do estudo foram apresentadas nos congressos CODATU V São Paulo (Brasileiro, 1990) e CLATPU VII Curitiba (Brasileiro, 1996). O presente capítulo sintetiza e atualiza os principais elementos da tese referentes a Curitiba O autor agradece por sua colaboração todos aqueles que acompanharam este trabalho, em especial Euclides Rovani e Luis Filla, da URBS, que sempre demonstraram grande interesse em discutir os vários aspectos da original e rica experiência de Curitiba; Ricardo Hayaschi, da COMEC, pela presteza e solicitude sempre demonstradas; e à URBS S/A, empresa gerenciadora dos transportes coletivos de Curitiba, que autorizou a publicação dos mapas da RIT (© URBS S/A)

2. Se, ao lado de Zurique, Curitiba é comumente referida como cidade modelo na organização do transporte, não é tanto pela originalidade de cada uma das medidas implantadas, mas pela articulação entre todas, conforme um espírito de planejamento equilibrado de suas várias dimensões operacionais, considerando conjuntamente o urbanismo, o meio ambiente e a qualidade de vida.

3. Nesse pacto intervêm também, como atores importantes, os fabricantes de material rodante para passageiros – no caso, a Volvo, que, à diferença do ocorrido em outras cidades brasileiras, adquiriu posição hegemônica em Curitiba, via especificações técnicas eliminadoras da concorrência ou via concurso para desenvolver alternativas inexistentes no Brasil, como o megabus biarticulado (hoje experimentando também o projeto de veículos leves sobre pneus para o futuro VLP de São Paulo).

4. No Brasil, as dificuldades para adoção de uma coordenação metropolitana única sempre estiveram ligadas aos conflitos político-institucionais que costumam opor os prefeitos ao governador do Estado. Em Curitiba, tal problema deixou de ocorrer com a eleição de Jaime Lerner para o governo do Paraná em 1995, que pôde

trabalhar em consonância com os prefeitos da capital Rafael Greca (1993-96) e Cássio Taniguchi (1997-), ambos fazendo parte, historicamente, da mesma equipe técnica e administrativa que o governador. Este fato ensejou convênios entre a administração da capital e o governo do estado, que se estenderam também às principais cidades da Região Metropolitana, permitindo que a URBS passasse a gerenciar o sistema de transportes do conjunto da aglomeração.

5. Decreto nº 506 de 20/10/55, primeiro regulamento do serviço de transporte coletivo de passageiros de Curitiba.

6. A SAGMACS estava ligada à equipe franco-brasileira "Economia e Humanismo", sob a égide do padre Lebret, cuja influência foi decisiva sobre os pensadores do urbanismo de Curitiba.

7. Chamam a atenção as similitudes entre as medidas propostas em Curitiba em 1965 e aquelas contidas no famoso relatório Buchanan de 1963, que apontava os problemas engendrados pela crescente presença do automóvel na circulação nas áreas centrais das cidades inglesas e preconizava preservar tais áreas com medidas como ruas de pedestres, hierarquia das vias, segregação da circulação e preservação do meio ambiente.

8. Asplan – Consultores em Planejamento; Roberto Arquitetos, Sagmacs, Serete – Estudos e Projetos, URBS – Companhia de Urbanização de Curitiba; e URPLAN.

9. Decreto nº 1 564 de 28/11/64. Escola de Engenharia, Instituto de Engenharia do Paraná, Colégio de Arquitetos do Brasil, Prefeitura de Curitiba, CODEPAR, Câmara Municipal.

10. Ordem de Serviço nº 7 165 de 13/01/65.

11. Ao longo da discussão do plano de urbanismo, numerosos técnicos associaram-se a esse grupo e tiveram a tarefa de, mais tarde, pôr em prática as idéias do plano. Mencionem-se, entre outros, Lubomir Ficinski Dunin, Almir Fernandes, José Maria Gandolfi, Luiz Fortes Neto, Saul Raiz, Reinhold Stephanes e Clóvis Lunardi.

12. Os mecanismos postos em prática nesse processo foram o seminário "Curitiba de Amanhã" e a comemoração anual de julho como "Mês do Urbanismo". Ao se ler a convocação para o seminário (Decreto nº 1 000 de 30/06/65), chama a atenção o fato de que a sociedade local é convidada a debater "o plano de urbanismo fornecido à cidade pela CODEPAR". Uma vez que não se tratava ainda de um plano da municipalidade, este poderia ser rejeitado sem provocar maiores desgastes. De fato, as autoridades não tinham nenhuma certeza quanto à adoção do plano: tudo dependeria da maneira como seria visto e assumido pelos atores locais. O seminário "Curitiba de Amanhã" seria, então, um "termômetro das reações locais". Buscava-se a participação das categorias formadoras da opinião pública. Sete debates foram realizados em diversos locais. Instituto dos Engenheiros, Associação Comercial, Universidade Federal, associações de trabalhadores, etc. No último debate, o prefeito anunciava sua decisão de criar a Associação de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – APPUC.

13. Lei nº 2.660 de 01/12/65.

14. Em maio de 1972, o IPPUC começa os trabalhos. Devido às reações hostis que se esboçavam, decidiu-se realizar a construção da via e dos equipamentos urbanos em um fim de semana. Assim, da noite de uma sexta-feira à manhã de uma segunda, uma seção da Rua XV de Novembro, de cerca de 100 metros, estava devidamente equipada com plantas, iluminação apropriada, bancos de praça, além do pavimento colocado.

15. Tal política de marketing se manifestava, por exemplo, na organização de uma reunião do Grupo de Urbanismo da União Internacional dos Arquitetos, preparatória ao XII Congresso Mundial da Bulgária, a se realizar em setembro de 1972. Curitiba adquire, assim, um lugar de destaque no âmbito internacional.

16. A rua, dotada de revestimento especial em *petits pavés*, foi entregue aos pedestres enriquecida de um conjunto de equipamentos urbanos. O mobiliário urbano instalado em 1972 compreendia quatro quiosques, cabines telefônicas e de informações turísticas, bancos, lojas de plantas, cafés e agência de correios.

17. Decreto nº 254 de 14/08/84.

18. Nessa tentativa, verifica-se mais uma vez a influência do modelo francês, pelo qual, na totalidade de cidades de província, a frota pública é operada por empresas privadas.

19. Os estudos preliminares realizados pelo IPPUC propõem um bonde que circule ao longo dos 19 quilômetros da via segregada do eixo nordeste/sudoeste – atualmente operado pelo ônibus expresso (transportando 12.600 passageiros/hora). O veículo proposto, com 29,5 metros de comprimento e 2,60 metros de largura, tem capacidade para 308 passageiros (36 sentados e 272 em pé). O sistema está projetado para utilizar a atual infra-

estrutura da Rede Integrada de Transportes – RIT, o que permitirá a integração física e tarifária com as linhas alimentadoras e interbairros, as quais continuarão a ser operadas pelos ônibus. O projeto compreende dois terminais de integração, 23 estações intermediárias, cinco de integração e a terminal central. O itinerário escolhido no *centre ville* contornará o bairro histórico, preservando os principais monumentos. Nesse sentido, grandes obras de engenharia são previstas: um viaduto de 600 metros e um túnel de 800 metros. A estação central, construída em dois níveis, será subterrânea (125 metros de comprimento e 9 450 metros quadrados de superfície construída). O projeto inclui um centro comercial, cuja construção deverá contar com recursos do capital privado. A integração com as linhas de ônibus que servem aos eixos leste, oeste e Boqueirão ocorrerá na antiga estação ferroviária, transformada hoje em museu ferroviário. O custo do projeto é estimado em US$ 239,7 milhões.

20. No momento de elaboração do projeto *tramway* (1990), o prefeito de Curitiba – Jaime Lerner – havia participado do "grupo local de acompanhamento" para a elaboração do plano de urbanismo, enquanto os então presidentes do IPPUC e da URBS – Cássio Taniguchi e Carlos Ceneviva, respectivamente – haviam ocupado postos chaves nos dois mandatos anteriores da municipalidade.

21. De fato, nos anos 1992-96, dentre as principais ações da administração municipal destacam-se: a criação do Jardim Botânico Francisca Rischbitter, à semelhança dos jardins franceses, da Universidade Livre do Meio Ambiente; da Rua 24 Horas, que oferece uma ampla gama de serviços, da Ópera do Arame, constituindo-se hoje em importante espaço cultural; a inauguração do Farol do Saber, biblioteca de bairro para atender à população em geral, culminando com as Ruas da Cidadania, que concentram o atendimento de diversos serviços urbanos, e de diversos bosques e parques (IPPUC, 1996).

22. O índice de área verde preconizado pela ONU é de 16 m^2/ habitante.

23. Os motoristas que avançam o semáforo são denominados pelos transeuntes de ratos, os que bloqueiam os cruzamentos de anta, os que desrespeitam os pedestres, de pavão, etc.

24. Esta inserção do setor privado no projeto de Curitiba foi percebida nas diversas entrevistas com representantes e empresários de ônibus, realizadas pelo autor ao longo do tempo. Agradecemos em particular aos empresários Acir Gulin e Orlando Bertoldi pelos pontos de vista trocados com o autor e Etienne Henry em recentes entrevistas em Curitiba em junho de 1998.

C.XII. Cidade modernista e duopólio privado no transporte coletivo em Brasília, *Nazareno Affonso, Etienne Henry & Maurício Muniz*

CHOAY, Françoise (1959). "Une capitale préfabriquée – Brasília". *L'œil*, Paris, n° 59, p. 76-83.

——— (1965). *L'urbanisme, utopies et réalités. une anthologie*. Paris, Seuil.

CODEPLAN (1977/1992). Anuário estatístico do Distrito Federal. Governo do Distrito Federal, Secretaria de Fazenda e Planejamento, Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central, Brasília, s/f.

——— (1990). Cenários de Ordenamento Territorial e a Questão dos Transportes. *Anais Seminários Públicos III*, Brasília.

——— (1991). Caracterização da População do Distrito Federal.

——— (1992). Pesquisa domiciliar de origem e destino.

CORBISIER, Roland (1960). *Brasília e o desenvolvimento nacional*. ISEB, Textos sobre a nova capital, Rio de Janeiro.

COSTA, Lúcio, (1995). *Registro de uma vivência*. Editora das Artes/UnB, São Paulo.

DMTU, 1998. Relatório da Gerência Operacional do Sistema de Transporte Coletivo do Distrito Federal. GDF, n° 110, 03/1998, Brasília.

——— Relatórios anuais do Sistema de Transporte Coletivo do Distrito Federal.

——— Arquivos de leis e de imprensa.

ECO, Humberto (1972). *La structure absente – Introduction à la recherche sémiotique*. Mercure de France, Paris.

GDF (1991). *Brasília, cidade que inventei*. Lúcio Costa, Relatório do Plano Piloto de Brasília, Governo do Distrito Federal, Brasília.

HENRY, Etienne (1978). *La escena urbana. Estado y movimiento de pobladores*, PUCP, Fondo Editorial, Lima.

HOLSTON, James (1989). *The Modernist City. An Anthropological Critique of Brasília*. Chicago

University Press, Chicago

KUBITSCHEK, Juscelino (1975). *Por que construí Brasília*. Edições Bloch, Rio de Janeiro, 370 p.

LOPES Luís Carlos (1996) *Brasília· o enigme da esfinge A construção e os bastidores do poder*. Ed. Unisinos/UFRGS, Porto Alegre.

MEYER, R.M P (1979). "Segregação espacial· Brasília" Em BLAY, Eva, *A luta pelo espaço*, pp 149-167, Vozes, Petrópolis.

SILVA, Ernesto (1997). *História de Brasília Um sonho, uma esperança, uma realidade* CDL, 3ª ed., Brasília, 393 pp

VESENTINI, José William (1983). "Brasília, a Versalhes do racionalismo messiânico" *Espaço Ocupado*, nº 1, CEGE-USP, São Paulo.

VIDAL, Laurent (1995). *Un projet de ville· Brasília et la formation du "Brésil moderne" (1808-1960)*. Tese de Doutorado, Université de Paris III

---

1. Embora muito se tenha escrito sobre o projeto e a cidade de Brasília (bem mais do que as referências aqui lembradas graças ao trabalho de Laurent Vidal), a história da capital federal sob o ângulo dos transportes está ainda por ser narrada. Com essa intenção, os três autores, oriundos de horizontes distantes e com posições próprias, uniram-se aqui para o trabalho inicial de levantamento de informações, escritas ou não, e agradecem aos que, distanciando-se de seus próprios interesses, os apoiaram neste esforço de análise Além das fontes resenhadas e das entrevistas feitas, eles contaram com o empenho cartográfico de Jean-Paul Hubert e com os dados do DMTU, fornecidos por vários técnicos e membros da direção.

2. Além de preciosa ajuda do então diretor geral do DMTU/Secretaria de Transportes do GDF, Clóvis Antônio Barbará Jacob e de seu coordenador operacional, Adonis Ribeiro Gonçalves, colaboraram para esta elaboração Antonio Maurício Ferreira Netto, coordenador geral de transportes urbanos do Ministério dos Transportes, e Adelaide Figueiredo dos Santos, mestre em transportes da UnB e consultora empresarial.

3. Essa proibição se manifesta até no nome de Ceilândia, a cidade receptáculo das populações expulsas do Plano Piloto, hoje mais numerosas do que a da área central As três primeiras letras são as iniciais da Companhia de Erradicação de Invasores, autorizados a construir sua "Disneyland" particular a 35 quilômetros da cidade modernista

4. Citado em Henry (1978), analisando movimentos sociais urbanos parecidos com os que aconteceram à época da formação de Brasília e suas cidades-satélites

5. "Em princípio de junho de 1958, o traçado da cidade estava apenas em estudos, quando sobreveio um imprevisto [sublinhado nosso] que nos obrigou a iniciar, intempestivamente, a ocupação da cidade Naquela época, milhares de migrantes, muitos com suas famílias, se dirigiam ao Planalto Central em busca de empregos O INIC, em todos os recantos do Brasil, para se desvencilhar de suas obrigações, indicava o caminho de Brasília e facilitava o transporte [idem] A cada dia, novas levas desembarcavam A construção de acampamentos de madeira não podia mais atender à demanda Passou-se, então, a alojá-las em torno dos acampamentos ao longo da Avenida W3 e nas imediações do Núcleo Bandeirante. /.. / Ao longo da estrada Brasília-Anápolis, à direita de quem se dirige à cidade goiana, defronte da Cidade Livre, cerca de quatro mil pessoas se instalaram em menos de oito dias. Moravam da maneira mais precária· barracões de madeira velha, de folhas de zinco, de sacos de cimento Não havia fossas. Nem água Promiscuidade e falta de higiene Tudo construído em poucos dias, principalmente durante a noite, para burlar a vigilância dos fiscais. / / ... preciso frisar que alguns comerciantes da Cidade Livre estimulavam tais invasões junto àquela cidade, pois, assim, auferiam lucros e vantagens com a venda de materiais e de alimentos! /. / Era um sábado. Cinco de junho de 1958 / / Ao cair da tarde, soubemos que grande massa popular, que estimamos em duas mil pessoas, empunhando cartazes ("Queremos ficar onde estamos", "Viva o Presidente Juscelino", " Fundamos a Vila Sarah Kubitschek") se postava à frente do restaurante onde, às 20 horas, jantaria o Presidente (Silva, 1997 31 sq)

"Não foi fácil a remoção dos cinco mil homens Ernesto Silva, subindo num caixote, falou à multidão Mostrou-lhes a planta do que seria a nova cidade-satélite, expondo-lhes a vantagem de já se instalarem em seus próprios lotes, onde, mais tarde, poderiam construir a casa definitiva Prometeu que a NOVACAP se encarregaria de dar transporte a todos [sublinhado nosso] e que construiria os barracões provisórios onde iriam alojar-se " (Kubitschek, 1975· 175) / / Afinal, em dez dias alojamos cerca de quatro mil pessoas em Taguatinga desmontamos os barracões,

transferimo-los, reconstruímo-los, transportamos móveis, utensílios, homens, mulheres, crianças Construímos quase mil fossas· uma para cada terreno Demarcamos todos os lotes de modo que cada qual já ocupasse seu próprio lote Instalamos a rede provisória de água, sabe Deus como Instituímos o transporte diário dos trabalhadores em caminhões da NOVACAP e das empresas construtoras [idem] /.. / Com a imprevidência e a demagogia / /, logo os terrenos foram distribuídos a apaniguados, praças públicas foram loteadas e os terrenos vendidos a amigos da situação. O que desejamos, porém, é que a Taguatinga, a Sobradinho, ao Gama, ao Guará, a Ceilândia e a outras cidades-satélites seja proporcionado e mesmo tratamento que ao Plano Piloto, pois, ali, moram seres humanos semelhantes aos que habitam os apartamentos e os palácios de Brasília· os bravos trabalhadores que foram os grandes artífices da obra monumental."

6. NOVACAP foi a primeira designação dada à nova capital, quando a companhia pública desse nome empreendia as obras civis.

7. O *Dicionário Aurélio*, ao definir o verbete "candango", revela a contradição social em dois significados: "4 Designação dada aos operários das grandes obras da construção de Brasília (DF), de ordinário vindos do NE: *o candango vai ao cerrado, colhe os ramos verdes e os coloca na última laje, como se estivesse enfeitando a cumeeira de sua própria casa* (Clemente Luz, Invenção da Cidade, p 96). 5 P. ext. Qualquer dos primeiros habitantes de Brasília (DF) "

8. Na véspera da inauguração, estabeleceu-se por Lei nº 3 751 de 13/04/60 que o Poder Executivo da nova capital seria exercido pelo prefeito do Distrito Federal, "nomeado depois que o Senado Federal houver dado assentimento ao nome proposto pelo presidente da República". Logo, foi a Casa Militar que nomeou um dos seus membros para ficar à testa do governo da capital A primeira eleição direta para governador do Distrito Federal aconteceu apenas na década de 90, após a promulgação da nova Constituição (1988)

9. "Os problemas dos transportes coletivos do Distrito Federal são basicamente os seguintes· longas distâncias a serem percorridas em cada viagem, extensão das linhas, falta de renovação de passageiros / ../, picos de demanda acentuados / / tornando-se necessária uma grande mobilização de infra-estrutura e equipamentos / /, ociosidade dos equipamentos fora das horas de pico, superposição de linhas / /, aumento da quilometragem do sistema e redução do IPK, forte concentração da demanda em direção ao Plano Piloto " (Freitas & Rios, 1990 101).

10. A trajetória do setor privado de empresas de ônibus é resenhada a partir de entrevistas realizadas pelos autores com empresários Delas se extraíram também, no restante do capítulo, elementos interpretativos desse universo Entre outros empresários, foram recolhidos depoimentos dos senhores Matsunaga, Constantino, Queiroz e Canhedo, cuja colaboração se agradece aqui.

11. A citada Lei nº 3 751 dispõe apenas como última competência do Distrito Federal "fazer concessões de serviços públicos nos termos da Constituição"

12. No Decreto nº 43 de 28/03/61, assinado por Paulo de Tarso, a Superintendência Geral de Segurança e Interior comporta uma Divisão de Trânsito, enquanto couberam ao Departamento de Concessões e ao Departamento das Companhias Subsidiárias da Superintendência Geral de Economia a "administração e fiscalização dos serviços de transportes coletivos urbanos" e à Procuradoria Geral "os aspectos jurídicos das concessões".

13. No Decreto nº 425 de 14/07/65, mediante o qual o prefeito Plínio Cantanhede aprovou o "Regulamento do Serviço de Transportes do Distrito Federal", considerou-se·

(i) a delegação da Prefeitura para a TCB servir todas as linhas locais de transportes coletivos, em razão da incapacidade da empresa delegada,

(ii) a concessão mediante concorrência pública, a qual também não se deu, mantendo-se como modalidade

(iii) a permissão em caráter precário, seguindo-se vários capítulos práticos sobre itinerários, lotação, horários, tarifas, pessoal em tráfego, etc."

Ou seja, esse decreto limitou-se a legalizar uma situação de fato, sem sentenciar no jogo que, durante décadas seguintes, ia caracterizar a relação entre empresa pública, viações privadas e pequenos lotações

14. Nessa mesma época e linha, o Estado assume até a função de suprir os moradores de Brasília de gêneros de primeira necessidade, criando uma rede de supermercados, a SAB

15. Muitas empresas públicas de transporte que existiram no país têm sua origem nesta década

16. Decreto nº 45 de 20/04/61, não muito explícito a respeito do resultado esperado O Decreto

nº 63 de 16/06 autoriza "a Sociedade de Transportes Coletivos Ltda a abrir concorrência para prestação de serviços de transportes coletivos de passageiros por meio de ônibus diesel" (em direção às cidades-satélites e no interior delas, mas não do Plano Piloto). Mas "em igualdade de condições terão preferências as empresas que já operam na área do Distrito Federal".

17. Decreto nº 214 de 21/11/62, que "constitui Grupo de Trabalho com o fim de promover estudos sobre a política de transportes coletivos no Distrito Federal e dá outras providências"

18. Decreto nº 243 de 30 /09/ 63, mediante o qual Ivo de Magalhães nomeia como interventor um tenente-coronel do Exército. No Decreto nº 255 de 5/11/63, que prorroga a intervenção, este é substituído por um engenheiro, ficando afastados todos os diretores da TCB Uma nova prorrogação de 40 dias é decretada em 6 de Dezembro de 1963, o que deixa entrever sérias dificuldades para o soerguimento da operadora pública

19. Decreto nº 228 de 29/3/98 assinado por Ivo de Magalhães, reproduzindo, após a nova tabela de valores, o "Relatório apresentado pelo Grupo de Trabalho constituído para estudar a nova tarifa de preços para o transporte coletivo no Distrito Federal"

20. Decreto nº 369 de 19/11/64, autorizando novo acréscimo nas tarifas

21. Foi provado pela diretoria de 1995-97 que essa dívida não era legítima Contudo, como o processo já estava em fase de execução, tal admissão não pôde ser considerado pelo juiz.

22. Recentemente, chegou-se a um acordo entre os trabalhadores e o governo do DF, reduzindo-se e parcelando-se o imenso passivo trabalhista.

23. Conclusão tamanha dívida não poderia ser paga por um patrimônio que era de apenas R$ 9 milhões. Somando-se a esse montante as dívidas trabalhistas com ex-advogados da empresa (R$ 5 milhões) e com os montantes do INSS, perfazia-se o total de R$ 73 milhões e um acordo trabalhista que fazia a folha de pagamento ser 38% maior do que a das empresas privadas O resultado noticiado na imprensa seria uma provável redução ainda maior da TCB, que terminará por ficar apenas com os 73 ônibus novos e mais uma frota reserva totalizando 80 veículos; o repasse de muitas de suas linhas ao setor privado, principalmente para os maiores grupos, e a demissão dos trabalhadores – com a promessa de serem contratados inicialmente pelas empresas vencedoras da licitação e, depois absorvidos por repartições governamentais, saindo da folha de pagamento da empresa pública

24. Decorrido quase um ano da licitação levada a cabo em 1997, o poder público ainda não havia destinado os lotes às empresas ganhadoras (não pertencentes ao duopólio)

25. Na última concorrência, que alcançou R$ 4,6 milhões e foi vencida principalmente pelos pequenos empresários, o fato voltou a ocorrer na escolha das linhas da TCB, as definidas para licitação foram as de menor rentabilidade, reservando-se as mais rentáveis para o duopólio

26. A análise do sindicalismo rodoviário brasiliense procede de entrevistas com militantes, de consulta a veículos de comunicação e de exame de peças de propaganda produzidas pela categoria.

27. Entre os argumentos contrários ao metrô de Brasília, três merecem maior consideração. (i) mesmo sem ônibus concorrendo nos mesmos eixos, o metrô projetado trafegaria por grandes vazios urbanos, setores de baixa densidade e distantes das áreas comerciais, logo, no cenário futuro projetado, não carregaria mais do que 4% da demanda do Distrito Federal e 40% da demanda da região, atingindo com 40 quilômetros a capacidade máxima de transporte de 180 mil passageiros/dia (enquanto o metrô de São Paulo, com os mesmos 40 quilômetros, carrega 2,6 milhões/dia); (ii) útil nos horários de pico para as massas populacionais das cidades-satélites, o metrô reproduziria a ociosidade atual dos ônibus durante o resto do dia, neste caso, porém, com custos operacionais altíssimos, (iii) um investimento de 1,2 milhão de dólares não é modesto· caso forem respeitado os valores programados, o custo por quilômetro do metrô de Brasília seria de apenas 1/5 do metrô registrado pelo de São Paulo, mas, em termos de capacidade em relação ao número máximo de passageiros, o custo seria 7 vezes maior. Um orçamento equivalente, se aplicado em corredores exclusivos de ônibus, abrigos, frotas, rodovias, sinalização e calçamentos nas cidades-satélites, permitiria fazer do Distrito Federal um exemplo de excelência em trânsito e transporte público

28. Vide a tese defendida na ANTP em 1990 pelo grupo de reflexão animado por Nazareno Affonso, em prol de um "Não Transporte", segundo raciocínio não menos utópico do que o dos urbanistas dos anos 50 (ANTP, 1989)

Bibliografia da viação

Além das fontes de caráter geral ou estritamente ligadas a cada capítulo, apresentadas no item "Notas e referências" deste livro, os autores trabalharam com ampla bibliografia especializada, que, para evitar repetições, foi incorporada na presente lista. Esta inclui 400 títulos relevantes publicados no país ou no exterior em forma de livros, artigos de revistas especializadas, relatórios, teses e dissertações sobre transporte rodoviário urbano no Brasil (com algumas referências também sobre outros países da América Latina) e constitui um primeiro acervo bibliográfico sobre empresas de transportes e temas relacionados, que pode ser de útil consulta para quem quiser continuar a reflexão engajada neste livro

Sem pretender exaurir a matéria, os organizadores criaram este recurso pensando, em particular, nos profissionais, professores e estudantes dos programas universitários de ensino e pesquisa em transporte ou em assuntos urbanos Lembrando que esta bibliografia circunscreve-se a *Viação Ilimitada*, eles reportam os interessados aos acervos bibliográficos cuja consulta é recomendável da ANTP, ANPET e INRETS e outros bancos bibliográficos (em particular, bases DIRR, FIRST, URBAMET, ISTED/Interurba e Urbandata/IUPERJ)

ACEVEDO, Jorge (1982). *Buses y busetas* Fedesarrollo, Bogotá

AFFONSO, Nazareno (1987). *Chega de enrolação queremos condução Movimentos reivindicativos de transportes coletivos em São Paulo 1979-1982/83*. Brasília, EBTU, 2 vol.

——— & ANTP Comissão de Circulação e Urbanismo (1989). Não-transporte· a reconquista do espaço e do tempo social *Revista dos Transportes Públicos* Ano 11 II/89 n° 44, ANTP, São Paulo, p. 9-25.

——— ORRICO, Rômulo (1992) Transportes. O preço justo Em Bittar, Jorge (org) *O modo petista de governar*. Teoria & Debate, São Paulo

——— PAVARINO F°, Vítor (1998) "Paz no Trânsito – Uma Revolução de Atitudes em Brasília" *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 20 I/98 n° 78, ANTP, São Paulo, p. 17-22 [Peace Within Traffic· A Revolution of Attitudes in Brasília. *Actes de la CODATU VIII*, Cape Town]

AGUNE, Antônio & BRAGA, José Carlos (1979) *Considerações sobre a política de transportes no Brasil Evolução e crise do padrão 'automobilístico-rodoviário' (1956-1975)* FUNDAP, São Paulo, 80 p

ALBUQUERQUE, P., (1992). "Novo modelo conceitual da EMTU/Recife. A procura de novos caminhos" *Revista dos Transportes Públicos*. Ano 14 III/92 n° 56, ANTP, São Paulo, p 55-66

ALMEIDA, José (1975). *A implantação da indústria automobilística no Brasil* Rio de Janeiro.

ALMEIDA, Waldecler (1991) *Uma análise comparativa da utilização dos ônibus a gás natural e diesel*. Dissertação de Mestrado em

Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro

ALOUCHE, Peter (1996) "Evolução da tecnologia mundial de transporte de passageiros sobre trilhos" *Revista dos Transportes Públicos,* n° 72 (11, 22) ANTP, São Paulo

ALVES, G P. (1985). Sistema de táxi lotação de Porto Alegre *Anais I Encontro técnico entre países latino-americanos sobre transportes urbanos,* EBTU, Brasília

ANDRADE, Nilton Pereira de. "Tecnologias disponíveis no Brasil para automatizar a arrecadação de tarifas de ônibus" (1996) *Revista dos Transportes Públicos* Ano 18 III/96 n° 72, ANTP, São Paulo, p. 71-80

——— & CORREA, João Alberto Manaus (1997) "A bilhetagem automática e a tarifa do transporte público por ônibus". *Revista dos Transportes Públicos* Ano 19 III/97 n° 76, ANTP, São Paulo, p. 99-108

ANJOS, F P (1995) "A era das kombis e marinetes (1955 a 1969)" *Revista de transporte e tecnologia,* ano VIII, n° 15 UFP, Campina Grande

ANPET (1991). *Anais do V Congresso da Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes*, 14-18/11/91, 2 vol. (Gazzola & Linhares, org). UFMG, Belo Horizonte.

——— (1992) *Anais do VI Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes* 23-27/11/92, 2 vol (Braga & Orrico, org.) UFRJ, Rio de Janeiro.

——— (1993) *Anais do VII Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes*, (Strambi, org) USP, São Paulo.

——— (1994) *Anais do VIII Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes*, 21-25/11/94, 2 vol (Brasileiro & Cavalcanti, org) UFPE, Recife

——— (1995) *Anais do IX Congresso de Pesquisa e Ensino em Transporte,* 20-25/11/95, 3vol (Felex, org.) USP, São Carlos.

——— (1996) *Anais do X Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes,* 18-22/11/95, 3 vol. (Yamashita, Aragão & Sa Fortes, org) UnB, Brasília

——— (1997) *Anais do XI Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes*, 17-21/11/95, 3 vol (Leal, org.) 2 vol. PUC/RJ Rio de Janeiro.

——— (1998) *Anais do XI Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes,* 23-27/11/98, 3 vol. (Arruda, org) UFCE, Fortaleza.

ANTP, Comitê de operadores públicos de ônibus (1984) "O papel da empresa pública de transportes coletivos urbanos" *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 7 IV/82 n° 26, ANTP, São Paulo, p 7-12.

———, Comissão de economia de transportes (1987) "Sugestões para a nova Constituição" *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 9 I/87 n° 35, ANTP, São Paulo, p 9-24.

——— (1990). "Diretrizes de política para o transporte urbano brasileiro" *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 12 III/90 n° 47, ANTP, São Paulo, p 5-23

——— (1991). Meio ambiente, qualidade de vida e transportes Rio de Janeiro 4-6/11/91, BNDES, Rio de Janeiro.

——— (1991) Quinto Encontro de transporte público Manaus, 4-7/11/91, EMTU, Manaus.

——— (1992-1995). *Gerenciamento de transporte público urbano* Manual de instruções básicas, São Paulo.

——— (1993). Comunicações técnicas do 8° Congresso Nacional de Transporte Público. Florianópolis, 26-30/04/93, PMF, Florianópolis.

——— (1993). "A pesquisa de opinião no transporte coletivo urbano" *Revista dos Transportes Públicos,* ano 15, 3° trimestre 93, São Paulo.

——— (1994). "Lei de concessões de serviços públicos". *Revista dos Transportes Públicos*, n° 65 (97, 1 12) São Paulo

——— (1994). "Parcerias no transporte urbano· Do discurso à prática". *Revista dos Transportes Públicos*, n° 65 (7, 76), São Paulo.

——— (1994). "2° Encontro Nacional sobre Vale Transporte". *Revista* dos *Transportes Públicos,* n° 63 (27, 70)

——— (1994, 1995) *Anuário ANTP dos transportes urbanos*. Associação Nacional de Transporte Público, Camargo, (org), São Paulo.

——— (1995). "Seminário sobre transporte clandestino: Regulamentação", "Transporte clandestino". *Revista dos Transportes Públicos*, n° 68, ano 17, 3° trim., São Paulo

——— (1995). Prêmio ANTP de Qualidade 1997 Manual de auto-avaliação *São* Paulo

——— (1995). "Considerações básicas sobre o impacto ambiental dos sistemas de transporte público" *Relatórios Técnicos do 10° Congresso Nacional de Transportes Público* São Paulo, junho de 1995, São Paulo, 119 p

——— (1995). "A opinião do usuário como indicador de qualidade". *Revista dos Transportes Públicos,* ano 17, 2° trimestre 95, São Paulo

——— (1996). *Anais do VI Encontro Norte/Nordeste de transportes públicos* Recife, 06/96, 18 p , Recife

——— (1996) "Valorização da opinião do usuário no gerenciamento do transporte coletivo urbano" Trabalho apresentado no VIII *CLAT-PU*, abril 1996, Curitiba

——— (1996) "Contribuição do setor à participação brasileira no Habitat II" *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 18 III/96 n° 72, ANTP, São Paulo, p 113-122

——— (1997), *Transporte Humano – Cidades com Qualidade de Vida*.Brasília.

——— Boletins Informativos.

ANTUNES, Claudia (1992) *Les processus de décision des trains métropolitains au Brésil Logique, transport et contraintes macro économiques de l'endettement*. Coll TTD n° 5, INRETS/CODATU Arcueil, 100 p

———, ARAÚJO, A. Silva de & URIBE, Armando (1986) Le système de transport collectif urbain analyse comparative de son organisation – Les cas de Recife, Caracas et Bogotá Universidade de Paris XII/IUP, Créteil, 45 p.

AQUINO, William (1980) *Uma abordagem do problema de definição de rede intraurbana de rotas de ônibus*. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro.

——— & CUNHA, J L. (1982). "Tarifação por áreas em linhas metropolitanas: a experiência do Rio de Janeiro". *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 5 IV/82 n° 18, ANTP, São Paulo, p. 9-33.

——— & FIORAVANTI, M. (1984)."Os recursos humanos, a cultura organizacional e a gerência dos transportes urbanos" *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 6 II/84 n° 24, ANTP, São Paulo, p. 73-92

——— & REZENDE, S.C. (1984), "A responsabilidade dos órgãos de gerência na atual conjuntura de crise". *Revista dos Transportes Públicos*, p 49-54

——— (1986) "Os transportes públicos e a reforma econômica". *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 8 II/86 n° 32, ANTP, São Paulo, p 19-27

——— & N B.d AQUINO, (1988) "Informática nos transportes públicos". *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 10 III/88 n° 41, ANTP, São Paulo, p. 61-74.

——— & COUTO, Jaime (1992). "Transporte clandestino e a desregulamentação". *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 14 IV/92 n° 57, ANTP, São Paulo, p 131-140

——— (1997) "A privatização no setor dos transportes é cavalo de Tróia?" *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 19 III/97 n° 76, ANTP, São Paulo, p 69-71.

——— & COUTO, Jaime (1998) "Oportunidade do debate sobre questões tarifárias" *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 20 I/98 n° 78, ANTP, São Paulo, p 55-68.

ARAGÃO, Joaquim (1996) "O novo direito concessionário nacional E agora, ônibus brasileiro?" Em Orrico et al (org). *Ônibus urbano regulamentação e mercados* LGE, Brasília [e em *Transporte em transformção Problemas e soluções dos transportes no Brasil*. Makron Books/CNT/ANPET, São Paulo (1998)].

———, BRASILEIRO, Anísio & SANTOS, Enilson (1996) "Entreprises d'autobus, tutelles et marchés régionaux· expériences des villes du Nord-Est du Brésil". Actes de la CODATU VII, vol II, p. IV 37-46. New Delhi.

——— & MARAR, José Ricardo (1996). "Ordering and Public service Approaches to Public Transport Regulation. Four Brazilian Cities Scrutinized". Actes de la CODATU VII, New Delhi

——— (1997). "5ª Conferência Internacional sobre Competição e propriedade em transporte terrestre de passageiros" *Transportes*, vol 5, n° 2, p.106-121.

ASSIS, M.F.J , (1982) "Transportes urbanos em São José do Rio Preto" *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 5 IV/82 n° 18, ANTP, São Paulo, p. 73-82.

Associação Nacional dos Fabricantes de Carroçarias para Ônibus (1982). "Posição do setor de fabricação de carrocerias para ônibus no Brasil". *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 4 II/82 n° 16, ANTP, São Paulo, p 29-36.

AUBERTIN, Catherine & VIDAL, Laurent (1991). Les axes de l'utopie. Organisation des transports à Brasília Actes du Colloque GRAL/CNRS *Les grandes métropoles d'Afrique et d'Amérique latine*, 27-29/11/91 CREDAL, Toulouse

ÁVILA, H. de A. (1989) *Uma metodologia para a construção de cenários o caso do transporte urbano do Grande Rio no ano 2000* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro

AZEVEDO, Celso (1986) *La gestion de la maintenance dans les entreprises d'autobus urbain au Brésil* Tese de Doutorado em Transportes, Universidade de Paris XII/IUP, Créteil

——— (1988) "Reflexões sobre a manutenção dos ônibus urbanos no Brasil" *Revista dos Transportes Públicos*, n° 41. [Les enjeux de la maintenance des autobus – Le cas

Brésilien, *Actes de CODATU IV*, Jakarta, 5-10/06/88].

——— (1997) "O papel da manutenção na produtividade das empresas". *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 20 IV/97 n° 77, ANTP, São Paulo, p. 85-98.

BALASSIANO, Ronaldo (1980) *Uma função de consumo de combustível para ônibus em tráfego urbano*. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro.

——— (1996) "Transporte por vans – O que considerar no processo de regulamentação?". *Transportes*, 4 (1 e 2), p 87-105. ANPET, Rio de Janeiro

BARAT, Josef (1974) *Equilíbrio entre sistemas de atendimento ao público e individual de passageiros e suas repercussões sobre a organização metropolitana*. Rio de Janeiro

——— (1975). *Estrutura metropolitana e sistemas de transporte Estudo do caso do Rio de Janeiro*. IPEA/INPES, Rio de Janeiro

——— (1978) *A Evolução dos transportes no Brasil*. IBGE/IPEA, Rio de Janeiro.

——— (1986). "Questão institucional e financiamento dos transportes urbanos no Brasil o caso da Região Metropolitana de São Paulo". *Transportes Coletivos Urbanos*, Cadernos FUNDAP, ano 6 n° 12, p 10-27, São Paulo

——— (1991) *Transporte e energia no Brasil* Bertrand, Rio de Janeiro

——— (1991). *Transporte e industrialização no Brasil* Bibliex, Rio de Janeiro

BELDA, Rogério (1986). "Câmara Metropolitana dos Transportes. iniciativa pioneira de São Paulo que reúne empresas para articular os problemas públicos do setor". *Transportes coletivos urbanos*, Cadernos FUNDAP, ano 6 n° 12, p 28-35, São Paulo

——— (1994). *Crônicas técnicas os caminhos do transporte urbano*. Editora Unidas, São Paulo, 190 p

——— & SILVA & M Cristina (1996) "Imagem dos serviços de transportes coletivo na Grande São Paulo. uma história de dez anos" *Revista dos Transportes Públicos s*, Ano 18 II/96 n° 71, ANTP, São Paulo, p 93-102.

——— (1998). "Quem está perdendo com a guerra das lotações?" *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 20 I/98 n° 78, ANTP, São Paulo, p 37-40

BELO, Anita (1987). *Empresários e empresas de transporte coletivo por ônibus – Um estudo da cidade de Salvador, Bahia* Dissertação de Mestrado, Administração/UFBA, Salvador

BENFATTI, Dênio (1985). *L'intervention de l'État dans les transports urbains. Étude de cas sur la région métropolitaine de São Paulo* Tese de Doutorado em Urbanismo, 375 p Universidade de Paris XII/IUP, Créteil.

BIALOWAS, Branca (1992) Os transportes coletivos no Rio de Janeiro: Passado, Presente e Futuro. Monografia inédita, Programa de Pós-Graduação, Engenharia de Transportes, COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro.

BIANCO, Cecília & RAYMUNDO, Helcio (1996) "Corredores metropolitanos de ônibus· uma idéia renovada" *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 18 III/98 n° 72, ANTP, São Paulo, p. 35-40.

BICALHO, Marcos (1998). "A crise do transporte urbano. o que o Governo Federal tem a ver com isso?" *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 20 III/98 n° 80, ANTP, São Paulo, p 33-42

BOCKLAGE, M & BARRETO, C F (1996) "O sistema de lotação em Porto Alegre" *Anais do VIII Congresso Latino-Americano de Transporte Público e Urbano*, CLATPU, Curitiba

BODMER, Milena (1984). *Análise dos elementos comportamentais da demanda de transportes* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro

——— et al (1993). *Manual de gerenciamento de empresas de transporte urbano*, Ed. COPPE-UFRJ/FETRANSPOR, Rio de Janeiro.

———, ORRICO, Rômulo & SÁ, Antônio (1993) "Empresas de ônibus, novo modelo, nova dinâmica" ANPET VII São Paulo

BORGES, S d. L (1995) *Avaliação crítica do ambiente gerencial das empresas operadoras de ônibus urbano* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro.

BRANCO, Adriano, (1981) *Transporte urbano no Brasil* ANTP, Recife, 169 p

——— (1982). "Administração das concessões pela modernização tecnológica" *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 4 II/82 n° 16, ANTP, São Paulo, p 9-18.

——— (1985) "A concessão dos serviços de utilidade pública no Estado de São Paulo" *Revista dos Transportes Públicos*, n° 66 (59, 76) ANTP, São Paulo

——— (1997) "Concessão dos serviços de utilidade pública no Estado de São Paulo". *Revista dos Transportes Públicos*. Ano 19 III/97 n° 76, ANTP, São Paulo, p. 35-51.

——— & KASSAB, Pedro (1983). "Transport in Large Cities: A Brazilian Point of View". *Transport Reviews*, vol 3, nº 2, p 117-138

———, SZWARC, Alfredo & ÁLVARES, O (1997) "Aspectos ambientais do trólebus" *Revista dos Transportes Públicos*. Ano 19 III/97 nº 76, ANTP, São Paulo, p 87-97

BRASILEIRO, Anísio (1981). *Aspectos sócio-econômicos da expansão e decadência das ferrovias no Brasil Uma contribuição para a elaboração de um cenário descritivo das ferrovias* Dissertação de Mestrado, PUC/RJ, Rio de Janeiro

——— & COLUCCI, Sandra (1986). "Diagnóstico dos transportes coletivos nas cidades periféricas de Recife (Camaragibe e São Lourenço)", Relatório UFPE/FINEP, Recife

——— (1991) *Développement urbain et transports collectifs au Brésil* Tese de Doutorado, 428 p , École Nationale des Ponts et Chaussées, Paris

——— (1991) "Les politiques de transports collectifs à Curitiba et Recife" *Recherche Transports Sécurité*, nº 31 09/91, pp 29-36, INRETS, Arcueil

——— (1994) *Curitiba et Recife dans l'expérience brésilienne d'organisation des transports*. (Prefacio E Henry), Coll. TTD, nº 7 , INRETS/CODATU, INRETS, Arcueil, 130 p

——— (1994). "Evolução das relações entre os setores público e privado em torno do financiamento dos transportes coletivos urbanos no Brasil" *Revista de Transporte e Tecnologia*, ano VI, nº 12, 01/94. ["Relaciones contractuales entre los poderes públicos y las empresas de autobuses urbanos en Brasil", *Revista de Estudios Urbanos y Regionales EURE*, vol. XIX 3/93 nº 56, Santiago do Chile].

———, ARAGÃO, Joaquim; COLUCCI, Sandra et al (1994) "La place des transports collectifs dans les villes· Les cas de Recife, Salvador, João Pessoa et Maceió". Em Godard (org.), *Les transports dans les villes du Sud*, Ed Karthala/CODATU, Paris.

———, LAPA, Tomás, SOUZA, Regilma et al (1994). "Planejamento de transportes e efeitos na estruturação urbana. O caso do Recife" *Anais do Congresso Latino Americano de Transporte Publico y Urbano*, vol 2, p 99-110, CLATPU MOPT, Buenos Aires

——— (1995) "Transporte informal x formal. verdadeira ou falsa questão?", *Revista dos Transportes Públicos*, ano 17, São Paulo, p 81-91.

——— (1995) "Regulamentação do transporte por ônibus· a experiência francesa de gestão pública e operação privada" *Anais do IX ANPET*, São Carlos, vol II, p. 714 a 725

——— (1996) "Curitiba· Urbanismo e transporte a serviço da cidade" Anais eletrônicos do VIII CLATPU, Curitiba 08-12/04/96, 12 p., Curitiba

——— (1996) "Évolution des rapports public/privé dans les transports urbains au Brésil" *Les annales des Ponts et Chaussées*, 80 (2), ENPC, Paris, p. 64-68.

——— (1996) "A moderna empresa de ônibus urbano no Brasil" *Revista dos Transportes Públicos*, nº 71, p 39 à 52, São Paulo.

——— & SANTOS, Enilson (1996) "Concentration Rates in Brazilian Urban Bus Markets". *Actes de la CODATU VII*, New Delhi, 12-16/02/96, 12 p , New Delhi. ["Concentração em mercados de ônibus urbanos no Brasil: uma análise empírica" Em Orrico, Rômulo (org) *Ônibus urbano· regulamentação e mercados*, p 291-300, LGE, Brasília

———, LIMA NETO, Osvaldo & OCAÑA, Rosa (1996). "Evolução das empresas de transportes da América Latina· experiências das cidades de Caracas (Venezuela) e Recife (Brasil)" VIII CLATPU – Congresso Latino Americano de Transporte Público e Urbano, 8-12/04/96, Curitiba, 12p

———, ARAGÃO, Joaquim & SANTOS Enilson & (1996) "Entreprises d'autobus, tutelles et marchés régionaux expériences des villes du Nord-Est du Brésil" *Annals CODATU VII*, vol II, p IV 37-46, New Delhi.

———, SANTOS Enilson & ORRICO, Rômulo, (1997). "Arcabouço organizacional dos transportes públicos metropolitanos do Brasil·Crise, transição e perspectivas" *Anais do XI ANPET*, Rio de Janeiro

——— & HENRY, Etienne (1999). *Pratiques émergentes de gestion des transports face aux défis de l'urbanisation· Curitiba dans l'expérience brésilienne*. Carrefour du Predit Lille 23-25/3/99, Ministère de l'Equipement, Paris, 44 p

BRINA, Helvécio (1979). *Estradas de ferro* Litec, Rio de Janeiro

BROCHADO, M R. (1980) *Informatização na área de transportes· Análise de contribuição* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro

BRUNI, Bernadete (1996). "Gás natural veicular ainda vale a pena?" *Revista dos Transportes Públicos*. Ano 19 IV/96 nº 73, ANTP, São Paulo, p 29-32

BRUTON, Michel. *Introdução ao planejamento dos transportes* Interciência, Rio de Janeiro, 1979. 206 p

BUPEC Consultores Associados (1992). I Congresso Brasileiro de Segurança Rodoviária, São Paulo

BURITY, Elba (1989). *Le ramassage de la main d'œuvre dans la politique des entreprises du complexe pétrochimique de Camaçari et son influence sur l'organisation de l'espace.* Tese de Doutorado em Urbanismo, Universidade de Paris XII/IUP, Créteil.

BUSSINGER, Frederico (1986) "Transporte coletivo – Direito do cidadão, dever do Estado" *Transportes Coletivos Urbanos,* Cadernos FUNDAP, ano 6, nº 12, p. 94-97, São Paulo

BUSTILLOS, J A.R T (1996). *Sistemas tronco-alimentadores de transporte coletivo urbano. Melhorias operacionais para a linha troncal* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro

CADAVAL, Maurício (1992) "Avaliação da política de transporte coletivo urbano durante o primeiro ano do Governo Collor" *Revista dos Transportes Públicos,* ANTP, ano 14, I, São Paulo, p. 5-20.

——— (1993). "Políticas tarifárias de ônibus urbanos nas capitais brasileiras". *Revista dos Transportes Públicos,* nº 58 (5, 12) ANTP, São Paulo

——— (1998) *Transporte público urbano Crise & oportunidades* Versão preliminar apresentada ao Simpósio da NTU, 08/98, Brasília

——— & FAGNANI, Eduardo (1988). "A política federal de transporte coletivo nos anos 80" *Revista dos Transportes Públicos,* ANTP, ano 10, IV/88 nº 42, São Paulo, p 43-58.

——— & ——— (1989) "O novo cenário da política social no Brasil· o caso do transporte coletivo urbano" *Revista dos Transportes Públicos,* ANTP, ano 11, III/89 nº 45, São Paulo, p 13-36.

CALDAS, M A.F. (1989) *Análise de políticas num corredor ônibus/trem. abordagem sob o aspecto da demanda* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro.

CÂMARA, A P R (1986). *Conjuntos habitacionais sua localização e os custos em transportes* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro.

CANÇADO, Vera (1992). *Relações de trabalho entre motoristas do transporte rodoviário de carga e a empresa "XPC" Fatores condicionantes de acidentes.* Dissertação de Mestrado, Administração, FACE/CMA, UFMG, Belo Horizonte

——— (1994) "O sofrimento e o prazer na profissão de motorista". *Revista de Administração,* 29, p. 56-63.

——— (1996) "A opinião dos usuários sobre transportes de ônibus" *Revista dos Transportes Públicos.* Ano 19 IV/96 nº 73, ANTP, São Paulo, p. 33-50.

——— et al. (1997) "Considerações sobre avaliação do desempenho de empresas de transporte urbano por ônibus. o modelo de Belo Horizonte". *Anais do XI Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes.* vol 2, p 943-953, ANPET, Rio de Janeiro.

CARUSO, A A F (1991). *Contribuição à análise dos impactos de sistemas de transporte sobre a estrutura urbana. o caso do Metropolitano do Rio de Janeiro* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro

CARVALHO Jr, W. (1995). *A restrição de tráfego e sua relação com o desempenho do transporte coletivo por ônibus* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro

CARVALHO, C. (1996) *Simulados de operação de uma linha de ônibus urbanos para avaliação de políticas operacionais.* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro

CASTRO, Nádia Araújo de (org.) (1995) *A máquina e o equilibrista – Inovações na indústria automobilística brasileira.* Paz e Terra, Rio de Janeiro.

CAVALCANTI, César (1995). "Algumas diretrizes para a tecnologia e operação dos transportes metropolitanos" *Revista dos Transportes Públicos,* nº 69 (11, 18), ANTP, São Paulo.

——— et al (1996). "*Jitney* – Surgimento e evolução de um transporte alternativo". *Revista dos Transportes Públicos,* ano 13, nº 50, p 59/64

CENEVIVA, Carlos (1996). "Novas lições curitibanas". *Revista dos Transportes Públicos.* Ano 18 I/96 nº 70, ANTP, São Paulo, p. 9-12

CET (1978). *Treinamento para motoristas de ônibus* Cia. de Engenharia de Tráfego, PMSP, São Paulo, 15 p

——— & EBTU (1982). *Tratamento preferencial ao transporte coletivo por ônibus* Programa de transportes urbanos Empresa brasileira de transportes urbanos, São Paulo.

CHAVES, J C (1994) *Uma avaliação dos alcances e impactos do vale transporte no Rio de Janeiro* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro.

CHEIBUB, José (1984) A política de transporte no município de São Paulo· do "mercado de linhas de ônibus" à regulamentação do sistema VIII *Encontro da ANPOCS*, Águas de São Pedro.

——— (1985) *Capacidade de governo no serviço de transporte público· o caso de São Paulo*. Dissertação de mestrado, São Paulo

CHINCHAY Romero (1995). *Modelagem econométrica para análise e previsão de demanda por ônibus interurbanos* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro

CHRISTOVAM, Francisco (1985). "O desenvolvimento e as perspectivas do trolebus articulado no Brasil" *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 9 II/86 nº 12, ANTP, São Paulo, p. 35-45.

CMSP (1989) "Integração dos sistemas de transporte" *Caderno Metrô de Tecnologia*, nº 1 Metrô, São Paulo.

——— *Pesquisa origem destino* 1987. Cia do Metrô de São Paulo, São Paulo.

CLATPU (1991). *Actas del V Congreso Latino-Americano de Transporte Público y Urbano*, Santiago de Chile (Figueroa, org)

——— (1993). *Actas del V Congreso Latino-Americano de Transporte Público y Urbano*, San José de Costa Rica (Contreras, org.).

——— (1994). *Actas del V Congreso Latino-Americano de Transporte Público y Urbano*, 7-11/11/94, Buenos Aires (Brennan & Turco, org.).

——— (1996) *Anais do VIII Congresso Latino-Americano de Transporte Público e Urbano*, Curitiba, 2 vol. (Cedano & Thomson, org.)

CNT (1992). *Transporte para o futuro* Conferência Nacional CNT para a Integração e Desenvolvimento do Transporte. Confederação Nacional do Transporte, Brasília.

CODATU III (1986). *Transports urbains dans les pays en développement: contraintes et opportunités*. Actes de la Troisième conférence sur le développement et l'aménagement des transports urbains dans les pays en développement, Le Caire 20-23/01/86

——— (1988). *Quelles politiques pour nos villes?* Actes de la CODATU IV, Jakarta 5-10/6/88 (Prud'homme, org.)

——— (1990). *Actes de la CODATU V*, São Paulo/ANTP (Belda & Godard, org)

——— (1993). *Actes de CODATU VI*, Tunis 15-19/02/93. 2 vol. Arcueil (Godard, org.).

——— (1996) *Développement durable*, Actes de la CODATU VII, New Delhi, 12-16/2/96 (Darbéra, org.).

——— (1998). *La politique de déplacements urbains*, Actes de la CODATU VIII, Cape Town, 12-16/2/96. Paris (Jamet, org)

COLA, Camilo (1998). *A estrada da vida*. José Olympio, Rio de Janeiro

COLUCCI, Sandra (1994). Fatos, pesquisa, metodologia e dados para o transporte informal, *Anais VIII ANPET*, vol II, Recife.

CONTRERAS, Carlos (1987). *Contribuição ao uso de processos de otimização para o planejamento operacional de sistemas de ônibus* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro

COPPETEC (1995). Elaboração de um modelo de remuneração dos serviços e das empresas de transporte público por ônibus para as cidades brasileiras (Aragão, Joaquim; Bicalho, Marcos, Brasileiro, Anísio; Linhares, Paulo de Tarso; Orrico, Rômulo; Santos, Emilson & Sá Fortes, José) Relatórios parciais, T I a VII, GEIPOT, Brasília.

CORRÊA, João Alberto Manaus (1996) "Quem dá concessões aos clandestinos?". *Actas del VIII CLATPU*, Curitiba.

CORREIA, Luciano (1985) *Uma nova abordagem para determinação de matrizes de origem – destino em sistemas de transportes público*. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro.

CRUZ, Marcus Vinícius & SIQUEIRA, Moema (1995). "organização do trabalho em empresa de transporte coletivo urbano por ônibus em Belo Horizonte" *Anais do IX Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes*, ANPET, vol. 2, p. 682-691, São Carlos.

———, WATANABE, Fernanda & SIQUEIRA, Moema (1995) "Cliente passageiro x passageiro cliente· A concepção em organizações de transporte coletivo sobre a qualidade do serviço" *Anais do XIX Congresso da ANPAD*, João Pessoa.

——— (1996) *Organização do trabalho no transporte público por ônibus em Belo Horizonte*. Dissertação de Mestrado, Administração, CEPEAD/FACE/UFMG, Belo Horizonte.

——— et al. (1996) "A capacitação de recursos humanos em empresas de transporte coletivo urbano por ônibus em Belo Horizonte – Brasil" *Anais do VIII Congresso Latino-americano de Transporte Público e Urbano*, CLAPTU, Curitiba.

CUNHA, Otávio Vieira da (1997) "O ônibus no limiar do século 21· tendências". *Revista dos*

Transportes Públicos, Ano 19 1/97 nº 74, ANTP, São Paulo, p 25-33.

DANIEL, Celso (1985) Participação popular em transportes por ônibus em Santo André. *Transporte y servicios urbanos en América Latina*, Figueroa & Henry (org.), T. II, CIUDAD/INRETS, Arcueil p. 523-539

——— (1987) *Transporte coletivo urbano – O Estado, o nercado e os movimentos sociais* São Paulo.

DANTAS Fº, N (1995). *Rotação de tripulação no transporte rodoviário por ônibus* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro

DARBÉRA, Richard (1983) Les déterminants de la politique locale des transports urbains au Brésil. *Transports collectifs urbains et régionaux dans les PVD*, Compte-rendu de la Rencontre de recherche UNESCO, TRT, Arcueil

——— (1986) "Transports urbains à Curitiba la continuité technocratique" *Les Cahiers Scientifiques du Transport*, Vol 13-14, p. 65-96

——— & PRUD'HOMME, Rémy (1983) *Transports urbains et développement économique du Brésil*. Economica, Paris, 190 p.

DEMARCHI, Sérgio; FERRAZ, Antonio & SILVA, Antônio (1994) "Integração tarifária no transporte por ônibus· com ou sem terminal?". *Revista dos Transportes Públicos*, nº 63 (89,94) ANTP, São Paulo.

DE SOTO, Hernando, com GHERSI, E e INLIDE (1986). *El otro sendero. La revolución informal* Ed. El Barranco, Lima [também publicado por Oveja Negra, Bogotá, 1987, Harper & Row, New York, 1989, La Découverte, Paris, 1995]

DIAS, Sônia (1991) *Versement transport et financement des transports collectifs urbains – Étude du cas français dans une perspective d'application aux villes brésiliennes* Tese de Doutorado em Urbanismo, 440 p , Universidade de Paris XII/IUP, Créteil

———, ORRICO, Rômulo & SIMÕES, Raul (1990) "Expériences de financement Le ticket-transport" Em Godard (org), *Mobilité et transports dans les villes en développement*, L'Harmattan, Paris

EGUIGUREN, Fernando (1989) *Sistema tronco-alimentadores de transportes coletivos urbanos distribuição de linhas*. 468 p., Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro

ESTEVES, L M (1982). *Um modelo de simulação da operação de ônibus em faixas exclusivas em vias arteriais* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro

ESTEVES, R. (1985) *Uma contribuição à avaliação dos impactos do sistema de transporte no meio ambiente urbano com ênfase para a intrusão visual e a segregação urbana* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro

FABIANO, Pedro (1995) "Custos e benefícios na bilhetagem automática" *Revista dos Transportes Públicos*, nº 66 (117, 123) ANTP, São Paulo

FADUL, Elvia (1987) *Gerência do sistema de transportes públicos de passageiros Trajetória institucional, Salvador 1972–1986* Tese de Mestrado, Administração Pública, UFBA, Salvador

FAGNANI, Eduardo (1985). *Pobres viajantes – Estado e transporte coletivo urbano (Brasil/Grande São Paulo, 1964-1984)*, Dissertação Mestrado, IFCH/UNICAMP, Campinas

——— (1986). "Financiamento do transporte coletivo urbano no Brasil" *Transportes coletivos urbanos*, Cadernos FUNDAP, ano 6 nº 12, 6/86, p 36-64, São Paulo.

——— (1995). Transporte público. uma questão estratégica nacional. O necessário reordenamento institucional e financeiro do setor. *Relatórios técnicos do 10º Congresso Nacional de Transportes Públicos*, São Paulo 26-30/06/95, p 7-39, ANTP, São Paulo.

FARRET, Ricardo (1984). "Impactos sobre a estrutura urbana de intervenção no sistema de transporte" *Revista dos Transportes Públicos*, nº 26, 12/84, ANTP, São Paulo

FAXAS, Laura (1994) El transporte artesanal como solución a la crisis del transporte colectivo urbano Elementos para una reflexión *Actas del VII CLATPU*, Buenos Aires.

FEDE, Angelo et al (1996) Fretamento e lotações. Problemas ou soluções? *Actas del VIII CLATPU*, Curitiba

FETRANSPOR (1992). Quarto Encontro da Federação de Empresas de Transportes Rodoviários do Leste Meridional do Brasil. Rio de Janeiro 28-30/10/92.

FGV (1992) OnibuCad, Cadastro das Empresas de Ônibus Urbanos no Brasil. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Convênio CNPq-EAESP/ORSTOM/INRETS (dados inéditos)

——— (1992) OnibuLis, Listagem de Empresas de Ônibus Urbanos no Brasil Fundação

Getúlio Vargas, São Paulo, Convênio CNPq-EAESP/ORSTOM/INRETS (dados inéditos)

——— (1992) OnibuReg, Regulamentação do transporte por Ônibus nas Regiões urbanas do Brasil Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Convênio CNPq-EAESP, ORSTOM/-INRETS (dados inéditos)

———, UFMG, UFPE; UFRJ & UnB (1992). Trajetória e perspectivas de uma profissionalidade urbana. o universo das empresas de ônibus no Brasil Relatório das atividades ao CNPq e à ORSTOM, 244 p Convênio CNPq-EAESP/ORSTOM/INRETS, São Paulo

FIGUEROA, Oscar (1986). "Gestión y operación del transporte urbano en América Latina", *Revista dos transportes públicos*, edición especial en español, Antp, São Paulo, 12/86 p 35-53

——— & HENRY, Etienne, (org , com 31 autores). (1985, 1987) *Transporte y servicios urbanos en América Latina/Transports urbains et services en Amérique latine*. Actas del Taller de Investigación de Quito 8-12/07/85, T I· *Transporte y Ciudadanos/Transports et citadins*, T II. *El servicio Público/Le service public*, CIUDAD/INRETS, Arcueil, 368 p & 354 p

——— (1987) Propiedad privada y gestión pública del transporte colectivo urbano en América Latina, in *Crise urbana e a privatização dos serviços públicos*, UFRJ, Rio de Janeiro.

——— & HENRY, Etienne (1987) *Les enjeux des transports dans les villes latino-américaines*, Synthèse Inrets n° 6, INRETS, Arcueil, 93 p

——— & HENRY, Etienne (org., com 9 autores) (1987) *Évaluation des métros dans les villes latino-américaines*. Rapport MRES, 14 vol., INRETS (com REDES), Arcueil, 1200 p

——— (1988) "Intervenção do Banco Mundial nos transportes urbanos da América Latina", *Revista dos transportes públicos*, n° 39 03/88, São Paulo, ["Transports urbains· la politique de la Banque mondiale et l'Amérique latine", *Transports*, n° 314 04/86, p. 206-209]

——— & HENRY, Etienne (1988) "Diagnóstico de los metros en América Latina", *Revista de Estudios Urbanos y Regionales EURE*, vol XIV, n° 42 03/88, PUCCh/IEU, Santiago de Chile

——— & ——— (1989) "Éléments de débat sur les métros en Amérique latine", *Recherche transports sécurité* n° 21 03/89, INRETS, Arcueil.

——— (1990). La cooperación científica regional· La experiencia de Redes *Actes de CODATU V*, São Paulo

——— (1991) *Les politiques de transport en commun dans les villes d'Amérique latine* Tese de Doutorado em Urbanismo, Universidade de Paris XII, IUP, Créteil

——— & HENRY, Etienne (1991) Analysis of the Latin American Underground Systems *Urban Transport in Developing Countries Lessons in Innovation*, Hearaty (ed), PTRC Perspectives 1, Londres, p 131-142

——— (1991) *Organisation et fonctionnement des transports collectifs à Santiago-du-Chili Bilan de dix ans de déréglementation* Coll. TTD, n° 1, INRETS/CODATU, Arcueil, 92p

——— (1993). "Como definir o espaço do transporte coletivo e o espaço do automóvel em nossas cidades" PMPA, *As idéias que vão mudar a cidade nos próximos anos*, Porto Alegre

——— & HOHMAN, Claudio (1993) Balance de 10 años de desregulamentación del transporte en Santiago de Chile. *Revista de Estudios Urbanos y Regionales EURE* (IEU), vol XIX, marzo 1993, n° 56. PUCCh, Santiago de Chile

———, IBARRA, Valentín; JARAMILLO, Samuel et al (1993) *Transports, tramways, technologie. Splendeur et décadence des tramways en Amérique Latine* Coll TTD, n° 6, INRETS/CODATU, Arcueil, 70 p.

———, OPAZO, José Luis & VALLE, Alfredo del (1993) "El descontrol del sistema de buses de Santiago· Síntesis de un diagnóstico técnico-institucional", *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales*, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, *EURE* vol XIX n° 56 3/93, p.79-91

——— (1994) Problemas y condiciones para el desarrollo de un transporte sustentable en las ciudades latinoamericanas. ANPET VIII, Perspectivas dos transportes no Brasil. das diferenças locais às questões nacionais, *Anais do VIII Congresso*

——— (1996) Urban Transport in the Megacities Em Gilbert, Alan (ed), *Megacities in Latin America*, The United Nations University Press, Tokyo

———, GODARD, Xavier & HENRY, Etienne (org) (1996) *Mobilité et politiques de transport dans les villes en développement* Actes de la journée spécialisée 30-31/1/97, Actes Inrets n° 55, INRETS, Arcueil, 250 p.

FISCHER, Tânia; MACHADO, Jessé & ORRICO, Rômulo (1992) Greves e tarifas em transporte coletivo por ônibus em Salvador ANPET VI, Rio de Janeiro.

FJP (1996) *Omnibus uma história dos transportes coletivos em Belo Horizonte* Fundação João Pinheiro, Centro de Estudos de História e Culturais, Belo Horizonte.

FOGAÇA, José (1995) "Concessões de serviço público de transporte coletivo de passageiros" *Revista dos Transportes Públicos*, n° 66 (77, 80) ANTP, São Paulo

FONTES, A.S (1997). *Uma contribuição para modelagem de escolha modal para viagens ao trabalho* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro

FOURACRE, Phil (1975) *The developpement of public transport in Curitiba*, Brazil TRRL Supplementary Report, n° 197, Transport & Road Research Laboratory, Londres

FREIRE, Américo (1992). *Empresas e empresários de ônibus na cidade de Rio de Janeiro a política municipal, a Viação Excelsior e os "faiscadores" do transporte coletivo 1906-1948* Tese de Doutorado, Filosofia e Ciências Sociais/UFRJ, Rio de Janeiro

FREITAS, Eliane (1993) *Características sociais e operacionais do transporte informal no Distrito Federal*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília.

FREITAS, Heber de & RIOS, Maria (1990) "Aspectos operacionais dos transportes coletivos do Distrito Federal". *Revista dos Transportes Públicos*, ano 12, n° 49, p 91-103, ANTP, São Paulo.

FREITAS, Ivan & ZIONI, Silvana (1996). Alternativas efetivas para a conservação de energia nos transportes urbanos em São Paulo – O transporte sustentável, CLATPU, VIII, Curitiba 8-12/04/96, 12 p.

GARCIA Jr, A. (1991) *Contribuição à análise do custo de manutenção de ônibus urbanos*. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro

GARCIA, M C L (1994) *Uma contribuição ao estudo da observância dos motoristas as travessias exclusivas para pedestres* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro

GELPI, A. (1993) *Impactos do transporte no meio ambiente* Dissertação de Mestrado Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano/Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/UFRGS, p 156, Porto Alegre

GIÃO, Luiz Paulo & SZASZ, Pedro Alvaro (1996) "O ônibus urbano operando como sistema de média capacidade". *Revista dos Transportes Públicos*. Ano 18 I/96 n° 70, ANTP, São Paulo, p 21-32

GIMENEZ, Laura & SIMAS, Nei (1998). "A solução adotada nos novos corredores de ônibus de São Paulo" *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 20 II/98 n° 79, ANTP, São Paulo, p 25-34

GODARD, Xavier (1988) "Transportes urbanos nos países em desenvolvimento· livre-concôrrencia ou regulamentação?". *Revista dos Transportes Públicos*, n° 42 12/88 ANTP, São Paulo

——— (1992). "Quel équilibre entre les modes de transport dans les villes en développement? Réflexions sur les recherches du Nord et du Sud" VI Congresso ANPET, Rio de Janeiro, 11/92.

———, GOLDSZER, Roberto e Nora & ORRICO, Rômulo (1985). Ouverture du secteur des transports collectifs aux entreprises privées. Analyse des cas étrangers. Rapport MTT-CETE, 141 p , Lyon

GOMES, Lucinei (1996). *Avaliação das características do serviço oferecido pelo transporte coletivo interestadual por ônibus* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro.

GOMIDE, Alexandre (1992). "Questão tarifária e determinação da margem de lucro: o caso de Uberlândia". *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 14 IV/92 n° 57, ANTP, São Paulo, p 37-52

GONÇALVES, F A.R. (1981). "A tarifação do transporte coletivo de passageiros, por ônibus, na Região Metropolitana da Grande São Paulo" *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 3 I/82 n° 11, ANTP, São Paulo, p 23-70

GONZÁLES RODRIGUEZ, A E (1997). *Tempos de embarque em ônibus urbanos – avaliação do material rodante no Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro.

GOUVÊA, Ronaldo (1990). "Papel dos movimentos sociais urbanos na gestão dos transportes públicos" *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 12 II/90 n° 48, ANTP, São Paulo, p 93-101.

——— (1995) "A questão da autonomia municipal em regiões metropolitanas" *Revista dos Transportes Públicos*, n° 64 (29, 42), ANTP, São Paulo.

GROSTEIN, Victor (1980) "Ônibus fretado e transporte público" *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 2 II/82 n° 8, ANTP, São Paulo, p 69-76

GREENPEACE Brasil (1993) *Cidades livres de carros* Rio de Janeiro 43 p

GUILARTE, Maria Angélica (1997) "Sistemas de transporte e produção do espaço urbano estudo de caso o metrô e a área metropolitana de Caracas", *Engenharia de Transporte* Universidade Federal do Rio de Janeiro Rio de janeiro p 160.

HENRY, Etienne (org) (1983) *La mobilité urbaine dans les pays en développement* (com Benfatti, Dênio, Figueroa, Oscar, Godard, Xavier; Pacheco, Regina, Piozin, Françoise, Trani, Eduardo & Vasconez, Mario), Compte-rendu de la rencontre de recherche du 1/07/83, IRT, Arcueil, 89 p

——— (1986). Apports de l'analyse de la mobilité à l'organisation des transports en Amérique Latine *Transports urbains dans les pays en développement contraintes et opportunités*, Actes de CODATU III, Le Caire 20-23/01/86, CODATU, Paris, 13 p

——— (1987) Enfoques para el análisis del transporte urbano en América Latina. *Servicios y transportes urbanos en América Latina*, Figueroa & Henry (org.), T I, CIUDAD/INRETS, Arcueil. p 33-51.

——— (1988) "América Latina: La inserción de los metros en la oferta de transporte" *Revista dos Transportes Públicos*, nº 40, ano X, 06/88, ANTP, São Paulo [L'insertion des métros dans l'offre de transport en Amérique latine. *Actes de Metropolis II*, Mexico].

——— (1988) Quels impacts produisent les métros sur les transports et les villes latino-américains? *Quelles politiques pour nos villes?* Actes de la CODATU IV, Jakarta 5-10/6/88, CODATU, Paris, 12 p

——— (1990). Le métro à l'épreuve des faits en Amérique latine/The metro put to the test in Latin America. *Rail Mass Transit for Developing Countries*, INRETS-TRRL org., ICE, Thomas Telford, London, p. 61-124.

——— (1990). ¿Adonde vas? O como la investigación urbana aborda el transporte. *La investigación urbana latinoamericana· Caminos recorridos y por recorrer*, (Unda, org.),T.II, CIUDAD, Quito, p. 169-194

——— (1991). "L'entreprise brésilienne d'autobus urbains. un modèle ?", *Recherche Transports Sécurité*, Rts nº 31 09/91, INRETS, Arcueil, p 81-88

——— (1991). "Autotransporte urbano colectivo en desarrollo: el abanico de las empresas" *Revista de estudios urbanos y regionales EURE*, vol XIX, 03/93, nº 56, PUCCH, Santiago do Chile, p 71-78

——— & PACHECO, Regina (org) (1991) Aperçu des entreprises d'autobus urbains État d'analyse au 26/02/92 de la recherche Trajectoire et perspectives d'une professionnalité urbaine les transporteurs brésiliens, FGV/ORSTOM, São-Paulo, 209 p

Les entreprises d'autobus urbains au Brésil Premiers éléments de diagnostic et d'interprétation (com Affonso, Nazareno, Aragão, Joaquim, Bicalho, Marcos; Brasileiro, Anísio, Gazzola, Dimas; Linhares, Paulo, Orrico, Rômulo & Pacheco, Regina), Compte-rendu du Premier Atelier de Recherche, Convênio CNPq-EAESP/ORSTOM/INRETS,

(1992). Recherche en atelier (com Braga, Rúbem, Brasileiro, Anísio; Muniz, Mauricio, Figuereido, Adelaide, Gazzola, Dimas; Itacarambi, Paulo, Linhares Paulo de Tarso; Mandon, Béatrice, Orrico Rômulo, Pacheco Regina, Santos Enilson, Siqueira, Lúcia & Zioni, Silvana). [Fundamentos técnicos e sociais da organização dos transportes coletivos Relatório da pesquisa Trajetória e perspectivas de uma profissionalidade urbana. os transportadores brasileiros e Atas do Primeiro Ateliê de São Paulo, 1991, FGV/EAESP, Relatório ao CNPq 1992, 2 vol. 230 p]

——— (1992) *Les transports urbains brésiliens au seuil du XXIème siècle Gageure et innovation*. Centre de Recherches sur le Brésil Contemporain, MSH, Paris, 135 p

——— (1992). "Autobus et entreprises dans les villes brésiliennes" *Info Brésil*, nº 40, Cendotec/Consulat de France, São Paulo

——— (1992). Elementos de reflexão sobre uma reforma verde dos transportes urbanos. ECO'92-Fórum Global des ONG, Rio de Janeiro, 03/06/92, Fase, Rio de Janeiro.

——— (1993). "Autotransporte urbano colectivo en desarrollo: el abanico de las empresas", *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales EURE* vol XIX, nº 56, 03/93, p 71-78, PUCCh/IEU, Santiago de Chile

——— (1993) "Mass Transit in Latin American Cities' *The Urban Age*, Fall 93, nº 2, World Bank, Washington DC, p 18-19 ["Métropolisation et transports en commun en Amérique latine", *Recherche Transports Sécurité*, Arcueil, INRETS, RTS nº 44, 09/94]

——— (1993). *Dinâmica empresarial no setor dos transportes coletivos – Os funis como*

esquema interpretativo. NPP, Relatório de pesquisa nº 49, EAESP FGV, São Paulo 54 p.

——— (1993) "Redes e empresas de transporte – Viagem de ônibus pelas cidades brasileiras", *Revista dos Transportes Públicos*, ano 15, nº 58, I-93, p 31-62, ANTP, São Paulo.

——— & PACHECO, Regina (1994) Relations de pouvoir entre entreprises d'autobus et tutelle. Réflexions à partir du cas du Brésil. *Les transports dans les villes du Sud La recherche de solutions durables*, (Godard org), Karthala-CODATU, p. 47-58, Paris [Grosse entreprise privée versus politique locale réglementaire du transport urbain, em *Actes de la CODATU VI*, Tunis 15-19/02/93, p. II/47-56].

——— (1995). "O desafio dos transportes urbanos. Contrastes latino-americanos e brasileiros", *Revista dos Transportes Públicos*, nº 69, Ano 18, IV/95, ANTP, São Paulo, p 103-122, ["Le défi des transports urbains Contrastes latino-américains et brésiliens". *Problèmes d'Amérique latine, "La ville et l'Amérique latine"*, La Documentation Française, nº 14, 7-11/94, p 217-234, Paris]

——— (1995). "Tendências de pesquisa e perspectivas socio-econômicas dos transportes", *Transportes*, Vol 3 nº 1 5/95, ANPET. UFRJ, Rio de Janeiro

——— & KUHN, Francis (1996). "Do Metrô às suas Variantes· Lições Mexicanas e Outras" *Revista dos Transportes Públicos*, nº 70 ano 18 I/96, p. 87-112, ANTP, São Paulo. [Du métro à ses variantes· leçons mexicaines et autres, *Actes de la CODATU VII*, New Delhi, 12-16/2/96]

——— (1997) "Escala de produção em empresas de transporte por ônibus. A experiência brasileira" *Revista de Administração de Empresas*, RAE, vol. 1, p 53-65, FGV/EAESP, São Paulo [Échelle d'exploitation des entreprises de transport par autobus, Actes de la CODATU VII, New Delhi, 12-16/2/96, Escala de explotación en empresas de autobuses, em ACIUR, 1998, *La investigación urbana y regional en Colombia Desarrollo y territorio 1993-1997*, Tomo I, Bogotá, Carlos Valencia Editores, p 435-455]

——— (1997) "L'irrésistible percée du métro de Mexico" *Les annales des Ponts et Chaussées*, nº 83, p. 63-75, Paris.

——— (1998) Entreprises émergentes face aux tutelles des transports en commun, *Actes de la CODATU VIII*, Le Cap, 9/98

HIROI, Emília (1989). Les enquêtes-ménage en France et au Brésil Rapport de stage à l'INRETS 01-06/89, INRETS, Arcueil, 68 p.

——— & DUARTE, E.J., (1990) "Mobilidade na Região Metropolitana de São Paulo" *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 12 II/90 nº 48, ANTP, São Paulo, p 79-84.

HOHMAN, Claudio (1993). "La encrucijada del transporte urbano de Santiago", *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales*, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, *EURE* vol XIX nº 56 3/93, p 9-27

HUTCHINSON, B.G (1979). *Princípios de planejamento dos sistemas de transporte urbano*. Guanabara Dois, Rio de Janeiro 416 p

IPPUC (1975) *Curitiba, uma experiência em planejamento urbano circulação e transporte de massa* Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, Curitiba.

ITACARAMBI, Paulo (1985) *A administração da operação do transporte coletivo por ônibus em São Paulo*. Dissertação de Mestrado EAESP/FGV, São Paulo

JACOB, Clóvis A. Barbará (1993). *Avaliação dos impactos do modelo Caixa Único na operação do sistema de transporte público coletivo do Distrito Federal*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Tecnologia/UnB, Brasília.

JARAMILLO, Samuel (1985) El transporte urbano en Bogotá los límites de la informalidad *Servicios y transportes urbanos en América Latina*, Figueroa & Henry (ed), vol 1, CIUDAD/INRETS, Arcueil, p 279-292

JOBIM Fº , J P (1990) *Uma contribuição metodológica ao estudo das mudanças institucionais e seus reflexos sobre o desempenho do sistema de transporte público de Curitiba*. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro

JORGENSEN Jr, P (1998) *Demanda de transporte e centralidade um estudo da distribuição espacial de viagens na Cidade do Rio de Janeiro* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro

KAMEL, R (1984) *Politique urbaine et mise en place d un système intermodal de transport sur l'axe est/ouest de la ville de Belo Horizonte, Brésil* Tese de Doutoramento, 280 p , Universidade de Paris XI.

KASSAB, Pedro (1983). "Tarifas, nível de serviço e tecnologia nos transportes coletivos". *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 6 IV/83 nº 22, ANTP, São Paulo, p 61-81.

KUHN, Francis & LINDAU, Luis Antonio (1991) *L'autobus en site propre et le métro léger, analyse comparative de deux systèmes de transport* Méthodologie de l'étude et différentes étapes, INRETS,Cresta, Villeneuve d'Ascq

——— & DUTRA, Fernando Michel (1993) Aplicação do modelo Busway na simulação do VLT da Tunísia ANPET VII, Escola Politecnica USP, São Paulo

LANGENBUCH, Jurgen Richard (1997) "A falta de conforto nos ônibus urbanos" *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 20 IV/97 n° 77, ANTP, São Paulo, p 73-84

LIGHT, Arquivo histórico da (1990)· Auto-ônibus Legislação e autorizações Light, Rio de Janeiro

LIMA, Iêda (1994) "Eficiência e qualidade em regime de concessão" *Revista dos Transportes Públicos*, n° 65 (77, 96) ANTP, São Paulo

——— (1995) Gestão da qualidade e eficiência do transporte urbano. O velho e o novo 10° Congresso Nacional de Transportes Públicos, ANTP, São Paulo.

——— (1996) *Qualidade no gerenciamento de empresas de transporte* IPEA/ANTP, Brasília.

——— (1998) "A crise do transporte urbano· o que o Governo Federal tem a ver com isso?". *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 20 IV/98 n° 81, ANTP, São Paulo, p 31-52

LIMA NETO, Osvaldo (1994) "O novo modelo de remuneração da Câmara de Compensação Tarifária do STPP/RMR e seu equívoco conceitual". *Anais do VIII Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes*, vol 1, p. 429-440, ANPET, Recife

LINDAU, Luis Antonio; HEINECK, L F. & PEDROSO, C A. (1986). Performance of an Innovative Pneumatic Transport System And Its Possibilities of Application· The Case of Congested Central Urban Areas. Anais *Proceedings III Conference on Urban Transport in Developing Countries*, CODATU, Cairo, Egito, vol II, p. 1-11.

——— (1987) Bus Priority Systems in Brazil From Theory to Practice *Proceedings of the PTRC Transport and Planning Summer Annual Meeting*, PTRC, London

——— & ROSADO, A B.A. (1989). The Metropolitan Railway Transit System of Porto Alegre (TRENSURB) Forecasts and Reality *Rail Mass Transit for Developing Countries*, INRETS-TRRL org, ICE, Thomas Telford, London, London, p 145-58

———, NASSI, Carlos, ORRICO, Rômulo et al. (1990) Etude comparée d'impact de différentes technologies de transport *Actes de CODATU V*, São Paulo 09/90

——— & SENNA, Luiz (1993) "The Brazilian Experience in Planning, Implementing and Operating Public Transport on Separated Road and Light-Rail Travelways". *HABITAT*, United Nations Provision of Travelway Space for Urban Public Transport in Developing Countries, p 11-57.

LINHARES, Paulo de Tarso (1989). *Acessibilidade definições, críticas e possibilidades* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro

LOPES, Débora & SZWARC, Alfredo (1997) Rodrigues, *Manutenção de motores diesel e a emissão de fumaça preta*" *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 19 I/97 n° 74, ANTP, São Paulo, p 33-44.

LOURENÇO, M H D de T (1982) *Simulação de operações preferenciais de ônibus urbanos em vias arteriais. uma metodologia para avaliação da implantação de faixas exclusivas segundo o critério de tempo do usuário*. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro

LUSTOSA, R J (1982). *Investigação econômica em um sistema de transporte público o caso dos táxis do Rio de Janeiro* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro 78

MAC DOWELL, Fernando (1981) "Política tarifária não-convencional para os transportes públicos". *Revista dos transportes públicos*, Ano 4 IV/81 n° 14, ANTP, São Paulo, p 29-48

MACHADO, M (1984). *Analyse de la politique tarifaire des transports collectifs urbains par autobus le cas de Fortaleza* Tese de Doutorado em Urbanismo, Universidade de Paris XII/IUP Créteil. 289 p

MACHADO, Pedro (1998) "A operação do corredor São Mateus/Jabaquara". *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 20 I/98 n° 78, ANTP, São Paulo, p. 23-36.

MANDON, Béatrice (1991). *Enjeux du secteur privé dans les transports urbains Le cas de São Paulo (Brésil)*, Dissertação de Mestrado DEA Ciências Econômicas, Universidade de Paris I, Paris, 103 p.

MARTINEZ-ALLIER, Vera & MOISÉS, José Álvaro (1978). A revolta dos suburbanos ou 'Patrão, o trem atrasou' Em CEDEC, *Contradições urbanas e movimentos sociais*, vol 1,

p. 13-63, Paz e Terra, Rio de Janeiro [*Transporte y servicios urbanos en América Latina*, Figueroa & Henry (org.), T II, INRETS, Arcueil, p 469-490]

MARTINS, M. A de C. (1994). *Contribuição ao estudo do desempenho do transporte coletivo MSP, modelo de simulação de pontos de ônibus*. Dissertação de Mestrado em Engenharia deTransporte, UFRJ, Rio de Janeiro.

MELLO, José Carlos (1984). *Transporte e desenvolvimento econômico* EBTU, Brasília

——— (1986) "O transporte nas cidades ante a crise econômica" *Revista dos Transportes Públicos* Ano 8 I/86 n° 31, ANTP, São Paulo, p 73-88

——— (1989) "Urbanismo e transportes urbanos em Brasília" *Revista dos Transportes Públicos* Ano 11 III/89 n° 43, ANTP, São Paulo, p. 29-37

MENDES, Luiza Resende (1997). *Serviço essencial x trabalho penoso – Análise das condições de trabalho dos motoristas de ônibus coletivo urbano na cidade de Belo Horizonte*. Dissertação de Mestrado, FACE/CMA/UFMG, Belo Horizonte

MENEZES, G.V (1996) *Análise das gratuidades no transporte coletivo por ônibus* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro

METZGER, Pascale (1990) *Relations de pouvoir et transports collectifs à Salvador de Bahia* Tese de Doutorado em Geografia, Universidade de Paris III/IHEAL, Paris

MONIÉ, Frédéric (1997). *Transports collectifs et production de l'espace urbain à Rio de Janeiro – Brésil*. Tese de Doutorado em Geografia, Universidade de Paris III/IHEAL Paris.

MONT'ALVÃO, C R A (1997). *Inovações tecnológicas aplicadas ao transporte rodoviário estudo exploratório na Cidade do Rio de Janeiro* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro

MONTENEGRO, Ana Maria (1984) La gestion des services urbains le cas du métro de Rio de Janeiro. *Crise et évolution des modes de gestion des villes dans les pays en développement*, Interurba CNRS, Marly-le-roi, 24-26/01/84, 27 p.

MOREIRA, Maurício (1994) A crise econômica e o crescimento do transporte informal. Impactos sobre o sistema de transporte público de passageiros da Região Metropolitana de Recife (Pernambuco/Brasil) *Actas del VII CLATPU*, Buenos Aires.

MOREIRA E SILVA, Germano (1972). "O contexto político e institucional que assegurou 15 anos de gestão metropolitana da EMTU/Recife" *Revista dos Transportes Públicos*, n° 71 (61,72), ANTP, São Paulo

MORENO DELGADO, J P (1995) *O urbanismo das redes e os processos espaciais na avaliação das redes de transporte – estudo de caso em linha metropolitana* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro

MORGADO, A.V. (1997). *Aplicação prática da técnica dos acidentes críticos numa empresa operadora de transporte público*. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transport/UFRJ, Rio de Janeiro

MURALHA, M (1990) *Contribuição para análise do desempenho do sistema de transporte de passageiros por ônibus* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro

NASSI, Carlos (1982) Optimisation des trains d'autobus· le cas du couloir Nove de Julho/Santo Amaro à São Paulo, *Actes de la CODATU II*, 10 p , Caracas 18-20/10/82.

———, ORRICO, Rômulo & PINHEIRO MACHADO, Denise (1987) Construction, implantation et exploitation du metro de Rio de Janeiro *Évaluation des métros dans les villes latino-américaines*, T XII, Rapport MRES, (Figueroa & Henry org.), INRETS, Arcueil.

NIGRO, Mário (1955) *Trolleibus no Recife*. Recife

NTU (1996). Banco informático de dados Associação Nacional de Transporte Urbano, Confederação de Transporte, Brasília.

——— (1997) *Cem anos de transporte urbano no Brasil*, Confederação de Transporte, Brasília.

——— (1998). *Novos tempos A era do usuário*, Anuário 1997-98, Confederação de Transporte, Brasília

——— & ANTP (1997). Transporte informal· riscos de não se encarar o problema de frente. *Conclusões do Encontro Técnico*, Brasília

NUNES, Eduardo (1984). Inventário dos quebra-quebras nos trens e ônibus em São Paulo e Rio de Janeiro 1977-1981 Em *Cidade, Povo e Poder*, vários autores, vol 5, p. 92-108, Paz e Terra/CEDEC, Rio de Janeiro.

NUNES, N T.R (1989) *Uma contribuição para o estudo da influência do metrô na demanda dos transportes públicos da Região Metropolitana do Rio de Janeiro* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro.

OCAÑA, Rosa (1993) *La réorganisation du système de transport collectif de surface à Caracas à partir de la mise en service du métro* Tese de Doutorado em Urbanismo, Universidade de Paris XII/IUP Créteil

OLIVEIRA Jr, João (1992) *Análise do processo de planejamento e das políticas de transportes no estado do Ceará – Impactos sobre o desenvolvimento regional* Dissertação de Mestrado, COPPE/Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

OLIVEIRA, Nei S.A. de (1996) "Capacitação dos órgaos gestores e empresas operadoras para a implantação dos novos sistemas de informações gerenciais". VIII *CLATPU*, Curitiba

OLIVEIRA, Yara (1987) *Les financements de la Banque Mondiale dans le secteur du transport urbain au Brésil les quatre projets BIRD.* DEA Transports, Universidade de Paris XII/IUP. Créteil

ORRICO, Rômulo (1983). *La politique tarifaire des transports collectifs urbains au Brésil* Dissertação de Mestrado em Urbanismo DEA Transports, Universidade de Paris XII/IUP. Créteil.

——— (1985) La política tarifaria de transportes colectivos en Salvador da Bahia *Transporte y servicios urbanos en América Latina*, Figueroa & Henry (org.), T. II, INRETS, Arcueil, p. 581-589.

——— (1986) Réflexions sur la création d'un fonds pour le renouvellement et l'expansion du parc d'autobus urbains *Actes de CODATU III* Le Caire 01/86, CODATU, Paris.

——— (1987) *La politique tarifaire des transports collectifs urbains au Brésil. Le cas de Salvador de Bahia*, Tese de Doutor Engenheiro, Universidade de Paris XII/IUP Créteil.

——— (1988) Política tarifária de transporte coletivo urbano no Brasil Algumas questões sobre sua evolução teórica, ANPET I Brasília.

——— (1988) Transports collectifs et budgets familiaux *Actes de CODATU IV*, Jakarta 06/88

——— (1989) O financiamento de transporte coletivo por ônibus ANPET II, São Paulo

——— (1990) Les dépenses de transport par autobus en fonction des revenus le cas de Salvador (Brésil) *Nouvelles perceptions et nouvelles politiques*, Prud'homme (org.), Paradigme, Paris

———, RABBANI, Soheil & SILVA, Paul (1990) Transporte urbano, indústria de ônibus e formação de preços *Revista de Transporte e Tecnologia*, nº 12, 4/09/90

——— (1992). "Planejamento da produção da empresa" *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 14 IV/92 nº 57, ANTP, São Paulo, p. 53-67

——— (1995). "Ônibus urbanos – Custos de capital, manutenção e tarifas". *Revista dos Transportes Públicos*, nº 69 10/95, p 73-84, ANTP, São Paulo [*Actas del CLATPU VI*, Buenos Aires, T. II, p 221-231].

——— & SANTOS Enilson (1995). "Regulamentação do transporte urbano por ônibus· elementos do debate teórico". *Anais do ANPET IX*, T II, São Carlos.

——— (org.), ARAGÃO, Joaquim, BRASILEIRO, Anísio et al. (1996) *Ônibus Urbano – Regulamentação e Mercado*, Editora L G E, Brasília.

——— (1996). O mercado de transporte público urbano por ônibus Que contestabilidade? Atas informatizadas do CLATPU VII, Curitiba, ANTP, São Paulo.

——— (1996) Concurrence et productivité dans un marché de transport collectif urbain réglementé. Le cas du Brésil *Actes de la CODATU VII*, New Delhi, T 2, CODATU, Paris, p IV 37-46.

——— & SANTOS, Enilson (1998). "Estratégias para o setor de ônibus urbanos· Licitações como garantia de competitividade". *Transporte em transformação problemas e soluções dos transportes no Brasil*, CNT/ANPET, Makron Books, São Paulo, p 160-181.

———, BRASILEIRO, Anísio & SÁ FORTES, José A. (1998) "Produtividade e competitividade na regulamentação do transporte urbano Nove casos brasileiros", *Transporte em transformação. problemas e soluções dos transportes no Brasil*, CNT/ANPET, Makron Books, São Paulo, p. 118-135

PACHECO Regina, (1985) *L'offre et l'utilisation des transports collectifs à la périphérie de São Paulo*, Tese de Doutorado em Urbanismo, Universidade Paris XII/IUP, Créteil

——— (1985) São Paulo, años 70· papel social de los transportes colectivos *Transporte y servicios urbanos en América Latina*, (Figueroa & Henry org.), T II *El servicio público*, INRETS, Arcueil p 581-589

——— (1988) "Transporte por ônibus em São Paulo operação mista, caráter privado" *Revista dos Transportes Públicos*, nº 40 6/88, p 5-18, ANTP, São Paulo

PANIZO, Vera J S N (1981) *Uma análise de atitudes de usuários de ônibus urbanos* Disser-

tação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro.

PEREIRA, L M (1985) *Redes de transportes e de cidades uma medida de sua associação Estudo de caso para o estado do Rio de Janeiro.* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro.

PEREIRA, V P B (1987) "Avaliação da política de transporte público no Rio de Janeiro – Causas e consequências do modelo privado no transporte por ônibus EBTU, Brasília.

PESSOA, F O (1991) *Metodologia para tomada de decisão sobre a operação de estacionamentos rotativos em vias públicas.* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro.

PIETRANTONIO, H (1997) *Modelos normativos em transportes urbanos. aplicação ao projeto de redes de transportes públicos coletivos regular urbano de passageiros, TPCR/UP.* Tese de Doutorado em Engenharia de Transporte, USP, São Paulo.

PINA, Maurício (1993) *Estudo dos mecanismos e políticas de renovação e ampliação de frotas de ônibus no Brasil Caso da Região Metropolitana do Recife* Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Paraíba, Campina Grande.

PINHO, F A S (1996) *Barreiras para melhoria da qualidade no serviço de transporte coletivo urbano por ônibus: um estudo exploratório.* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro.

PINTO, K C R (1985) *Modelo de relacionamento entre o poder público e as empresas operadoras do transporte coletivo por ônibus.* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro

RECENA, Lúcia (1994) Novo relacionamento da EMTU/Recife com o governo e operadoras *Actas do VI CLATPU*, San José de Costa Rica

ROCHA, E. (1996) *As planilhas tarifárias do transporte coletivo urbano por ônibus e os diferentes modelos de veículos* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro.

ROMERO SAENZ, M E (1996). *Gestão dos processos empresariais para operadoras de transporte público* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro.

ROSSITER, A (1998) *Contribuição metodológica para monitoração do desempenho de sistemas de transporte público por ônibus* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro

ROTH, Gabriel (1987). "Papel do setor privado na oferta dos serviços de transporte" *Revista dos Transportes Públicos* Ano10 III/87 n° 37, ANTP, São Paulo, p. 91-107

ROVANI, Euclides (1983) "Reflexões sobre a relação órgão de gerência, tarifas e nível de serviço". *Revista dos Transportes Públicos* Ano 6 III/83 n° 22, ANTP, São Paulo, p. 83-94

RUDOLFER, Bruno (1943) *O Transporte coletivo na cidade de São Paulo* PMSP, São Paulo.

RUTKOWSKI, Jacqueline (1998) "Cliente ou cidadão? A busca de excelência no transporte público urbano de Belo Horizonte" *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 20 IV/98 n° 81, ANTP, São Paulo, p.7-24

SÁ, Antônio (1992) *Metodologia para avaliação da demanda de passageiro em empresas de transporte público urbano* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro.

SANTANA F°, A R (1984) *Análise do desempenho de serviços de ônibus urbano do ponto de vista do usuário* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro

SANTANA, E M O de (1987) *Alocação de tripulação de ônibus urbano* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro.

SANTOS, E. & ORRICO, Rômulo (1995). Forças competitivas em mercados de transporte coletivo urbano. *Anais do IX Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes*, vol. 2, p 726-739, ANPET, São Carlos

——— & BRASILEIRO, Anísio (1996). Concentração em Mercados de Ônibus Urbanos no Brasil· Uma Análise Empírica. Em Orrico, et al (org) *Ônibus Urbano Regulamentação e Mercados*. Brasília LGE., p 291-300. [Concentration Rates in Brazilian Urban Markets" *Actes de la CODATU VII*, vol. II, p. IV 47-55, New Delhi.]

———, ARAGÃO, Joaquim & BRASILEIRO, Anísio (1996). "Entreprises d'autobus, tutelles et marchés régionaux· Expériences des villes du Nord-Est du Brésil" *Actes de la CODATU VII*, vol II, p IV 37-46, New Delhi

SCATENA, João Carlos & VASCONCELLOS, Eduardo (1996) "Avaliação social em transportes utilizando pesquisas de origem-destino" *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 18 II/96 n° 71, ANTP, São Paulo, p 57-70

SEABRA, S.S. (1995) *Metodologia para acompanhamento e previsão de curto prazo das variações na demanda por transporte público urbano um instrumento gerencial para a operação* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro.

SENNA, L.A. de S (1987) *Avaliação da transferibilidade de modelos comportamentais desagregados· teste empírico da transferência de modelo de posse de automóveis para São Paulo* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro

SETMSP Estado de São Paulo, Coordenação TC, (1998) "Abertura econômica e a questão da competitividade no setor de transportes coletivos" *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 20 IV/98 n° 81, ANTP, São Paulo, p. 7-24

SILVA, G (1996), "A estimativa da frota e a projeção para o ano 2000". *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 19 IV/96 n° 73, ANTP, São Paulo, p 51-62

SILVA, João Luis da (1984) "*Transporte coletivo· o momento da decisão*" *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 6 II/84 n° 23, ANTP, São Paulo, p. 9-27

SILVA, Maria Laís P (1992) Os transportes coletivos na cidade do Rio de Janeiro· tensões e conflitos Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, Rio de Janeiro

SIMÕES, E A. (1984). *Um modelo de simulação da operação de um sistema de transporte público urbano* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro

SIQUEIRA, Moema et al (1996). Qualidade e produtividade nos serviços de transporte coletivo urbano de Belo Horizonte *Anais Eletrônicos do Congresso Latino-Americano de Transporte Público y Urbano*, CLATPU, Curitiba.

——— (1997) Sucessão e profissionalização. análise em empresas de transporte". *Anais do XI Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes*, vol 2, pp 933-942, Rio de Janeiro.

SMT PMSP (1992) *Municipalização dos ônibus da cidade de São Paulo Realizações e perspectivas* (Prefácio de Luiza Erundina e Lúcio Gregori, texto por Antônio Santana, Arlindo Fernandez, Miguel Matteo e Paulo Itacarambi, Oficina Consult), Edicon, São Paulo

SMTU RJ (1982) *Transporte urbano rodoviário na cidade do Rio de Janeiro – Diretrizes, informações* Secretaria Municipal de Transportes Urbanos, Rio de Janeiro

SOARES, V (1997) *Aplicação da metodologia de análise dos sistemas complexos em uma empresa operadora de transporte público urbano* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro

SOUZA, A R M F de (1990). *Mobilidade urbana estudo do caso da cidade de Salvador, Bahia* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro

STIEL, Waldemar (1978) *História dos transportes coletivos em São Paulo*. Editora Universidade de São Paulo/McGraw-Hill do Brasil, São Paulo

——— (1983) *História do transporte urbano no Brasil. história dos bondes e trolleybus e das cidades onde eles trafegaram*, Ed Pini/EBTU, Brasília

TANIGUCHI, Cassio & MAIZZA, O N (1982). "Reforma de trolebus". *Revista dos Transportes Públicos* Ano 4 I/82 n° 15, ANTP, São Paulo, p 9-27

THOMSON, Ian (1997). "¿Por qué las inversiones no reducen la congestión?". *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 20IV/97 n° 77, ANTP, São Paulo, p. 113-130

TRAVESSOS, Germano (1996). "O contexto político e institucional que assegurou 15 anos de gestão metropolitana da EMTU/Recife" *Revista dos Transportes Públicos*, Ano 18 II/96 n° 71, ANTP, São Paulo, p 61-72.

TAVARES, F L. (1982). *Gerência de sistemas de ônibus urbanos atribuições e informações*. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro.

TECHNIBUS *Anuário 96 do ônibus* São Paulo

TRANI, Eduardo (1985) *L'aggravation des conditions de déplacement domicile-travail dans la région métropolitaine de São Paulo Étude de cas sur Guaianases* Tese de Doutorado em Urbanismo, 468 p , Universidade de Paris XII/IUP Créteil.

——— (1985) Movilidad de la fuerza de trabajo en la región metropolitana de São Paulo. *Transporte y servicios urbanos en América Latina*, Figueroa & Henry (org), T. I, INRETS, Arcueil, p. 153-170

TRIPIANA, F (1994) "Pour un urbanisme 'environnemental' Curitiba et autres exemples d'application". *Transports Environnnement Circulation*, TEC n° 124, p. 53-62, Paris.

UELZE, Reginald (1968). "Os transportes em São Paulo" Em Marcondes & Pimentel, *São Paulo Espirito, vozes, instituições*, p 217-231, Pioneira, São Paulo

URQUIZA, Luiz Carlos (1995). "Vale transporte. Fundamentos, abrangência e potencialidade" *Revista dos Transportes Públicos*, n° 67 (41,50) ANTP, São Paulo

VASCONCELLOS, Eduardo (1985) Violência no trânsito, estado e comunidade *Transporte y servicios urbanos en América Latina*, Figueroa & Henry (org),TI, INRETS, Arcueil, p. 513-521

——— (1996) *Transporte urbano, espaço e equidade*. Unidas, São Paulo.

——— (1996) *Transporte urbano nos países em desenvolvimento – Reflexões e propostas* Unidas, São Paulo.

——— & SCATENA, João Carlos (1996) "Avaliação social em transportes utilizando Pesquisas de Origem/Destino" *Revista dos Transportes Públicos*, n° 72 (57,70), ANTP, São Paulo

VEIGA, M C. (1991) *Determinação dos elementos componentes do nível de serviço em sistemas de transportes urbanos de passageiros uma abordagem segundo a percepção dos agentes envolvidos* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio de Janeiro.

VILARINO, M G A & NUNES, M K (1992). *Carris 120 anos* Porto Alegre.

VILLEGAS de RUIZ, M.D. (1997). *Procedimento de avaliação dos sistemas de bilhetagem automática para transporte público por ônibus.* Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transporte, UFRJ, Rio deJaneiro

WATANABE, Fernanda (1996) *A grande família, o cachorro e o linguição formas de manifestação e de regulação de conflitos em empresas de transporte coletivo urbano por ônibus de Belo Horizonte* Dissertação de Mestrado, Administração, CEPEAD/FACE/UFMG, Belo Horizonte

———, CRUZ, Marcus Vinícius G & SIQUEIRA, Moema M. (1995) Cliente passageiro x passageiro cliente. a concepção em organizações de transporte coletivo sobre a qualidade do serviço *Anais do XIX Congresso da ANPAD*, João Pessoa

WORLD BANK (1975). *Urban Tansport A Sectorial Policy*, Washignton DC.

——— (1996). *Sustainable Transport. Priorities for Policy Reform*. Development in Practice. A World Bank Publication IBRD, Washington DC, 131 p

WRIGHT, Charles (1990)., "A questão do monopólio no transporte rodoviário de passageiros" *Revista dos Transportes Públicos* Ano 12 III/90 n° 49, ANTP, São Paulo, p. 5-22

ZIONI, Silvana (1994). Transporte e forma urbana Os processos de planejamento e de projeto urbano FAU/USP, São Paulo, 13 p.

——— (1996). Vers l'analyse de la réglementation des services et de la privatisation des transports collectifs urbains (São Paulo. de la CMTC à la SPTRANS), Rapport de stage 10/96, INRETS, Arcueil. 40 p.

——— (1996). "Evolução das relações entre as autoridades públicas e os operadores privados de transportes em São Paulo" FAU/USP, São Paulo. 14 p

——— (1996) Histórico institucional do transporte em São Paulo, FAU/USP, São Paulo 14 p.

Sumário analítico

PRÓLOGO **Dos coletivos ao coletivo na cidade** 13
Regina Pacheco

EMBARQUE: **Afirmação da viação de ônibus urbanos** 21

Seção A
VIAÇÃO E TUTELA SOBRE OS TRANSPORTES

CAPÍTULO I **Secretaria de Viação, fabricação e promoção do sistema ônibus brasileiro** . . 47
Anísio Brasileiro & Etienne Henry

Mapa 1 Urbanização e demanda potencial de transporte no Brasil em 1991 49

Metamorfose da viação à brasileira 50
1. Milagre rodoviarista e miragem da viação 51
1.1 Das ferrovias ao governo das estradas 52
Figura 1 Auge e declínio da rede ferroviária brasileira 52
Figura 2. Crescimento desequilibrado da rede viária brasileira entre 1968 e 1995 58
1.2 Administração das cidades e delegação dos transportes 59
1.3 Industrialização e apogeu do rodoviarismo 61
Figura 3 Crescimento dos deslocamentos rodoviários de passageiros no Brasil, 1950-1995 63
Figura 4. Rodoviarismo na repartição modal dos transportes de passageiros no Brasil, 1950-1995 64
Figura 5. Polarização das viações inter-regionais de transporte coletivo no Brasil em 1993 64
1.4 Milagre da viação 65
Figura 6 Concentração geográfica das viações inter-regionais de ônibus no Brasil em 1993 66

Figura 7 Desigual repartição dos veículos de transporte coletivo registrados nos estados em 1996 67
1.5 Hegemonia automobilística e dos fabricantes de ônibus 68
Figura 8. Estrutura industrial e distribuição de empregos e estabelecimentos de material de transporte 69
Figura 9 Crescimento cíclico da produção de veículos no Brasil, 1957-1995 . . 71
Tabela 1 Produção automobilística brasileira por fabricante e tipo de veículo em 1996 71
Figura 10 Importância dos veículos individuais e coletivos na produção brasileira de meios rodoviários de transporte, 1957-1995 . 73
Figura 11. Crescimento e diferenciação da produção de chassis de ônibus no Brasil, 1957-1996 74
Figura 12. Preponderância dos chassis Mercedes-Benz no mercado de ônibus produzidos no Brasil entre 1957 e 1996 76
Figura 13 Oligopólio dos fabricantes de carrocerias de ônibus urbanos no Brasil em 1996 76
2. A viação de ônibus na emergência social dos transportes urbanos . 77
2.1 Veleidosa intervenção central nos transportes urbanos 77
Figura 14 Distribuição quilométrica e situação da rodovia brasileira em 1995 importância da rede municipal e das vias sem pavimentar . 83
2.2. Companhias públicas e "resquícios" 83
Tabela 2. Do bonde ao ônibus, do capital estrangeiro à municipalização e extinção, origem e destino das principais companhias públicas do Brasil . 85
2.3. A viação perante a mobilização social 88
2.4 As secretarias municipais diante das viações 95
Figura 15 Concentração geográfica das frotas de ônibus e automóveis por estados do Brasil 96
2.5 Da viação em si à viação por si 102
Figura 16 Importância estrutural dos transportes rodoviários no dispositivo brasileiro de 1995 104
Tabela 3, Distribuição de receita, pessoal e empresas ligadas ao transporte rodoviário individual e coletivo de passageiros e cargas cadastradas em 1995 . . 106
Tabela 4 Transporte, armazenagem e comunicações (divisão cadastral) estabelecimentos, pessoal, remunerações e receita por estado do Brasil em 1995 . 107
Figura 17 Distribuição desigual das frotas de veículos automotores nas regiões do Brasil 111
Além da viação e do ônibus 111
Figura 18 População, motorização individual e coletiva por regiões brasileiras . . 113
Tabela 5 Origem dos bondes elétricos em 41 cidades brasileiras, inaugurados entre 1892 e 1930 117

CAPÍTULO II **Ônibus na metrópole, articulações entre iniciativa privada e intervenção pública em São Paulo** . . . 119
Etienne Henry & Silvana Zioni

Mapa 1 São Paulo megalópole urbanização em 1991 e adensamento populacional da Região Metropolitana até 1996 . . . 121
Mapa 2 Espaço regional e territórios de confluência da Grande São Paulo . . 122

Transporte na desafiante metrópole 123
Tabela 1. Violento processo de metropolização da Grande São Paulo 124
1. Saudades do bonde, sucatado pela concessionária Light 127
1 1. Bonde, luz e poder: sabedoria de um duplo monopólio privado 127
Figura 1. Retrospectiva da frota patrimonial de ônibus (e trolebus) em São Paulo entre 1936 e 1997 130
1 2 Novas periferias da cidade: ônibus emergente na metrópole 130
Figura 2. Bonde versus ônibus em São Paulo entre 1933 e 1940 131
Figura 3. Pequena escala das empresas operadoras em São Paulo, 1939 132
1.3. A intenção modernista e o fundamento público do transporte 133
Figura 4 Evolução diferencial das frotas de ônibus regulamentados em São Paulo de 1949 a 1997 134
2. Desilusão, ou incentivo público às empresas de ônibus 135
Tabela 2 Crescimento populacional e evolução das empresas operadoras de ônibus de 1940 a 1995 136
2 1. Monopólio público e operação privada: herança ambígua 137
Figura 5 Ônibus e trolebus versus bonde em São Paulo de 1947 a 1961 . . . 138
Figura 6 Produção brasileira de ônibus relacionada ao aumento das frotas paulistanas entre 1957 e 1969 141
2 2. Ônibus privado na filiação do bonde 141
Figura 7. Evolução diferencial das frotas de ônibus regulamentados em São Paulo de 1949 a 1997 142
2 3. Público versus privado: rearticulação das forças 143
Tabela 3 Ônibus públicos versus privados em São Paulo por quadriênios de 1949 a 1992 144
Figura 8. Disputa pela participação relativa das frotas privada e pública de ônibus em São Paulo de 1949 a 1995 145
2.4 Privado versus público: redefinem-se as regras do jogo 147
2.4 1 Intervenção, ou reorientação do capital privado 148
Figura 9. Decréscimo da frota operacional de ônibus municipais em São Paulo entre 1960 e 1990 151
2.4 2. Municipalização e restabelecimento do princípio da concessão 151
2.4.3 Privatização. desenlace do jogo intervencionista 155
2.5. Ônibus e metrópole: desafios comuns 158
Mapa 3. Distribuição territorial das empresas paulistas de ônibus urbanos, 1998 . . 159
Figura 10. Modos coletivos de deslocamento na São Paulo metropolitana de 1997 . 161
Tabela 4. Evolução da oferta de ônibus na São Paulo metropolitana de 1992 a 1997 162
3. Empurrão, ou ônibus sob iniciativa privada 163
3 1 Acumulação de ônibus em parceria: um cavalo de Tróia 164
Tabela 5. Tipos de empresas operadoras de ônibus na metrópole paulistana . . 167
Figura 11. Estrutura empresarial de ônibus na Grande São Paulo, 1992 168
3 2 Administração interna. da garagem à empresa 168
Figura 12 Crescimento do tamanho médio de empresas paulistanas de ônibus urbanos 169
Tabela 6 Desenvolvimento empresarial das viações de ônibus urbanos em São Paulo, 1992 171
3 3 Sustentabilidade alternativa pode tirar o ônibus da chuva 172
Tabela 7 Reação do mercado paulistano de transporte às intervenções públicas . 175

Figura 13. Adaptação empresarial à municipalização (1992) e privatização (1995) do transporte em São Paulo 176
Mobilidade e dança da solidão na metrópole 178
Figura 14 Mudanças na distribuição modal das viagens em São Paulo de 1977 a 1997 179
Figura 15 Desequilíbrios metropolitanos na oferta e na demanda por ônibus em São Paulo em 1997 180
Figura 16. Queda da mobilidade e mudanças nos modos automotivos de transporte em São Paulo, 1967-1997 180
Figura 17. Estagnação do ônibus entre os modos de transporte coletivo na Grande São Paulo, 1987-1995 181

Anexo
Tabela 8 Empresas de ônibus convencionais na Grande São Paulo, 1992 e 1997 . . 183

CAPÍTULO III **Sucesso metropolitano no Recife e influências estatal e empresarial no Nordeste** 187
Anísio Brasileiro & Enilson Santos

Mapa 1 Urbanização da Região Metropolitana do Recife em 1991 e tendências populacionais do município até 1996 189
Mapa 2. Urbanização da Região Metropolitana de Fortaleza em 1991 e tendências populacionais do município até 1996 190
Mapa 3. Territórios urbanos do Nordeste setentrional 191

Estratégias públicas e privadas no espaço metropolitano 192
1. Urbanização e sócio-economia em crise 193
1.1. Uma configuração físico-espacial em xeque 193
Tabela 1 Percentual dos empregos gerados no setor formal, Dezembro 1993-1996 . 193
1.2. Metropolização e periferização aceleradas 194
1 3 Uma economia em crise 195
Figura 1. Predominância das atividades terciárias no mercado de emprego do Recife . 196
2. Coexistência de modos público e privado 197
2 1. Repartição modal no transporte público 197
Figura 2. Ônibus, automóveis e marcha a pé na mobilidade do Recife metropolitano em 1997 198
Tabela 2 Caracterização dos serviços sob a responsabilidade da EMTU Recife 199
Tabela 3 Características das empresas componentes do sistema coordenado pela EMTU-Recife 199
2 2 Predominância da concentração em um quadro empresarial diversificado . 200
Figura 3 Concentração empresarial do transporte por ônibus na Região Metropolitana do Recife em 1997 200
2 3 Serviços municipais, intermunicipais e interestaduais 201
Tabela 4 Quadro dos diversos mercados de transportes da aglomeração do Recife 201
2 4 Serviços prestados por veículos de pequeno porte ("informais") 202
2 5 Um quadro regulamentar inovador 203
2.6 Um gerenciamento metropolitano original 204

3. Intervenção estatal e estratégias de concentração empresarial 206
3.1. O papel dos bondes na estruturação inicial dos mercados urbanos 206
3.2. Surgimento dos primeiros transportadores com veículos de pequeno porte 207
Tabela 5. Dispersão da frota de ônibus – Recife, 1953-1961 208
3.3 Dos transportadores individuais às empresas de ônibus 208
3 4 A empresa privada em crise 209
Figura 4. Crescimento empresarial de ônibus na Região Metropolitana do Recife, 1953-1997 210
3.5. Intervenção estatal e concentração empresarial em mercado metropolitano 210
3 5 1 Uma inovadora política urbanística para a aglomeração 211
3.5.2 O órgão metropolitano e sua ação sobre as empresas 212
Tabela 6. Processo de concentração das empresas de ônibus do Recife 215
3.6. As empresas face à ação estatal 217
4. Dinâmica regional, ou a natureza espacial dos mercados de transporte 219
4.1. Breve configuração das cidades e de seus transportes 220
Tabela 7. População das cidades e aglomerações, 1980-1991 220
Tabela 8 Características operacionais dos transportes por ônibus, 1995 221
4 2. Fortaleza· hegemonia empresarial e atomização das empresas 222
Figura 5 Dispersão das empresas de ônibus de Fortaleza, 1994 224
4 3 Do urbano ao metropolitano....regional 225
4.4. Lógicas empresariais em mercados regulamentados 226
Poder da regulamentação versus lógicas privadas regionais 227

Anexo
Tabela 9. Evolução demográfica da Região Metropolitana do Recife 228
Tabela 10. Empresas de ônibus sob a tutela da EMTU-Recife em 1997 229
Tabela 11. Empresas de ônibus de Fortaleza, 1994 230

Seção B
CRESCIMENTO E GERENCIAMENTO DA VIAÇÃO

CAPÍTULO IV **OnibuCad, cadastramento tipológico e dinâmica de escala da viação** 233
Etienne Henry

Mapa 1 Distribuição geográfica das empresas de ônibus urbanos no Brasil em 1998 235
Mapa 2. Concentração das frotas de ônibus urbanos no Brasil em 1998 236

Contando ônibus 237
1. Das perguntas teóricas ou metodológicas às respostas tipológicas 239
1.1. Obsessiva presunção de escalas de produção deseconomizantes 239
1.2. Caracterização prévia das unidades de produção do serviço de transporte 241
1 2.1. Tipo H: Operadoras individuais 241
1.2 2. Tipo G: Unidades artesanais 242
1.2.3. Tipo F: Auto-viações familiares 243
1.2.4. Tipo E: Empresas tradicionais 243
1 2.5 Tipo D. Empresas evolutivas 244
1.2.6. Tipo C· Empresas modernizantes 245
1.2.7 Tipo B: Empresas hegemonizantes 245

1.2.8 Tipo A: Empresas monopolizantes 246
Tabela 1 Traços dominantes das viações de ônibus urbanos no Brasil 247
2. Cadastrando e verificando a tipologia das empresas brasileiras de ônibus . . . 247
Figura 1 Concentração de empresas e de ônibus no Brasil (por classes de viação) . 248
Tabela 2 Distribuição das empresas brasileiras de ônibus urbanos . 249
3. Medindo as dimensões das empresas 250
3.1. Crescimento das empresas em tamanho e frota 250
Tabela 3 OnibuCad· amostra das empresas pesquisadas 250
Tabela 4 Idade média das empresas e frotas 251
3.2. Sedes e garagens das empresas 252
Tabela 5 Garagens, terrenos e edificações das empresas 252
3 3 Equipamentos das empresas e infra-estruturas 253
Tabela 6. Equipamentos de manutenção das empresas 254
Figura 2. Equipamentos das empresas de ônibus no Brasil (por classes) 254
4. Produzindo em escala: gerência empresarial 255
4 1 Estilos de gerência no transporte 255
4 2 Organização e instrumentos de gerência empresarial . . . 257
Tabela 7. Organização nas empresas de ônibus urbanos 257
Tabela 8. Informatização nas empresas de ônibus urbanos 258
4.3. Gerenciamento da manutenção 259
Tabela 9 Manutenção nas empresas de ônibus urbanos 260
4 4 Política social e gerência 260
Tabela 10. Política social nas empresas de ônibus urbanos 261
Figura 3. Indicadores de gerência das empresas de ônibus no Brasil (por classes) 261
5. Escalonando a produtividade das empresas 262
5 1 Produtividade do trabalho 262
Tabelas 11 e 12 Quadro de pessoal das empresas de ônibus no Brasil· total e por categorias 264
Figura 4 Uso de mão-de-obra nas empresas de ônibus no Brasil (por classes) . 265
Tabela 13 Variação da produtividade do trabalho nas empresas de ônibus no Brasil entre 1960 e 1992 266
5 2. Produtividade operacional 266
Tabela 14. Produtividade operacional por tipo de serviço 267
Figura 5. Produtividade do trabalho nas empresas de ônibus no Brasil (por classes) 267
5 3 Produtividade e variáveis externas 268
Tabela 15 IPK municipal por setor privado/público 268
6. Avaliando crescimento e concentração das empresas 269
6.1. Por uma visão histórica do processo de concentração empresarial . . 269
Tabela 16 Tamanho das viações· 1992 face a 1965 271
Figuras 6 e 7 Evolução do número e das frotas das empresas de ônibus no Brasil 272
Figura 8. Evolução da frota patrimonial média e máxima das empresas 273
6.2. Visão geográfica da concentração territorial dos ônibus urbanos . 273
Figura 9 Empresas e frotas de ônibus urbanos municipais, intermunicipais e especiais (estimativa 1998) 275
Figura 10 Desigual distribuição territorial das frotas de ônibus urbanos no Brasil . . . 276
Figura 11. Disparidades demográficas e de viações e frotas urbanas nos estados do Brasil 276

Tabela 17 Concentração das empresas e frotas de ônibus nas maiores aglomerações do Brasil . . . 277
Figura 12 Distribuição da frota brasileira de ônibus por classe de cidade das viações . 278
Mapas 3, 4 e 5 Esquemas de concentração das frotas de ônibus urbanos no Brasil em 3 regiões 279
Contando história 280

CAPÍTULO V **Capacidade gerencial das empresas de ônibus frente ao órgão gestor em Belo Horizonte** 283
Vera Cançado, Marcus Vinícius Cruz, Moema Siqueira & Fernanda Watanabe

Mapa 1. Urbanização da Região Metropolitana de Belo Horizonte e crescimento demográfico dos municípios entre 1991 e 1996 285
Mapa 2 Belo Horizonte, capital de Minas Gerais 286

Empresas e órgão gestor, conformando o poder 287
1. Especificidades das empresas de ônibus no cenário de transporte . 288
1.1. Unicidade da oferta e duplicidade da ação pública 288
Figura 1 Repartição modal das viagens motorizadas em Belo Horizonte, 1995 289
1.2. Um setor de ônibus pouco concentrado e heterogêneo 289
Tabela 1 Multiplicidade de empresas operadoras de Belo Horizonte em relação a algumas capitais brasileiras, 1996 . . . 290
Tabela 2 Características das empresas municipais de ônibus de Belo Horizonte 291
Figura 2. Heterogeneidade das empresas municipais de ônibus de Belo Horizonte, 1997 292
Tabela 3 Diversidade das empresas de ônibus belo-horizontinas . . 292
2. Origens do setor: dos bondes ao ônibus 293
2.1 Na era dos bondes 293
Tabela 4. Redução da participação do bonde e captação de passageiros pelo ônibus em Belo Horizonte, 1945-1948 294
2.2 Desenvolvimento do modal ônibus 294
3. Capacitação gerencial e impulso do órgão gestor 295
3.1 Racionalização e gestão metropolitana 295
Figura 3 Mudança do sistema metropolitano de Belo Horizonte em 1981 . . 296
Figura 4. Redução do número de operadoras entre 1970 e 1980. Belo Horizonte versus São Paulo, Recife e Rio de Janeiro 297
3.2. Volta à instância municipal 299
Figura 5 Escala e variação das empresas de ônibus do município de Belo Horizonte, 1992-1997 301
4. Práticas gerenciais nas empresas de ônibus 301
4.1 Organização do trabalho 301
4.2 Gerenciamento da força de trabalho 303
Figura 6 Importância do pessoal de operação na força de trabalho das empresas de ônibus municipais de Belo Horizonte . 304
4.3 Condições de trabalho 306

4 4 Regulação de conflitos 308
Um estilo de relacionamento entre empresários, trabalhadores e poder público 309

Anexo
Tabela 5. Empresas municipais de ônibus de Belo Horizonte – Dados operacionais, 1997 . 313
Figura 7 Esquema das relações de trabalho na empresa 314

CAPÍTULO VI **Modernização, abordagem empírica das empresas frente às exigências do transporte** 315
Joaquim Aragão

Que modernização? 317
1. Pesquisar sobre modernização nas empresas brasileiras de ônibus 320
2. Eficiência e frota das empresas, indicadores de modernização 321
Figura 1 Concentração da frota total nas empresas de Regiões Metropolitanas . 322
Figura 2 Distribuição das empresas de ônibus urbanos por épocas 323
Figura 3 Direção predominantemente familiar das empresas de ônibus . . . 323
Tabela 1 Fundação, direção e parentesco nas empresas de ônibus 324
2 1 Produção e modernização 324
Tabela 2 Quantidade de linhas operadas pelas empresas pesquisadas . 324
Figura 4 Quilometragem mensal percorrida pelas empresas pesquisadas . 325
Tabela 3 Passageiros mensalmente transportados pelas empresas pesquisadas 325
Figura 5 Índices de passageiros transportados por quilômetros rodados segundo empresas de ônibus . 326
2 2 Modernização da frota 326
Figura 6 Participação de ônibus alongados, articulados e convencionais na frota total das empresas . . . 327
Figura 7 Idade média dos ônibus nas empresas de transporte urbano . . 327
Tabela 4 Idade média dos ônibus convencionais nas empresas pesquisadas 328
Tabela 5 Idade média dos ônibus alongados nas empresas pesquisadas 328
3. Estágios de modernização empresarial 328
3.1. O pessoal, utilização, qualificação, treinamento e relações humanas . . . 328
Tabela 6. Relação pessoal total por frota total nas empresas pesquisadas . . . 329
Tabela 7 Relação pessoal de operação por frota total nas empresas pesquisadas . . . 329
Figura 8 Distribuição do pessoal por classe de empresas de ônibus urbano . 329
Tabela 8. Participação do pessoal de nível médio nas empresas pesquisadas . . 330
Tabela 9. Participação de pessoal de nível superior nas empresas pesquisadas . . 330
3.2. O avanço da informatização 331
3.3. Contratação externa e relações com fornecedores 332
3.4. Estratégias e marketing 332
O quanto de modernização? 333

CAPÍTULO VII **Ônibus e lotação, uma experiência de convívio regulamentado em Porto Alegre** 337
Beatriz Costa, Luis Antonio Lindau, Christine Nodari, Luiz Senna & Ivanice Veiga

Mapa 1 Urbanização da Região Metropolitana de Porto Alegre . . 339
Mapa 2 Porto Alegre na região gaúcha . . 340

Diferentes formas de prestação dos serviços de transportes: uma experiência bem-sucedida 341
1. Histórico do planejamento urbano e do sistema de transporte coletivo . 342
1.1 Dos planos de circulação aos planos diretores de desenvolvimento urbano 342
1.2 Os transportes coletivos de Porto Alegre e da Região Metropolitana . . 343
Tabela 1 Sistema de transporte urbano por ônibus de Porto Alegre
Dados operacionais por empresa . . . 346
1.3 O transporte não regulamentado . . . 348
2. Trajetória da companhia pública porto-alegrense e dos operadores privados de ônibus 349
2.1 Transcendência da Carris Porto-Alegrense 349
Tabela 2 Ônibus e lotações em Porto Alegre, 1996 349
Tabela 3 Índices operacionais de ônibus e lotação em Porto Alegre . . 349
Figura 1 Evolução da demanda nas linhas transversais da Carris, 1976-1996 352
2.2. Formação e evolução das empresas privadas de ônibus 352
2.3 Futuro do sistema de transporte por ônibus em Porto Alegre e na RMPA . . 356
3. Lotação regulamentado inserido no sistema de transporte 360
3.1 Origem, justificativa e criação do subsistema lotação 361
3.2 Características da operação do subsistema de lotação em Porto Alegre . . 362
3.3 Avaliação do lotação e perfil do usuário 364
Figura 2 Comparação da avaliação dos atributos do ônibus e do lotação em Porto Alegre 365
3.4 Lotação sistema substituto ou concorrente ? 365
Tabela 4. Probabilidades de escolha modal e equivalência relativa para cenários porto-alegrenses 367
Tabela 5 Parâmetros de equivalência relativa entre ônibus e lotação em Porto Alegre 368
Tabela 6. Níveis de tarifa e tempo de viagem dos cenários porto-alegrenses . . . 368
Em perspectiva: plurimodalidade 369

Seção C
ÔNIBUS NA ECONOMIA E NA CIDADE

CAPÍTULO VIII **Os funis, um esquema analítico. Da produção simples do serviço à empresa capitalista de transporte** 373
Etienne Henry

Um modelo empresarial emergente 375
1. Enfocar a empresa 376
1.1. Questão de enfoque: idealizar, induzir ou deduzir? 377
1.1.1. Enfoque idealista 377
1.1.2 Enfoque indutivista 378
1.1.3 Enfoque dedutivista 378
1.1.4. Rumo a um enfoque sistêmico 379
1.2 Elementos para a economia dos transportes 380

2. Os transportes coletivos em seu contexto: o âmbito do funil 383
Figura 1 Condições gerais de produção do transporte – Funil 1 383
3. Os funis da produção simples e ampliada de transporte 387
3.1 Esquema simples: o funil da produção básica 387
Figura 2 Da produção à reprodução simples do transporte – Funil 2/1 388
3.2 Esquema complexo reprodução ampliada no funil 390
Figura 3. Reprodução ampliada e acumulação no transporte – Funil 2/2 391
4. Esquema desenvolvido: o encaixe dos funis 395
Figura 4 Esquema geral da produção e consumo de transporte – Encaixe dos funis 397
Os funis em perspectiva 399

CAPÍTULO IX **Hegemonia privada, da capital do bonde ao ônibus no Rio de Janeiro** 401
Rômulo Orrico & Enilson Santos

Mapa 1. Crescimento populacional do Rio de Janeiro na baía da Guanabara 403
Mapa 2 A Região Metropolitana do Rio de Janeiro 404

Os transportes públicos como negócio face à evolução da urbe capitalista . . . 405
1. O papel histórico dos transportes públicos na conformação da metrópole . . 407
Tabela 1. População e taxa de crescimento dos municípios da RMRJ, 1980-1996 . . 408
1.1 A capital dos bondes 410
1.2. A cidade dos ônibus dos trilhos aos pneus 413
2. A atual hegemonia do ônibus em um contexto de oferta plurimodal 416
2.1. Uma divisão modal ainda favorável aos transportes coletivos 417
Tabela 2. Evolução da divisão modal na RMRJ 418
Figuras 1 e 2. Divisão modal dos deslocamentos na RMRJ 418
2.2 Uma organização do setor privado superior à dos poderes públicos 419
3. A concentração das empresas no mercado de transporte 424
3.1 Concentração empresarial das frotas 424
Figura 3. Concentração das empresas de ônibus da RMRJ em 1993 425
3.2. Concentração das empresas em grupos 425
Regulamentações e reservas de mercados 426

Anexo
Tabela 3 Empresas de ônibus urbanos na RMRJ, 1993 429

CAPÍTULO X **A caminho da qualidade, encontro entre empresas e prefeitura em Campinas** 431
Marcos Bicalho, Jurandir Fernandes & Dominique Mouette

Mapa 1 Dinâmica área metropolitana de Campinas 433
Mapa 2 Campinas, metrópole nova no interior paulista 434

Campinas, metrópole em busca do seu transporte 435
Tabela 1 Crescimento populacional da cidade de Campinas, 1940-1991 435

1. Mudanças no sistema regular de transporte público de passageiros . . . 436
Tabela 2 Empresas de ônibus atuantes no município de Campinas em 1996 . . . 436
Tabela 3. Ônibus fretado versus municipal na região de Campinas, 1992 . 437
1 1 De uma única empresa operadora à diversificação do serviço . . . 437
Figura 1 Indicadores de desempenho dos ônibus municipais de Campinas, 1990-1996 . . . 440
1 2 A atuação do poder público . . . 441
Figura 2 Produtividade e frota de ônibus no município de Campinas, 1990-1996 442
2. Modernização e busca de qualidade no setor de transporte . . . 443
Tabela 4. Resultados operacionais do sistema ônibus de Campinas, 1990-1996 . . . 444
2.1. A evolução do modelo de remuneração . . . 444
2.2. O sistema de bilhetagem automática . . . 447
3. Relevância do transporte por ônibus fretado . . . 448
Figura 3. Empresas e veículos cadastrados em Campinas, 1995-1996 . . . 449
4. Redefinição da rede de transporte e do plano viário de circulação . . . 450
Tabela 5 Empresas de transporte urbano na área metropolitana de Campinas, 1992 . . . 451
Qualidade de serviço e qualidade de vida: motorização própria e transporte coletivo . . . 452
Figura 4 Motorização individual versus coletiva no município de Campinas, 1990-1995 . . . 454

CAPÍTULO XI **Rede integrada e viação diante do modelo urbanístico de Curitiba** . . . 457
Anísio Brasileiro

Mapa 1. Urbanização da Região Metropolitana de Curitiba em 1991 e tendências populacionais dos municípios até 1996 . . . 459
Mapa 2 Espaço regional de Curitiba, capital do Paraná . . . 460

Urbanismo e transporte em um projeto de cidade . . . 461
1. Diretrizes de planejamento em contexto de rápida urbanização . . . 462
Tabela 1. População da Região Metropolitana de Curitiba em 1970, 1980 e 1991 e taxas de crescimento anual . . . 463
2. Da rede da capital à rede metropolitana de transportes . . . 464
Figura 1. Desenho da Rede Integrada de Transporte por ônibus de Curitiba . . . 464
Figura 2. Demanda na rede integrada e externa à RIT na Região Metropolitana de Curitiba, 1997 . . . 465
Mapa 3. A rede de transporte de Curitiba em nível metropolitano, 1998 . . . 466
Tabela 2. Dados operacionais da rede metropolitana de transportes de Curitiba – Dia útil 1997 . . . 467
Figura 3. Esquema da estação-tubo para embarque e desembarque de passageiros na Rede Integrada de Curitiba (desde 1990) . . . 468
Tabela 3 Características das empresas municipais de Curitiba . . . 469
Tabela 4 Empresas metropolitanas integradas de Curitiba . . . 469
Tabela 5. Empresas municipais metropolitanas não integradas de Curitiba . . . 469
3. Urbanismo e transportes a serviço da cidade . . . 470
3.1. Uma política local favorável aos transportadores . . . 470

3.2 Um plano de urbanismo baseado nos transportes 472
3.3 As empresas diante da rede integrada de transportes 476
Figura 4 Retrospectiva da construção da Rede Integrada de Transporte de Curitiba, 1974-1997 478
4. Novas respostas aos desafios metropolitanos emergentes 480
4.1. As empresas face à nova regulamentação dos transportes 480
4.2. Troca de lixo por passagem 481
4.3. Do projeto de bonde ao ônibus biarticulado em parceria 482
4.4. Planejamento metropolitano produtivo e de transportes 484
A empresa diante da tutela pública 485
Figura 5 Demanda na rede de transporte de Curitiba e subsistemas, 1963 – 1997 . . 487
Figura 6 Crescimento da demanda pelo sistema de transportes de Curitiba, 1980-1997 488

Anexo
Tabela 6. Empresas de ônibus da Região Metropolitana de Curitiba, – 1997 490

CAPÍTULO XII **Cidade modernista e duopólio privado no transporte coletivo em Brasília** 491
Nazareno Affonso, Etienne Henry & Maurício Muniz

Mapa 1. Distrito Federal População urbana (1991) e crescimento das cidades-satélites (1991-1996) 493
Mapa 2. Brasília, capital federal no planalto central 494

Os eixos da utopia urbanística e rodoviária 495
1. Brasília sobre rodas 496
1.1. Concepção da capital rodoviária 496
1.2. Do sonho urbanístico à realidade dos transportes 497
Figura 1. Crescimento populacional do Plano Piloto e cidades-satélites. Distrito Federal, 1959-1997 498
1.3. Brasília excludente dos seus candangos 500
Tabela 1. Frota de ônibus urbanos do Distrito Federal 502
Figura 2. Frota e passageiros por quilômetro das empresas privadas e pública de ônibus no DF, 1972-1995 503
Figura 3 Passageiros transportados pelas empresas de ônibus urbanos do DF, 1972-1995 504
2. Estruturação do transporte coletivo privado 504
2.1. Pioneiros dos transportes no surgimento da capital 504
2.2 Precário começo da operação pública 505
2.3. Paulatina estruturação do setor privado 508
3. Do monopólio público ao duopólio privado 510
3.1. Consolidação privada via Caixa Único 510
Figura 4 Passageiros transportados pelas empresas de ônibus urbanos do DF, 1972-1995 512
3.2 Derrocada do monopólio público e crise atual 513
Figura 5 Crescimento e queda da empresa pública TCB, 1972-1995 . . . 514
3.3. Consolidação do duopólio privado 515

Figura 6. Formação e crescimento do duopólio privado em Brasília, 1972-1995 . 517
Figura 7 Produção comparada das empresas pública e privadas de ônibus do DF 518
Figura 8 Predomínio do duopólio privado sobre a oferta de transporte do DF em 1996 519
3 4. Monopólios e rodoviários 519
4. O remoinho de Brasília 521
Tabela 2 Características de ofertas do sistema de transporte coletivo do DF em 1998 522
4 1 Transportes de vizinhança, alternativos e clandestinos . . . 522
Figura 9. Modais do sistema de transporte coletivo do DF em 1998 524
4 2 Paraíso e inferno do automóvel 524
Figura 10. Evolução das frotas de automóveis e ônibus do DF e tendência à motorização própria 526
4.3. Na trilha do realismo metroviário 526
4 4 O Distrito Federal em movimento 528
Figura 11. Segregação urbana e mobilidade diferencial no DF em 1992 . . . 529
Mercados do transporte e urbanismo real 531
Tabela 3 Características das empresas de transporte por ônibus convencional do DF, março 1998 532
Mapa 3 Mercados dos transportes de Brasília em 1998 533

GARAGEM: **Alcances do ônibus e limites da viação** 535

EPÍLOGO: **Algumas palavras do passado ao futuro** 552
Rogério Belda

Almoxarifado
APÊNDICES DA VIAÇÃO

BILHETES. **Notas e referências** 557

LINHAS: **Bibliografia da Viação** 587

RODAS **Sumário analítico** 605

LOGOMARCA. **Abstract and Excerpts Ltd.** 618

PEÇAS: **Glossário de siglas e acrônimos** 628

TURMA: **Sobre os autores** 632

Logomarca

Abstract and Excerpts Ltd.

Transporters Unlimited. Buses in Brazilian Cities

Those that live daily with transport are the ones that know least the conditions in which the service is provided by companies, under the tutelage of the public authorities The concrete conditions of provision of this public service, whose responsibility falls more and more on private operators, are being fully redefined world-wide For half a century, Brazil has distinguished itself from other Latin-American countries in possessing a strong supply of private bus transport, on the basis of a concentration induced in great companies. This being so, the Brazilian transport entrepreneur, comes to be, in a certain way, a pioneer on the world panorama. However, much of its origin and its way of internal organization is not very familiar either to the public or to specialists in the subject

Far from the management that prevails in industrial logic or in the provision of other urban services, the organization of transport in Brazil is not exempt from flaws and limits, that become more evident in the current picture of the real difficulties of the public authorities when they intend to take upon themselves the task of meeting the travel needs of urban populations. If it is certain that problems subsist in the sector, such as the prizing of productivity above quality, family management still prevailing over the vision of the modern company or the intentions of monopoly by the State regulator, it is also a fact that business people of the area accumulated an unquestionable knowledge of great scientific and practical interest

In Brazil, historical and socio-economic factors created a structure of transport production services that, starting from an atomized and artisan supply, predominated until the first years of the 70s, and suffered rapid evolution in the sense of a growing concentration, whose result was the formation of great companies In counterpoint to the isolated *operator*, which still characterizes the Latin-American panorama, the *transporter* is the entity that most closely typifies the Brazilian universe of urban transport Now, which analytical dimension underlies this contra-position between both denominations, that define an apparently common reality?

Several scientific questions of general reach are answered here One of them tells about the supposed inexistence of economies of scale in the transport sector analysis of the Brazilian experience negates this classic postulate, specifically in São Paulo. Another refers to privatization, a formula that lacks strict sense in a country where, historically, urban transport was always largely controlled by the initiative of owners that reached important levels of accumulation Indeed, this is one of the secrets of the success of an experience such as the one of Curitiba, globally valued as a model with regard to sustainable development. Another recurrent theme discussed at international level is the regulation of the service, including partnerships and the assembly of legal regulators beyond the bounds of city councils. here, also, Brazil tries original formulas, as in the case of Recife Generally financed by the users, urban

transport does not stop being an important theme of local politics, which is expressed as much through strong social movements as through original modes of participation of the citizens The impact of collective transport on built-up areas is decisive, including in modern artificial cities like Brasília, where the movement of populations between the center and the periphery contradicts the original planning. Productivity, quality of management, and the impact of the service on urbanization are other themes treated To summarize, a systems treatment by each of the actors in the transport is made, in which the development of a professionalism stands out – the businessperson of the sector, today threatened by the growth of individual and semi-collective modalities of bus transport

The book unites original articles and the partial results of research accomplished in the scope of a wide project, *Path and perspectives of an urban professionalism the Brazilian operators*, developed in international cooperation Organized in three sections that combine analytical and empirical aspects, general and local – "Transporter and tutelage on transport", "Growth and management of the transporter" and "Buses in the economy and in the city "–, the book offers, as well as a general panorama (with original data coming from field research), eight chapters that specifically refer to the urban centres of São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Brasília, Curitiba, Recife, Porto Alegre, Campinas, Natal and Fortaleza

Anísio BRASILEIRO & Etienne HENRY,
organizers

A. TRANSPORTER AND THE TUTELAGE ON TRANSPORT

I. Transporter Secretary, fabrication and promotion of the Brazilian bus system

In what measure has the urban bus been fruit of a concerted long-term policy or the consequence of insufficient and discontinuous public interventions? If compared with the rest of Latin America, the national dimension of the Brazilian policy stands out. But, when confronted by the legitimate claims of autonomy and sovereignty of the local authorities, its defects are shown Between both visions, the semantic slip of the word transporter – that characterized the public body entrusted with the sector and of its infrastructure and began to signify the urban bus companies – would indicate a degeneration of the contemplated realities? / / From a simple requirement for a vigorous regime of capitalist accumulation, transport returned to be one of the main points of the *via crucis* of the great urban centres and to exacerbate social tensions, that would require a more pronounced public intervention State and social mobilization marked the last three decades, transforming transport into a "social problem" / / Concentration and modernization, accompanied closely by the car industry, raised by the benefit of state tutelage, seem to be the main explanatory keys of the miracle that transformed a traditional corporate craft into a powerful business, organized in powerful economic groups and influential bodies that represent the class.

Anísio Brasileiro & Etienne Henry

Metamorphosis of the Brazilian transporter

1 Road miracle and the transporter mirage
1.1 From railways to the government of roads
1.2 Administration of cities and delegation of transports
1.3 Industrialization and the peak of road transport
1.4 The miracle of the transporter
1.5 Hegemony of the automobile and the bus manufacturers

2 The bus transporter in the social emergence of urban transport
2 1 Utopian central intervention in urban transport
2 2 Public companies and leftovers
2 3 The transporter and social mobilization
2 4 Municipal secretaries before the transporters
2.5 From the transporter itself to the transporter for itself

Beyond the transporter and the bus

II. Buses in the mega-city, links between private initiative and public intervention in São Paulo

The peculiar character found in São Paulo is to opt for road transport, marked not only by the fifty years of domination by one large municipal public transport company, but also by the growth of a local business community that took the place of the foreign capital responsible for the operation of tramways since the end of the last century /.. / In what did the intervention of the public authority help or limit the concentration and business modernization process? Or, vice-versa, in what measure would have the dynamism of foreign capital – (of English or Canadian origin), of Italian or Portuguese immigrants, of other states (above all from Minas Gerais) or indeed local capital – alleviated or worsened the responsibility of the State, that could maintain itself practically only in the role of conceding power? What technical and, before anything else, economic and social limits, also assures this link, at the moment in which São Paulo arrives at the brink of a generalized collapse in urban services? / . / Thus, in São Paulo, in part because of poor links among public and private and in part through the dynamics of the city and its transport system, mobility is practiced to the rhythm of a wild solitary dance, as soon as the partnership brought disillusion.

Etienne Henry & Silvana Zioni

Transport in the challenging mega-city

1. Nostalgia for the tramway, trashed by the operator Light
1 1 Tramway, light & power· wisdom of a double private monopoly
1 2 The modernist intention and the public foundation of transport

2. Disillusion, or public motivation of bus companies
2 1 Public monopoly and private operation. ambiguous inheritance
2 2 Private buses. dependency of the tramway
2.3. Public versus private. re-articulation of the forces
2 4. Private versus public· the rules of the game redefine themselves
2.5. Buses and metropolis. common challenges

3. Stroke of necklace, or buses under private initiative
3 1 Accumulation of buses in partnership: a Trojan horse
3 2 Internal administration from garage to company
3.3 Alternative sustainability. a possibility for the bus

Mobility and the solitary dance in the megalopolis

III. Metropolitan success in Recife, state and business influences in the Northeast

In the urban and metropolitan areas of the capitals of the Northeast, an attempt may be made to authenticate the hypothesis of the national strength of the modern private capitalist company and its links with the local company / . / The concentration and modernization of bus companies from Pernambuco

finds its limits in its own formation Based on purely local and family capital, maintaining solid ties with the economic and social structure of the region, acting in a closed transport market and in a relatively stable situation in recent years / / Recife constitutes an exemplary case. there, the motive force of the processes of unification of the market and of company concentration is the action of the public authorities through the EMTU In this condition, one may speak of state success, although unique (in particular, in what it says about metropolitan co-ordination). Fortaleza, on the contrary, points to the fact that it is the companies that extend their operating logic over the whole metropolitan area, even though the public authority has been assuming a relief role. Thus, both cases produce antagonistic answers to the question about who exercises the main role in the process of modernization of private companies

Anísio Brasileiro & Enilson Santos

Public and private strategies in the metropolitan area

1. Urbanization and socio-economy in crisis
1 1 A physico-spatial configuration in check
1.2 Accelerated metropolization and peripherization
1 3 An economy in crisis

2. Coexistence of public and private modes
2 1. Modal repartition in public transport
2.2 Predominance of concentration in a diversified company picture
2 3. Municipal, intermunicipal and interstate services
2 4. Services provided by small vehicles (informal)
2 5. An innovative regulatory picture
2.6. An original metropolitan management

3. State intervention and strategies of company concentration
3.1 The role of the tramway in the initial structuring of urban markets
3.2 Appearance of the first small vehicle transporters
3 3 From individual transporters to bus companies
3.4 The private company in crisis
3.5. State intervention and company concentration in the metropolitan market
3.6 The companies face state action

4. Regional dynamics, or the spatial nature of the transport markets
4.1. Brief configuration of the cities and of their transport systems
4.2. Fortaleza business hegemony and the atomization of companies
4.3 From the urban to the metropolitan . regional
4.4 Company logic in regulated markets

Power of regulation versus regional private logic

B. GROWTH AND THE MANAGEMENT OF TRANSPORTERS

IV. OnibuCad, typological registration and scale dynamics of transporters

By simple counting for direct research, it is hoped to establish a typology of companies, group them according to criteria of quality or of efficiency, to deduce levels of modernity or steps of scale — and even to recognize an ideal size of an operator unit, if this exists In addition in the collection of quantitative indicators on several diverse physical, operational and managerial characteristics of the companies, the typology is refined, criteria for the comparison among companies established and the inter-

pretation of this reality is verified. It is possible, then, to confront the knowledge acquired empirically with the scientific postulates that guide the universal reasoning about transport, economic thought and to approach questions of town planning directed to the citizen. / / Individual, artesanal, family and traditional transporters, as evolutionary, modernizing, hegemonizing and monopolizing companies, all these forms of operation of the service constitute types that cannot be reduced to the operation of counting buses. Nor the relation among them can just be focused on an evolutionary view from one form to another, under the protection of the process of concentration limited to the capital invested in buses.

Etienne Henry

Counting buses

1. From theoretical questions or methodologies to typological answers
1 1 Obsessive presumption of diseconomy of scales of production
1 2 Previous characterization of the units of production of the transport service

2. Registering and verifying the typology of the Brazilian bus companies

3. Measuring the dimensions of the companies
3 1 Growth of the companies in size and fleet
3.2. Headquarters and garages of the companies
3.3. Equipment of the companies and infrastructure

4. Producing in scale: business management
4 1 Management styles in transport
4.2 Organization and instruments of business management
4 3 Management of maintenance
4.4 Social policy and management

5. Scaling the productivity of the companies
5 1 Productivity of the work
5 2. Operational productivity
5 3. Productivity and external variables

6. Evaluating growth and concentration of the companies
6.1 For a historical vision of the process of business concentration
6.2 Geographical vision of the territorial concentration of urban buses

Telling a tale

V. Managerial capacity of the bus companies in relation to the public organizing body in Belo Horizonte

A specific observation concerning Belo Horizonte· until today, there are maintained there small to medium companies – in which one type of traditional, family and paternalist management still prevails –, fighting for power in a transport system relatively little concentrated, that the public bodies tried to rationalize through repeated intervention efforts. / . / The position of prominence of the entrepreneurs of Minas Gerais is due as much to the pioneering character of some local formulas of tutelage by the public authority as to their power to influence, which extrapolates the local scene. As well as its characteristic ability in the relationship with the public managing body and with the category of workers and of expanding its businesses to other Brazilian cities, the operators of Minas Gerais deserve the recognized merit of building a strong patronal unit and of assuming a role of national corporate representation

Vera Cançado, Marcus Vinícius Cruz,
Moema Siqueira & Fernanda Watanabe

Companies and managing body, giving form to the power

1. Specifics of the bus companies in the transport arena
1 1. Uniqueness of the offer and duplicity of the public action
1 2 A bus sector little concentrated and heterogeneous

2. Origins of the sector: from tramways to buses
2 1. In the era of the tramways
2.2 Development of modal buses

3. Managerial competence and the impulse of the managing body
3.1. Rationalization and metropolitan management
3.2 Return to municipal jurisdiction

4. Management practices in the bus companies
4.1 Organization of the work
4.2 Management of the work force
4.3 Conditions of work
4 4. Regulation of conflicts

A relationship style among entrepreneurs, workers and the public authority

VI. Modernization, empirical approach of the companies in relation to the demands of transport

In the sector, modernity appears, initially, in the size of the fleet and in the scope of the business activities. More recently, it is the use of information technology, introduced in diverse managerial fields – at least in the territory of the garage – that configures the modernity But in operational control and ticket collection, this process is still beginning, because the public authority intervenes in the function of regulator of the modernity of the sector. The modernization of the use of the capital extends also to the field of the relations with the suppliers / . / Any way, there is a lesson here· one may only expect the consequent modernization of the Brazilian company if

(i) the public management is modernized,
(ii) the public/private relations are modernized; and
(iii) to the degree that the employees' union sector is considered a relatively autonomous actor in this game, union relations will be equally modernized

Joaquim Aragão

What kind of modernization?

1. To research modernization in Brazilian bus companies

2. Efficiency and fleet of the companies, modernization indicators
2 1 Production and modernization
2 2. Modernization of the fleet

3. Stages of business modernization
3 1. The personnel: utilization, qualification, training and human relations
3.2 The advance of information technology
3.3 External contracting and relations with suppliers
3 4. Strategies and marketing

How much of modernization?

VII. Buses and minibus service, regulated coexistence in Porto Alegre

The metropolitan region of Porto Alegre – RMPA stands out for two pioneer manifestations in the Brazilian picture of the urban transport sector: Carris, the oldest public bus operator in the country, still in business, and the oldest regulated system of mini-van taxis. Analyzing them in historical perspective, we would be tempted to imagine a management scene characterized by concatenated regulatory actions, that would guarantee a unique living space for the different transport modes in the geographical region of Porto Alegre and of the RMPA. However, such is not the case. / / Even though a unique managing body does not exist, the historic tradition of regulation of collective transport has continued, avoided attacks of the informal sector and kept the RMPA from the list of Brazilian urban areas destroyed by unregulated transport /. . / Through the model of modal choice evaluated in the market research with the people of Porto Alegre, it is verified that the mini-van taxi plays a dual role in its relation with the bus system: as a substitute, when it attracts car users; and as a competitor, when it captures bus passengers.

Beatriz Costa, Luis Antonio Lindau, Christine Nodari, Luiz Senna & Ivanice Veiga

Different ways of providing transport services: a very successful experience

1. History of urban planning and of the collective transport system
1.1 From circulation plans to management plans of urban development
1.2. Collective transport in Porto Alegre and its Metropolitan Region
1 3 The unregulated transport

2. Trajectory of the Porto Alegre public company and the private bus operators
2 1 Transcendence of Carris of Porto Alegre
2 2 Formation and evolution of the private companies
2 3 Future of the transport system for buses in Porto Alegre and in the RMPA

3. Regulated mini-van taxis inserted into the transport system
3 1 Origin, justification and creation of the mini-van taxi subsystem
3 2 Characteristics of the operation of the mini-van taxi subsystem in Porto Alegre
3 3 Evaluation of the mini-van taxi and profile of the user
3.4. Mini-van taxi: substitute system or competition?

In perspective: multiple modes

C. BUSES IN THE ECONOMY AND IN THE CITY

VIII. Analytical funnel scheme, from the simple production of services to the capitalist transport company

Urban transport can be analyzed as the product of a reality filtered in funnels, or filtered twice.

(i) in the relation between offer and demand, input/output, production/consumption, and
(ii) in relation to the exogenous variables or determinants in the scope of this relation between the activity and the market

Analytically, it is convenient to start with the first filtering operation, the step that purifies the cream and also filters the users, thus segmented in the diverse markets. It is soon observed how such

a process occurs in an inverted funnel, that combines in a simple way the production factors, objectifying its expansion by the economic group.

Etienne Henry

An emergent company model

1. To focus the company
1 1 A question of focus idealizing, inducing or deducing?
1.2 Elements for the economy of transport

2. Collective transport in its context: the reach of the funnel

3. The simple and enlarged funnels of transport production
3.1. Simple scheme the funnel of basic production
3.2. Complex scheme: enlarged reproduction in the funnel

4. Developed scheme: the fitting of the funnels

The funnels in perspective

IX. Private hegemony, from capital of the tramway to buses in Rio de Janeiro

Orientation is sought for analysis of the development of public transport in the metropolitan scene of Rio de Janeiro with an emphasis on market conflicts, giving prominence to the merely formal regulatory activity of the public authority. Actually, this body acts so much merely in the sense of institutionalizing movements previously defined by the processes of contest and accommodation, of conflict and consent, accomplished in the breast of the private business structure – be that dedicated to the urban business of real estate or property valorization or both, to be the provider of transport services.

Rômulo Orrico & Enilson Santos

Public transport as a business in face of the evolution of the capitalist city

1. The historical role of public transport in the formation of the metropolis
1 1. The capital of the tramways
1.2. The city of buses: from rails to tires

2. The current hegemony of buses in a context of multiple modes of offer
2.1. A modal division still favorable to collective transport
2 2 An organization of the private sector superior to the public authorities

3. The concentration of companies in the transport market
3 1 Company concentration of the fleets
3 2. Concentration of companies in groups

Regulation and protection of markets

X. On the way to quality, encounter between companies and city hall in Campinas

The following question haunts those that deal with transport in Campinas. why did the number of passengers carried by urban collective transport in the 1980s remain practically static in this period and started to fall in the 1990s? An apparent contradiction, since this period saw the organization of a Municipal Transport Secretary and of a public company to manage the traffic and transport of the city; the regulation of the sector was modernized, terminals were constructed for the implantation of trunk-branch systems; the fleet of buses was enlarged, and also reformed and modernized /.. / The relative

growth of the car fleet is much stronger than that of the bus fleet of the municipal system, which also faces competition from chartered transport, both authorized and clandestine.

Marcos Bicalho, Jurandir Fernandes & Dominique Mouette

Campinas, metropolis in search of its transport

1. Changes in the regular system of public passenger transport
1.1. From a single operating company to a diversification of the service
1.2. The performance of the public authority

2. Modernization and the search for quality in the transport sector
2.1. The evolution of the model of remuneration
2.2 The system of automatic ticketing

3. Relevance of transport for chartered buses

4. Redefinition of the transport network and of the circulation road plan

Service quality and quality of life: self motorization and collective transport

XI. Integrated network and transporters in the context of the urban model of Curitiba

Valued as a model and known globally for its original transport policy that has been applied for decades, the Curitiban experience presents unquestionable merits. For beyond the competent and original technical or urban proposals, which have guaranteed the success of the public initiatives and the ability to settle conflicts, are the relations among the actors – in this case, favored by an exceptional administrative continuity in a very rich economic, urban and political context In Curitiba, the operation of bus transport always was the exclusive responsibility of the private sector. Thus, it is worth asking, why and in what measure the transport entrepreneurs adapted to the public model of management of transport, a foundation stone of the urban project of the technicians and local mayors? If you were able to answer this question, it would be possible to clarify the key elements of the Curitiban formula and to discover of some of its limits, as well as giving the possibility to reproduce this model

Anísio Brasileiro

City planning and transport in a city project

1. Planning guidelines in the context of rapid urbanization

2. From the capital network to the metropolitan transport network

3. City planning and the transport service of the city
3.1. A local policy favorable to the transporters
3.2 A city plan based on transport
3.3. The companies in the context of an integrated transport network

4. New answers to the challenges of emerging metropolis
4.1 The companies face new regulation of transport
4.2 Exchange of garbage for tickets
4.3 From the tramway project to the double-articulated bus in partnership
4.4 Productive metropolitan and transport planning

The company and public tutelage

XII. Modernist city and private duopoly in the transport in Brasília

Brasília presents itself as much as an attempt to solve the problems of urban life as a knot of contradictions between the constructed area and the social living Well conceived, thoroughly discussed at international level, the city planning present in this "monument for the 21st century" absorbs many conceptions that were thought valid to regulate life in the city / / Poor people in general live farther away from the center and have less opportunity to travel, although they have more need to reach the point where 70% of the jobs are concentrated. Rich people, on the contrary, have less access to collective transport, although they travel more times a day in a well-defined region Such is the true movement in the DF very segregated, although 59% of the trips are still made by bus, in contrast to the scheme of residential-automobile planning initially proposed.../.. / In fact, inhabitants, transporters and transport workers came facilitating an unintentional structuring of the urbanized area the collective transport is definitively part of those elements that produced "real city planning", in frank subversion of rationalizing thought and in fact building the "city on wheels ".

Nazareno Affonso, Etienne Henry & Maurício Muniz

The axes of urban and motoring utopia

1. Brasília on wheels
1.1 Conception of the motoring capital
1.2. From the urban dream to the reality of transport
1.3. Brasília excluder of its pioneer settlers

2. Structuring of private collective transport
2 1. Pioneer transport in the appearance of the capital
2 2 Precarious beginning of public operation
2 3 Slow structuring of the private sector

3. From public monopoly to private duopoly
3.1 Private consolidation via fare-pooling compensation system
3 2. Overthrowing of the public monopoly and the current crisis
3.3. Consolidation of the private duopoly
3 4 Monopolies and transport workers

4. The whirlpool of Brasília
4 1 Neighborhood transport, alternative and clandestine
4 2 Heaven and Hell of the car
4 3. On the trail of underground realism
4.4. The Federal District in movement

Transport markets and real city planning

Glossário de siglas e acrônimos

ABC (ou ABCD) – Cidades de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul (e Diadema) na RMSP

AID – Agência Interamericana para o Desesenvolvimento, da Aliança para o Progresso (ou IDA, USA)

ALAMIS – Associação Latino-Americana de Metrôs e Subterráneos

AM – Área Metropolitana

AMFORP ou AMSP – American & Foreign Power Company (filial da Electric Bond & Share, subsidiária da General Electric)

ANFAVEA – Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores

ANLUT – Articulação Nacional das Lutas de Transportes

ANPET – Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transporte

ANTP – Associação Nacional de Transportes Públicos

ANTTUR – Associação Nacional de Transportadores de Turismo e/ou Fretamento e Agências de Viagens que operam com Veículos Próprios

APEO – Associação Paulista de Empresários de Ônibus

APM – Automated People Mover

APPUC – Associação de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba

BHTrans – Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte S A (PMBH)

BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Banco Mundial, IBRD/The World Bank)

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH – Banco Nacional de Habitação

BR # – Rodovias Federais do Brasil

CAP – Conselhos de Autoridade Portuária

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior

CBTU – Companhia Brasileira de Trens Urbanos

CCT – Câmara de Compensação Tarifária (no DF Caixa Único)

CCTC – Companhia Campineira de Transporte Coletivo

CEPAL – Comisión Económica para América Latina (Nações Unidas)

CET – Companhia de Engenharia de Tráfego (PM São Paulo e PM Rio de Janeiro)

CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores

CIESP – Centro das Indústrias do Estado de São Paulo

CIP – Conselho Interministerial de Preços

CLATPU – Congresso Latino-Americano de Transporte Público e Urbano

CMSP – Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô-SP, estado de São Paulo)

CMTC – Companhia Municipal de Transportes Coletivos (PMSP, agora SPTrans)

CMTU – Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos (RMRecife)

CNA – Confederação Nacional da Agricultura

CNC – Confederação Nacional do Comércio

CNI – Confederação Nacional da Indústria

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CNRS – Centre National de la Recherche Scientifique

CNT – Confederação Nacional dos Transportes (ex-CNTT)

CNTT – Confederação Nacional de Transportes Terrestres
CNTU – Comissão Nacional de Transporte Urbano
CODATU – Conférence pour le Développement et l'Aménagement des Transports Urbains
CODEPAR – Companhia de Desenvolvimento do Paraná
CODEPE – Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco
CODEPLAN – Comissão de Desenvolvimento e Planejamento do DF
COFECUB – Comité Français d'Évaluation de la Coopération Universitaire avec le Brésil
COFER – Comissão Federal de Transportes Ferroviários
COMEC – Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
CONDERM – Conselho de Desenvolvimento da RM do Recife
CONERJ – Companhia de Operações Naúticas do Estado do Rio de Janeiro
COPA – Consórcio Operacional de Porto Alegre
COPLAN – Comissão de Planejamento Nacional
COPPE/UFRJ – Coordenação de Programas de Pós Graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro
COPPETEC – Fundação de Pesquisa da COPPE/UFRJ
CPTM – Companhia Paulista de Trens Urbanos
CREDAL – Centre de Recherche et de Documentation sur l'Amérique Latine, Université de Paris III
CSTC – Companhia Santista de Transportes Coletivos
CTC – Companhia de Transportes Concedidos do Rio de Janeiro
CTU – Companhia de Transportes Urbanos (PM Recife)
CUT – Central Única de Trabalhadores
DBO – Departamento de Bondes e Ônibus
DEA – Diplôme d'Études Approfondies
DER – Departamento de Estradas e Rodagem (governos estaduais, federal· DNER)
DETRAN – Departamentos de Trânsito
DF – Distrito Federal (antes, Rio de Janeiro, desde de 1961, Brasília)
DNER – Departamento Nacional de Estradas e Rodagem
DTU – Departamento de Transportes Urbanos
EAESP/FGV – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas
EBTU – Empresa Brasileira de Transportes Urbanos
EESC – Escola de Engenharia de São Carlos (USP)
EMDEC – Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas S/A
EMPLASA – Empresa Metropolitana do Planejamento de São Paulo
EMTU – Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública (escola federal)
EURE – Revista de Estudios Urbanos y Regionales del IEU/PUCCh
FABUS – Associação de Fabricantes de Ônibus
FAU/USP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
FDE – Fundo de Desenvolvimento Econômico
FDTU – Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos
FENCAVIR – Federação Nacional dos Condutores Autônomos de Veículos Rodoviários
FEPASA – Ferrovia Paulista S/A
FETRABENS – Federação dos Condutores Autônomos de Veículos Rodoviários e Transportadores Rodoviários Autônomos de Bens do Estado de São Paulo
FETRANSPOR – Federação de Sindicatos de Empresas de Transportes Rodoviários do Litoral Norte (Rio de Janeiro)
FETRONNOR – Federação das Empresas de Transportes Rodoviários do Norte e Nordeste
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FIDEM – Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Recife
FIESP – Federação da Indústria do Estado de São Paulo
FINAME – Agência Especial de Financiamento Industrial
FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos do Ministério da Ciência e Tecnologia
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNM – Fábrica Nacional de Motores
FJP – Fundação João Pinheiro (estado de Minas Gerais)
FRAEM – Fundo Rodoviário para Auxílio aos Estados e Municípios
FRN – Fundo Rodoviário Nacional
FUNCOP – Fundo de Complementação Tarifária
FUNDERM – Fundo de Desenvolvimento da RM de Recife
FUPAM – Fundação para a Pesquisa Ambiental
GEIA – Grupo Executivo da Indústria Automobilística
GEIPOT – Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes
GEMPO – Grupo Executivo para Modernização dos Portos
GETU – Grupo Executivo de Transportes Urbanos (ex EMTU/Recife)

GF – Governo Federal
GDF – Governo do Distrito Federal
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre o Consumo de Mercadorias e Serviços
IDO – Índice de Desempenho Operacional
IEU/PUCCh – Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile
IHEAL – Institut des Hautes Études d'Amérique Latine, Université Paris III
INMETRO – Instituto Nacional de Metrologia e Qualidade Industrial
INPC – Índice de Preços ao Consumidor
INRETS – Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (antes IRT)
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
IP – Índice de Passageiros
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômicas e Aplicadas
IPK – Índice de Passageiros por Quilômetros
IPPUC – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros
ISTR – Imposto sobre Serviços de Transporte Rodoviário Intermunicipal e Interestadual de Pessoas e Cargas
IULCLG – Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos
IUP – Institut d'Urbanisme de Paris, Université Paris XII
LATTS – Laboratoire Techniques Territoires et Sociétés (CNRS/ENPC/Université Paris XII)
LIGHT – Tramway Light & Power Company Limited
MERCOSUL – Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUR)
METROBEL – Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte (hoje dividida entre CBTU e BHTrans)
METROREC – Metrô de Recife (antes, da CBTU; agora, do governo estadual de Pernambuco)
METROPLAN – Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional (da RMPA)
MRTC – Movimento Reivindicativo de Transportes Coletivos
NERU – Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais (publica a revista *Espaço & Debates*)
NOVACAP – Comissão Federal para a Construção da Nova Capital
NTU – Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos
OD – Pesquisa domiciliar das viagens de Origem e Destino de mobilidade quotidiana da população
OGMO – Órgãos de Gestão de Mão-de-Obra
OnibuLis – Listagem das empresas brasileiras de transporte urbano (da FGV/EAESP)
OnibuCad – Cadastragem das empresas de ônibus urbanos no Brasil (da FGV/EAESP)
OnibuGru – Aproximação aos grupos do transporte no Brasil (da FGV/EAESP)
OnibuReg – Regulamentação do transporte urbano nas regiões brasileiras (da FGV/EAESP)
OnibuSin – Aproximação aos Sindicatos do transporte urbano no Brasil (da FGV/EAESP)
ONU – Organização das Nações Unidas
PAITT – Plano de Ação Imediata de Transportes e Trânsito
PDTU – Plano Diretor de Transportes Urbanos
PED – Países Em Desenvolvimento (ou DC. Developing Countries)
PIB – Produto Interno Bruto
PIT – Plano de Integração de Transporte
PITU – Programa Integrado de Transporte Urbano (do SMTSP)
PLADEP – Comissão de Coordenação do Plano de Desenvolvimento Econômico
PM – Prefeitura Municipal
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PNV – Plano Nacional de Viação
POT – Plano de Organização Territorial
PDDU – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PRN – Plano Rodoviário Nacional
PROÁLCOOL – Programa Nacional do Álcool
PROBUS – Programa de Organização do Transporte Público por Ônibus (PMBH)
PROCROFE – Programa de Concessões de Rodovias
PTAEC – Programa de Transportes Alternativos para Economia de Combustíveis
PTRC – Programa de Pesquisas em Transporte (Inglaterra)
PUB – Plano Urbanístico Básico
PUCCAMP – Pontifícia Universidade Católica de Campinas
PUCP – Pontificia Universidad Católica del Perú
PUC-RS – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
RATP – Régie Autonome des Transports Parisiens
REDES – Rede Latino-Americana de Estudos dos Transportes e Serviços Urbanos
RFFSA – Rede Ferroviária Federal S/A
RIT – Rede Integrada de Transportes
RM – Região Metropolitana (São Paulo. RMSP; Rio de Janeiro RMRJ, Belo Horizonte RMBH; Recife RMR, Porto Alegre· RMPA, Curitiba· RMC, Salvador· RMS; Manaus· RMM, Belém RMB)

RODONAL – Associação Nacional das Empresas de Transportes Rodoviários Interestaduais e Internacionais de Passageiros
SAGMACS – Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (Curitiba)
SEADE – Sistema Estadual de Análise de Dados e Estatísticas (governo estadual de São Paulo)
SEI – Sistema Estrutural Integrado
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes
SESI – Serviço Social da Indústria
SEST – Serviço Social dos Transportes
SETPESP – Sindicato da Empresas de Transporte de Passageiros do Estado de São Paulo
SETRANSP – Sindicato Empresarial de Transportes da RM de Belo Horizonte
SIMAV – Sistema de Monitoração Automática de Veículos
SINDIPEÇAS – Sindicato de Fabricantes de Peças para a Indústria Automobilística
SISTRAN – Plano Sistema Integrado de Transporte Metropolitano
SITUR – Sistema de Informação e Controle de Transportes Urbanos
SMT – Secretaria Municipal de Transportes
SNTU – Sistema Nacional de Transpores Urbanos
SOFRETU – Société Française d'Étude des Transports Urbains (agora SYSTRA)
SPTrans – São Paulo Transportes S.A. (ex CMTC, PM São Paulo)
STU – Superintendências de Transportes Urbanos
STMSP – Secretaria dos Transportes Metropolitanos do Esato de São Paulo
STPP – Sistema de Transporte Público de Passageiros (da RMR)
SUMOC – Superintendência da Moeda e do Crédito
TCB – Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília
TGCA – Taxa Geométrica de Crescimento Anual
TMP – Taxa de Melhoramento dos Portos
TQM – Gerência da Qualidade Total
TRANSCOL – Estudo de Transportes Coletivos
TRANSMETRO – Transportes Metropolitanos
TRANSURB – Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros do Município de São Paulo
TRENSURB – Projeto de Melhorias dos Trens de Subúrbios
TRU – Taxa Rodoviária Única
TURMA – Transportes Urbanos, Regionais, Metropolitanos e Autônomos
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
UFPE – Universidade Federal de Pernambuco
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UITP – União Internacional de Transportes Públicos
UnB – Universidade de Brasília
UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (da ONU)
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas
UNO – União Nacional dos Dirigentes de Organismos de Tutela
URBS – Empresa de Urbanização de Curitiba
URPLAN – Urbanismo e Planejamento
USP – Universidade de São Paulo (estadual)
VLP – Sistema de transporte guiado de capacidade intermediária com Veículos Leves sobre Pneus (apelidado de "fura-fila" em São Paulo)
VLT – Sistema de capacidade intermediária para transporte de passageiros com Veículos Leves sobre Trilhos

Sobre os autores

Este livro foi escrito a quarenta mãos por professores, pesquisadores e profissionais reunidos na TURMA – Transportes Urbanos, Regionais, Metropolitanos e Autônomos (<turma viacao@zipmail.com br>), um coletivo dedicado a estudar os transportes nos contextos nacional e latino-americano. Acadêmicos e técnicos com prática concreta na área e conceituados no ambiente nacional e internacional, os autores são conhecidos por suas publicações, presença em congressos e atuação em cargos institucionais e políticos Todos trabalham em diversas instâncias científicas ou técnicas e operacionais ligadas ao transporte urbano, tendo-se associado em torno deste projeto devido à relevância pública do tema e ao seu interesse em termos de conhecimento científico

Embora previamente acordadas, as responsabilidades de concepção, coordenação, ajuste, padronização e articulação das partes do livro recai sobre os organizadores, que começaram a trabalhar juntos na França há dez anos e mantêm fortes laços com os colegas aqui reunidos Obviamente, a responsabilidade sobre o conteúdo de cada capítulo, nos termos formais combinados com os organizadores, é dos autores que os assinam, dado que foram mantidos os pontos de vista disciplinares, regionais e individuais de cada um em relação a seus capítulos respectivos e ao conjunto do livro.

Etienne Henry, nascido em Caen (França) em 26 de fevereiro de 1949, é Sociólogo e Economista (École des Hautes Études en Sciences Sociales – EHESS – e Universidades Paris I e Paris V, Doutorado em 1974) Na França, é diretor de pesquisa do INRETS (Instituto Nacional de Pesquisa Científica sobre os Transportes e sua Segurança) e colabora com institutos similares, como a ORSTOM e o LATTS Foi professor visitante na Fundação Getúlio Vargas (Escola de Administração e Empresas de São Paulo, 1991-93) e professor da Pontificia Universidad Católica do Peru – PUCP/CCSS – (Postgrado en Ciencias Sociales, Lima, 1974-78), além de desenvolver atividades profissionais e institucionais junto a organizações acadêmicas, oficiais e não governamentais, acumulando numerosas estadias na América Latina Seus trabalhos, incluindo pesquisas, livros, artigos, relatórios coletivos, consultorias e colocações públicas, referem-se a temas como transporte, serviços, urbanização, movimentos sociais e sociologia urbana. Atualmente, Professor Visitante no Programa de Pós-Graduação, Mestrado em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco
<henry@inrets fr>

Anísio Brasileiro de Freitas Dourado, nascido em Garanhuns (Pernambuco) em 4 de setembro de 1954, é Engenheiro Civil (Universidade Federal de Pernambuco, 1977), com Mestrado em Engenharia Industrial (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1981) e Doutorado em Transportes (École Nationale des Ponts

et Chaussées, França, 1991) com ênfase na sócio-economia (DEA da ENPC/Paris XII e tese realizada no Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité). É professor da Universidade Federal de Pernambuco, chefe do Departamento de Engenharia Civil (desde 1995) e exerceu a presidência da Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transporte – ANPET (1996-1998). Atua ainda como consultor junto a órgãos públicos de pesquisa e política de transportes. Pesquisa temas sobre transportes urbanos em Recife e Curitiba, setor informal, estruturas de mercados e regulamentação no Brasil.
<anisio@elogica.com.br>

Christine Tessele Nodari, nascida em Porto Alegre (Rio Grande do Sul) em 1969, é Engenheira Civil e Mestre em Engenharia de Produção, com ênfase em Transportes (Universidade Federal do Rio Grande do Sul). Sócia-gerente da Translog – Assessoria em Transporte Ltda, desenvolve projetos de engenharia na área de segurança de pedestres, estudos de impacto no trânsito e estudos de modelagem comportamental da demanda com uso de técnicas de preferência declarada e planejamento operacional. Como pesquisadora, participou pela UFRGS da execução do Estudo de Redução das Deseconomias Urbanas com Melhoria do Transporte Público, coordenado pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA. Atualmente, é pesquisadora auxiliar em projetos desenvolvidos pelo Laboratório de Sistemas de Transportes – Lastran da UFRGS.
<piti_nodari@hotmail com>

Dominique Mouette, nascida em São Paulo (São Paulo) em 9 de dezembro de 1961, é Doutora em Engenharia de Transportes pela Universidade de São Paulo (USP). Formada em Matemática Aplicada e Computacional (Instituto de Matemática Aplicada e Computacional da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP) e com Mestrado em Engenharia de Sistemas (UNICAMP), trabalhou como pesquisadora no Laboratório de Planejamento e Operação em Transportes (LPT) da Universidade de São Paulo e no Instituto de Transportes da Universidade de Leeds (Inglaterra, 1996-97).
<dmouette@mpc.com.br>

Enilson Medeiros dos Santos, nascido em Natal (Rio Grande do Norte) em 26 de agosto de 1954, é Engenheiro Civil (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 1977), com Mestrado em Engenharia de Produção (Universidade Federal de Santa Catarina, 1981), cursando atualmente o Doutorado em Engenharia de Transportes na Universidade Federal do Rio de Janeiro, com projeto de tese sobre regulamentação, concentração empresarial e estrutura de mercados de transportes. É professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte e coordenador regional (RN) da Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transporte. Pesquisa temas relativos a avaliação de projetos e regulamentação de transportes
<emsantos@summer.com br>

Fernanda Sue Watanabe, nascida em Belo Horizonte (Minas Gerais) em 19 de setembro de 1970, é Administradora (Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, 1992), com Mestrado em Administração (Centro de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais – CEPEAD/UFMG, 1996). Trabalha atualmente na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e é pesquisadora e consultora do Grupo de Estudos e Pesquisa em Transportes – GEPET/CEPEAD/UFMG. Pesquisa temas sobre relações de trabalho, sindicalismo e gestão em transporte urbano.
<fswa@netservice.psi.br>

Ivanice Schutz Veiga, nascida em Porto Alegre (Rio Grande do Sul) em 16 de maio de 1959, Engenheira Civil (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 1982), com Mestrado em Engenharia de Transportes (Coordenação dos Programas de Pesquisa e Pós-Graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1991). Atualmente, é coordenadora da Assessoria de Planejamento da Companhia Carris Porto-Alegrense e professora da Escola Politécnica, Departamento de Engenharia Civil da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Desempenha atividades nas áreas de planejamento e operação de sistemas de transportes, atuando também como consultora junto a empresas nacionais.
<mogli@zaz.com br>

Joaquim José Guilherme de Aragão, nascido no Rio de Janeiro (Rio de Janeiro) em 22 de março de 1952, é Engenheiro Civil (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1977), com Mestrado em Engenharia Industrial (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro,1980) e Doutorado em Ciências Políticas (Universität

Dortmund, Alemanha, 1987). Professor da Universidade de Brasília, é seu representante junto ao Conselho de Transporte Público Coletivo do Governo do Distrito Federal, assim como diretor de relações institucionais da Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes (desde 1996). Pesquisa temas sobre transportes urbanos ligados a regulamentação, gerência empresarial, política e financiamento do transporte público urbano no Brasil
<aragao@guarany cpd unb br>

Jurandir Fernandes, nascido em Guaxupé (Minas Gerais) em 15 de setembro de 1948, é Engenheiro (Instituto Tecnológico de Aeronáutica – ITA, 1972), com Mestrado, Doutorado (Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, 1974 e 1979) e pós-Doutorado em otimização de sistemas de grande porte (Laboratoire d'Analyse et d'Automatique des Systèmes – LAAS, Toulouse, França, 1980) É professor na UNICAMP, no Departamento de Engenharia de Sistemas (desde 1973) Trabalhou com a equipe de logística da École Centrale de Paris (1992) Foi secretário de Transportes do Município de Campinas de 1993 a 1996, período em que a cidade foi agraciada por duas vezes com o Prêmio Volvo de Segurança (1995 e 1996) Nesse período, teve intensa participação na constituição do Fórum Paulista de Secretários de Transportes, órgão que presidiu de 1994 a 1996 Tem diversos artigos publicados e teses orientadas
<jura@densis fee unicamp.br>

Luiz Afonso dos Santos Senna, nascido em Porto Alegre (Rio Grande do Sul) em 17 de julho de 1957, é Engenheiro Civil (Universidade Federal do Rio Grande do Sul), com Mestrado em Transportes (Coordenação dos Programas de Pesquisa e Pós-Graduação em Engenharia – COPPE, da Universidade Federal do Rio de Janeiro) e Doutorado em Transportes pelo Institute for Transport Studies (University of Leeds, Inglaterra). É vice-diretor da Escola de Engenharia da UFRGS, professor de cursos de graduação e pós-graduação, orientador de teses e dissertações, participante e coordenador de projetos em parceria com empresas e instituições públicas. É consultor ad-hoc de entidades de fomento à pesquisa, referee de diversos periódicos, diretor da Associação Nacional Pesquisa e Ensino em Transportes – ANPET. Suas áreas de atuação acadêmica e profissional incluem economia e planejamento de transportes, com ênfase em estudos de demanda
<lsenna@vortex.ufrgs.br>

Luis Antonio Lindau, nascido em Porto Alegre (Rio Grande do Sul) em 30 de junho de 1956, é Engenheiro Civil (Universidade Federal do Rio Grande do Sul) e Doutor em transportes (University of Southampton, Inglaterra, 1983) Atualmente é coordenador do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da UFRGS, professor de cursos de graduação e pós-graduação, orientador de teses acadêmicas em transportes, coordenador de projetos que a UFRGS desenvolve em parceria com empresas públicas e privadas, consultor ad-hoc de várias entidades de fomento ao ensino e pesquisa e é membro do conselho editorial da revista Transporte§. Lecionou em diversos cursos de pós-graduação no Brasil e na América Latina, tendo sido pesquisador visitante do INRETS (França) e diretor de publicações da Associação Nacional Pesquisa e Ensino em Transportes – ANPET. Desenvolve trabalhos relativos a operação de sistemas de transportes públicos e engenharia de tráfego urbano.
<lindau@vortex.ufrgs.br>

Marcos Pimentel Bicalho, nascido em Campinas (São Paulo) em 13 de maio de 1956, é Arquiteto (Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 1983) com Mestrado em Administração Pública (Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 1993). Superintendente da Empresa Pública de Transportes de Santo André (órgão gestor do sistema municipal de transporte público) Ocupou o cargo de gerente de planejamento de transporte na Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas – EMDEC, além de acumular experiências profissionais anteriores nas áreas de gerenciamento, planejamento e operação de serviços de transporte coletivo urbano na Prefeitura Municipal de Diadema, na Companhia do Metropolitano de São Paulo e na Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S/A – EMPLASA.
<marcos_bicalho@uol.com.br>

Maria Beatriz Berti da Costa, nascida em Bento Gonçalves (Rio Grande do Sul) em 7 de julho de 1971, é Engenheira Civil e Mestre em Engenharia de Produção, com ênfase em Transportes (Universidade Federal do Rio Grande do Sul). Sócia-gerente da Translog – Assessoria em Transporte Ltda , desenvolvendo projetos de engenharia na área de segurança de pedestres, estudos de impacto no trânsito e estudos de modelagem

comportamental da demanda com uso de técnicas de preferência declarada e planejamento operacional Como pesquisadora, participou pela UFRGS da execução do estudo Redução das Deseconomias Urbanas com Melhoria do Transporte Público, coordenado pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA Atualmente, é pesquisadora auxiliar em projetos desenvolvidos pelo Laboratório de Sistemas de Transportes – Lastran da UFRGS
<beacosta@hotmail com>

Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz, nascido em Belo Horizonte (Minas Gerais) em 13 de novembro de 1964, é Bacharel em Ciências Náuticas (Centro de Instrução Almirante Graça Aranha, RJ, 1986), Administrador (Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, 1992), com Mestrado em Administração (Centro de Pós-graduação e Pesquisa em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais – CEPEAD/UFMG, 1996) É pesquisador do Centro de Desenvolvimento em Administração da Fundação João Pinheiro, professor de pós-graduação em diversos cursos de Administração e associado como pesquisador ao Grupo de Estudos e Pesquisa em Transportes – GEPET/-CEPEAD/UFMG Pesquisa temas em gestão e relações de trabalho em transporte urbano.
<mvgcruz@fjp gov br>

Maurício Muniz Barretto de Carvalho, nascido em 28 de Junho de 1958 em Uberaba (Minas Gerais), é coordenador geral da Fundação Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, em Brasília-DF Formado em Administração Pública pela Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo – FGV/EAESP, com Mestrado em Administração e Planejamento Urbano (1990). Foi técnico em transportes da EMPLASA, (São Paulo, 1983), analista de transportes do Metrô-SP (1984-87), professor de Administração na Fundação Armando Alvares Penteado – FAAP e nas Faculdades Associadas de São Paulo – FASP (1987-88), assumindo depois os cargos de assessor técnico e gerente administrativo-financeiro da Empresa Pública de Transportes – EPT (Santo André-SP, 1989-92), diretor administrativo-financeiro e diretor técnico da Companhia Carris Porto-Alegrense (Porto Alegre-RS, 1993-95), chefe de gabinete da Secretaria de Transportes do governo do Distrito Federal (1995-96), diretor técnico da Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília – TCB (1996-97) e administrador da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, em Brasília.
<mauricio.carvalho@mare gov br>

Moema Miranda de Siqueira, nascida em Belo Horizonte (Minas Gerais) em 18 de dezembro de 1940, é Socióloga e Administradora Pública (Universidade Federal de Minas Gerais, 1962), com Mestrado em Administração (Centro de Mestrado em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais, 1982), Doutorado em Administração (Universidade de São Paulo, 1985), e pós-Doutorado em Economia da Saúde (Centre for Economics Health, York University, Grã-Bretanha, 1987) Foi professora titular da Universidade Federal de Minas Gerais Atualmente, é pesquisadora do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, pesquisadora e consultora do Grupo de Estudos e Pesquisa em Transportes – GEPET/-CEPEAD/UFMG e consultora de organizações públicas e privadas Pesquisa temas sobre relações de trabalho e gestão em transporte urbano
<moetrans@net em com br>

Nazareno Stanislau Affonso, nascido em Manaus (Amazonas) em 14 de abril de 1948, é Arquiteto Urbanista e Mestre pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (Universidade de São Paulo, 1985). Está vinculado à Companhia do Metropolitano de São Paulo desde 1972, tendo exercido a direção na Assessoria de Políticas de Transporte e do Departamento de Urbanização e Terminais Foi secretário executivo da Câmara Metropolitana de Transporte de São Paulo e secretário de Transporte de Santo André – SP (1989-91), Porto Alegre – RS (1993-94) e Brasília-DF (1994-97) Participou da criação e estruturação dos Fóruns Nacional e Regionais de Secretários de Transporte Urbano, do Conselho Nacional de Transporte, participou da direção da Articulação Nacional dos Movimentos Populares de Transporte – ANLUT e coordenou o "Programa Paz no Trânsito" de Brasília. Exerce a vice-presidência da Associação Nacional de Transporte Público – ANTP (três últimas gestões) e coordena seu escritório de representação de Brasília, além de ser coordenador da Comissão de Circulação e Urbanismo. Pesquisa temas relacionados a transporte e circulação sustentável
<nazarenosa@tba.com.br>,
<antpbrasilia@uol.com.br>

Rômulo Dante Orrico Filho, nascido em Salvador (Bahia) em 20 de março de 1951, é

Engenheiro Civil (Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia, 1973), com Mestrado em Engenharia de Produção/Transportes (pela Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia – COPPE, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1987) e Doutorado em Urbanisme et Aménagement du Territoire/Transport (Institut d'Urbanisme de Paris, Universidade Paris XII, 1987) Professor e subcoordenador acadêmico dos cursos de mestrado e doutorado em engenharia de transportes da COPPE/UFRJ, é membro do Conselho Consultivo na Associação Nacional de Transportes Públicos Membro fundador, foi o primeiro presidente da Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes – ANPET (1987-90) Pesquisa temas relativos a regulamentação, política tarifária e financiamento de transporte público urbano no Brasil
<romulo@pet coppe ufrj br>

Silvana Zioni, nascida em São Paulo (SP) em 7 de fevereiro de 1953, é Arquiteta Urbanista pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo É mestranda da mesma faculdade, desenvolvendo pesquisa sobre inovações tecnológicas de transporte e urbanização. É professora do Departamento de Planejamento e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e do curso de Urbanismo da Universidade Mackenzie. Trabalha na São Paulo Transporte – SPTrans
<silzioni@uol.com.br>

Vera Lúcia Cançado Lima, nascida em Belo Horizonte (Minas Gerais) em 25 de novembro de 1955, é Psicóloga (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 1980), com Mestrado em Administração (Centro de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais – CEPEAD/UFMG, 1992) e atualmente é doutoranda da mesma instituição, com projeto de tese em desempenho e gerenciamento de empresas de transportes por ônibus É professora em cursos de pós-graduação, consultora organizacional, pesquisadora e consultora do Grupo de Estudos e Pesquisa em Transportes – GEPET/CEPEAD/UFMG e ex-professora da Universidade Federal de Juiz de Fora. Pesquisa temas sobre organização e administração de recursos humanos, relações de trabalho e gestão de transporte urbano.
<vcancado@estaminas com.br>

Direção editorial
MIRIAN PAGLIA COSTA

Coordenação de produção
HELENA MARIA ALVES

Capa
ZIRALDO, ilustração
LUCIANO PESSOA, layout

Preparação e revisão
MIRIAN PAGLIA COSTA
GILFREDO PINHEIRO

Projeto gráfico e editoração eletrônica
RONALDO F BARSOTTI/PONTO & LINHA
FABRICIO MENOSSI DE PAULA

Filmes
PONTO & LINHA

Versão em inglês do Resumo
STEVE DURRANT

Impressão e acabamento
BARTIRA

Impresso no Brasil
Printed in Brazil

Leia Mais

O segredo de Luísa
Fernando Dolabela
Brochura 16x23 – 328 págs.

Uma grande revolução está sendo gestada no ensino brasileiro Objetivo. parar de preparar os jovens para serem empregados e formar empresários Partindo da experiência de uma empreendedora iniciante, ensina a desenvolver uma idéia de negócios até ela poder se transformar em empresa Importante: o livro serve também ao empresário já estabelecido, que ainda não sabe o que é ou como se faz um Plano de Negócios

Profissão: Patrão
J.L Servan-Schreiber

Brochura 14x21 – 332 págs
Um ensaio abrangente, que parte da experiência de grandes empresários europeus e do próprio autor, dono do grupo multinacional de comunicação L'Expansion, para ajudar o emprendedor a pensar nos desafios de seu ofício entre eles, criar produtos e idéias, comandar pessoas, delegar, ganhar dinheiro e escolher o sucessor

Empregue seu talento
Gutemberg B de Macedo
Brochura 16x23 – 208 págs

As corporações sobrevivem à reengenharia, mas, nas pessoas, o reflexo dos novos tempos é frustração de sonhos e evaporação de anos a serviço da empresa Por isso este livro é importante: encara a tendência do auto-emprego e ensina ao profissional como se posicionar para uma carreira solo De executivo a consultor, de empregado a dono de seu nariz, o caminho do empreendedor é a saída proposta aos competentes e criativos com disposição para a luta

Startup – Uma aventura no Vale do Silício
Jerry Kaplan

Brochura 16x23 – 328 págs
Uma história eletrizante sobre os bastidores da indústria de informática, envolvendo bilhões de dólares, software, hardware, Microsoft, Apple, IBM, HP, Lotus e outros gigantes. Além de contar o que pouca gente sabe sobre a luta pelo mercado de computadores no mundo, Kaplan ainda mostra todo o processo de formação de uma empresa nos Estados Unidos.

Globalização de negócios
Construindo estratégias competitivas
Eduardo Bassi

Brochura 14 x 21 – 192 págs – 2ªedição
Única obra a abordar o fenômeno da globa-lização sob o ponto de vista do administrador em seu dia-a-dia, analisa passo a passo os instrumentos de integração internacional que levam aos ganhos de competitividade essenciais à sobrevivência das empresas. (Direitos adquiridos para o idioma espanhol pelo grupo editorial Noriega, do México)

Óbvio Adams
Robert R Updegraff
Capa dura 10x16 – 96 págs

As ferramentas de sucesso de um homem comum com um talento especial: ir direto ao ponto, resolvendo problemas sem planos mirabolantes nem discursos complicados. Considerado o primeiro clássico da literatura de negócios nos EUA, seu personagem atua no ramo da publicidade, mas seu conhecimento é válido para todas as áreas

Nossos livros têm distribuição nacional
Se não encontrá-los em sua livraria predileta, faça contato
Cultura Editores Associados
fone/fax: (011) 285-4723 e 289-2019
e-mail: editora@livcultura.com.br

Formato *16 x 23 cm*
Mancha *13 x 19 cm*
Tipologia *Garamond e Frutiger*
Papel *Cartão Supremo 250 g/m2 (capa)*
Pólen Bold 70 g/m2 (miolo)
Páginas *640*
Tiragem *4.000*

PAPÉIS FORNECIDOS POR LABATE

uma mina de informações nacionais captadas em fontes originais e garimpadas na documentação esparsa dos órgãos gestores e entidades profissionais, que mais esconde do que revela a realidade do setor. Resultado de um trabalho desenvolvido em cooperação internacional entre universidades e institutos científicos, ele envolveu, de forma inusitada, vinte profissionais de renome, entre professores, técnicos e políticos espalhados entre norte e sul do país do ônibus.

Para além do transporte brasileiro e da legitimação científica que dão ao tema, esses especialistas abordam teórica e empiricamente as principais metrópoles do país, aportando nova luz a questões cruciais que afetam a vida de todos, como o desenvolvimento urbano, a administração das Prefeituras e Regiões Metropolitanas, a qualidade de vida e a cidadania.

Tudo o que há de novo nasceu das mãos cuidadosas de alguém que direcionou seus esforços no sentido do crescimento de outros. Foi assim com os pioneiros do transporte urbano no Brasil; foi assim com os fundadores das viações de ônibus. Assim foi também com os criadores deste livro — peça valiosa de engrandecimento para o setor, fonte de pesquisas, ponto de chegada e de partida para o conhecimento de fatos e dados de importância capital no nosso progresso.

Dalva Camilo Diniz
Presidente do Grupo Meier, Belo Horizonte

O setor de transportes coletivos pode, a meu ver, ajudar outros setores — saúde, educação — a desenvolver competência para a contratualização das relações entre o setor público, a quem cabe defender o interesse coletivo, e os prestadores de serviços públicos — sejam eles empresas privadas, estatais ou entidades públicas não estatais. Sugiro aos leitores explorar essa possibilidade ao percorrer os capítulos deste livro.

Regina S. Pacheco
Presidente da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, Brasília

Muito antes de Viação Ilimitada tomar a forma de livro, eu já aprendia com ele ao participar de algumas discussões de trabalho coletivo que seus autores desenvolveram. A atenção dada pela pesquisa universitária ao universo das empresas trouxe resultados felizes. A abertura de novos caminhos surpreenderá a alguns e ajudará muitos a melhor compreender as grandes mudanças que se avizinham.

Rogério Belda
Presidente da Associação Nacional de Transportes Públicos – ANTP, São Paulo

"Tudo na vida é passageiro, menos o cobrador e o motorneiro."

TURMA
Transportes Urbanos Regionais, Metropolitanos e Autônomos

Nazareno AFFONSO Joaquim ARAGÃO Marcos BICALHO
Anísio BRASILEIRO Vera CANÇADO Marcus Vinicius CRUZ
Beatriz COSTA Jurandir FERNANDES Etienne HENRY
Luis Antonio LINDAU Dominique MOUETTE
Maurício MUNIZ Christine NODARI Rômulo ORRICO
Enilson SANTOS Luiz SENNA Moema SIQUEIRA
Ivanice VEIGA Fernanda WATANABE Silvana ZIONI

ISBN 85-293-0043-2