



**GESTÃO PÚBLICA, REGULAMENTAÇÃO E
FLEXIBILIDADE DE PLANEJAMENTO:
A Experiência da "Municipalização" do
Transporte Coletivo em São Paulo
(1989-1992)**

Banca examinadora

Orientadora: Prof^ª. Dra. Regina Silvia Pacheco
Prof^ª. Dra. Marta Ferreira Santos Farah
Prof. Dr. Jurandir Fernando Ribeiro Fernandes

*Ao Mário e à Zezé por tudo o que me ensinaram,
e continuam me ensinando, apesar da distância.*

*À Gilda, ao Guilherme e ao Pedro, por tudo que
me ensinam e que irão me ensinar.*

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

ADOLFO LUIS MACHADO DE MENDONÇA

**GESTÃO PÚBLICA, REGULAMENTAÇÃO E
FLEXIBILIDADE DE PLANEJAMENTO:**

A Experiência da "Municipalização"

do Transporte Coletivo em São

Paulo (1989-1992)

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação da FGV/EAESP - Área de Concentração: Administração e Planejamento Urbano, como requisito para obtenção de título de mestre em Administração.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Regina Sílvia Pacheco

São Paulo
1997



Fundação Getúlio Vargas
Escola de Administração
de Empresas de São Paulo
Biblioteca



668/97



1199700668

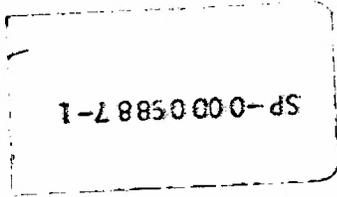
DESCRIÇÃO BIOGRÁFICA

MENDONÇA, Adolfo Luis Machado de - Gestão Pública, Regulamentação e Flexibilidade de Planejamento: A Experiência da "Municipalização" do Transporte Coletivo em São Paulo (1989-1992). São Paulo, EAESP/FGV, 1997. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, Área de Concentração: Administração e Planejamento Urbano).

Resumo: Trata da experiência de implantação de um novo modelo de gestão dos transportes coletivos na cidade de São Paulo, considerando o período da Administração Luiza Erundina (1989-1992). O foco de análise é a flexibilidade do poder público definir as características da rede de transporte coletivo, abordando a relação entre este elemento e a forma de remuneração às empresas operadoras do serviço. Apresenta uma discussão acerca de modelos de gestão alternativos, a evolução do processo de adoção do novo modelo durante a administração (89/92), as características do processo de planejamento da rede e as mudanças ocorridas neste processo com o novo modelo.

Palavras-Chave: Transporte Coletivo Urbano - Política de Transporte - Planejamento de Transporte - Rede de Transporte - Municipalização - Modelo de Gestão - Relação Público-Privado - Administração Erundina

Gratia 0014 - 81560



656.1
(816.11)
MS39g
Dis.
c. 1

04.7

5

668/97 c. 1

SUMÁRIO

CAPÍTULO I - APRESENTAÇÃO.....	1
CAPÍTULO II - MODELOS DE GESTÃO EM TRANSPORTE COLETIVO.....	11
INTRODUÇÃO.....	12
TIPOS DE MODELOS	17
<i>Modelo de Remuneração Direta pela Tarifa.....</i>	<i>19</i>
<i>Modelos de Remuneração Indireta</i>	<i>25</i>
MODELO DE GESTÃO NA CIDADE DE SÃO PAULO	34
<i>Breve Histórico (1977 - 1988).....</i>	<i>34</i>
<i>Modelo de Gestão Vigente no Início do Período (1989).....</i>	<i>49</i>
CAPÍTULO III - ADMINISTRAÇÃO LUIZA ERUNDINA (1989/92).....	55
PERÍODO TEREZA LAJOLO.....	58
PERÍODO ADEMAR GIANNINI.....	76
PERÍODO LÚCIO GREGORI	92
RESUMO	109
CAPÍTULO IV - MODELO ADOTADO - PROCESSO DE ALTERAÇÃO NO SISTEMA..	118
MODELO ADOTADO	119
<i>Aspectos Gerais.....</i>	<i>119</i>
<i>Objetivos.....</i>	<i>125</i>
<i>Descrição do Modelo Adotado.....</i>	<i>127</i>
PROCESSO DE ALTERAÇÃO NO SISTEMA.....	146
<i>Aspectos Gerais.....</i>	<i>146</i>
<i>Procedimentos Antes do Modelo de Remuneração pelo Serviço Prestado</i>	<i>150</i>
<i>Procedimentos Após a adoção do Modelo de Remuneração pelo Serviço Prestado</i>	<i>157</i>
CAPÍTULO V - FLEXIBILIDADE NO PLANEJAMENTO DO SISTEMA: ALGUNS CASOS	
EXEMPLARES.....	166
DADOS GERAIS DE DESEMPENHO DO SISTEMA	167
<i>Demanda</i>	<i>168</i>
<i>Oferta</i>	<i>170</i>
<i>Relação Oferta/Demanda.....</i>	<i>176</i>
<i>Resumo</i>	<i>189</i>

ALTERAÇÃO/CRIAÇÃO DE LINHAS (DEPOIMENTOS E CASOS ESCOLHIDOS)	189
<i>Antes do Governo Erundina</i>	190
<i>Início do Governo Erundina</i>	193
<i>Com a Municipalização</i>	196
<i>Resumo</i>	200
PROCESSOS DE CRIAÇÃO DE LINHAS	201
<i>Zona Leste</i>	202
<i>Zona Sul</i>	218
<i>Zona Norte</i>	219
<i>Zona Oeste</i>	225
<i>Resumo</i>	225
INICIATIVAS DO PODER PÚBLICO	226
<i>Santo Amaro</i>	227
<i>Parelheiros</i>	237
<i>Área Central</i>	241
<i>Cidade Tiradentes</i>	246
<i>Redução de Viagens no Entre-Pico</i>	254
<i>Resumo</i>	256
CONCLUSÕES	257
CAPÍTULO VI - CONSIDERAÇÕES FINAIS	260
BIBLIOGRAFIA.....	273
ANEXO - ENTREVISTAS REALIZADAS	280

Muitas pessoas e entidades merecem meu agradecimento pela contribuição neste trabalho.

A CAPES - Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Ministério da Educação), pela bolsa de estudos que garantiu as condições para a elaboração desta monografia.

A SPTrans (antiga CMTc) pela gentileza de abrir suas portas para boa parte desta pesquisa.

Os professores da GV, em especial minha orientadora, que muito contribuíram para este momento.

Meus colegas de GV, e foram muitos, com os quais partilhei o período de aulas e as angústias do trabalho final. Sem esquecer os demais, gostaria de lembrar o Kaiser, o Jeová, a Maria Pia, a Vilú e o Antônio Carlos, colegas de estudo e de mesa de bar. Com destaque especial à Bete, pelo trabalho conjunto, no Centro de Estudos do Terceiro Setor, e pela grande amizade. Com destaque especial também à Dilze, companheira de 92, colega de estudo e de bar, e também boa de discussão política, eu com meu PT e ela com seu PSDB.

Meus amigos de outras paradas, que de uma forma ou de outra também ajudaram neste trabalho. O Maranha e o Morcego em especial como amigos e "transporteiros". Além deles muitos outros: Sandra, Silvío, Ieda, Bernardo, Lúcia, Geni, João, Soninha, Olímpio, Beto, Nerzo, Cristina, etc.

Minha querida irmã Sofia, um anjo caído do céu, sempre ao meu lado.

Os entrevistados neste trabalho, sem os quais muitos elementos não poderiam ser clareados: Tereza Lajolo, Ademar Giannini, Lúcio Gregori, Wagner, Wanderlei e Reginaldo. Os três primeiros com uma visão global do processo, e os outros três com a riqueza de informações de quem ajuda a "tecer" a rede de transporte coletivo por ônibus em São Paulo.

E um agradecimento especial à Oficina Consultores Associados, pela contribuição inestimável de todo seu pessoal. Em especial ao Santana e ao Arlindo, por disponibilizar a infraestrutura da empresa, pelos longos debates sobre o tema aqui tratado, mas fundamentalmente pela amizade demonstrada durante todo este período.

Índice de Figuras e Quadros

Figura 1	Solicitações por Região da Cidade	Capítulo IV	pág. 154
Figura 2	Quantidade de Solicitações por Tipo	Capítulo IV	pág. 155
Figura 3	Comparativo de Solicitações por Tipo e Região da Cidade	Capítulo IV	pág. 155
Figura 4	Evolução do Número de Passageiros Transportados por Ano em São Paulo (83/92)	Capítulo V	pág. 169
Figura 5	Evolução do Número de Linhas em São Paulo (89/92)	Capítulo V	pág. 170
Figura 6	Evolução da Qilometragem Percorrida em São Paulo (89/92)	Capítulo V	pág. 171
Figura 7	Evolução da Qilometragem Rodada Mês (Meses Típicos) em São Paulo (89/92)	Capítulo V	pág. 172
Figura 8	Evolução do Número de Meias Viagens em São Paulo (89/92)	Capítulo V	pág. 173
Figura 9	Evolução da Frota Operacional em São Paulo (89/92)	Capítulo V	pág. 174
Figura 10	Evolução da Frota Operacional por Região de São Paulo em 1992	Capítulo V	pág. 175
Figura 11	Evolução do IPK em São Paulo (89/92)	Capítulo V	pág. 176
Figura 12	Evolução do PVD em São Paulo (89/92)	Capítulo V	pág. 178
Figura 13	Evolução do IPK em São Paulo (83/92) (Gov. Covas, Gov. Jânio, Gov. Erundina antes da Municipalização, e Gov. Erundina após a Municipalização)	Capítulo V	pág. 179
Figura 14	Evolução do PVD em São Paulo (83/92) (Gov. Covas, Gov. Jânio, Gov. Erundina antes da Municipalização, e Gov. Erundina após a Municipalização)	Capítulo V	pág. 180
Figura 15	Nível de Serviço por Região (pass. em pé/m ²) (89 e 92)	Capítulo V	pág. 181
Figura 16	Varição entre a Ocupação nos Veículos em Cada Região em Relação a Média da Cidade	Capítulo V	pág. 182
Figura 17	Evolução da Imagem do Transporte Coletivo por Ônibus Municipal em São Paulo - Usuários (89/92)	Capítulo V	pág. 183
Figura 18	Comparativo de Indicadores em São Paulo (89/92)	Capítulo V	pág. 185
Figura 19	Evolução Comparativa do Nível de Subsídio às Empresas Municipalizadas e da Tarifa em Dólar (jan./91 a mai./92)	Capítulo V	pág. 187
Quadro 1	Comparativo entre alternativas para operação do Sistema Santo Amaro / 9 de Julho	Capítulo V	pág. 230
Quadro 2	Ganhos para o sistema de transporte coletivo da readequação do oferta no período de entre-pico	Capítulo V	pág. 255

Abreviaturas Utilizadas

- AAC - Assessoria de Ação Comunitária
- AC - Área Central (da cidade de São Paulo)
- ANTP - Associação Nacional dos Transportes Públicos
- BC - Sentido Bairro - Centro
- CB - Sentido Centro - Bairro
- CBTU - Companhia Brasileira de Trens Urbanos
- CCT - Câmara de Compensação Tarifária
- CET - Companhia de Engenharia de Tráfego
- CETET - Centro de Treinamento e Educação de Trânsito
- CMTC - Companhia Municipal de Transporte Coletivo
- COHAB - Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
- CPS - Coordenadoria de Planejamento do Sistema
- DG - Diretoria de Gestão
- DPS - Departamento de Planejamento do Sistema
- DSV - Departamento do Sistema Viário
- DTP - Departamento de Transporte Coletivo
- EMDEC - Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas
- EMTU - Empresa Metropolitana de Transporte Urbano
- Fepasa - Ferrovia Paulista S/A
- FUMTRAN - Fundo Municipal de Transporte
- ICV - Índice de Cumprimento de Viagens
- IPK - Índice de Passageiros por Quilômetro
- IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano
- OSO - Ordem de Serviço de Operação
- PM - Pico da Manhã
- PMSA - Prefeitura Municipal de Santo André
- PMSP - Prefeitura do Município de São Paulo
- PO - Divisão de Planejamento Operacional
- PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
- PT - Partido dos Trabalhadores
- PT - Pico da Tarde
- PVD - Índice de Passageiros por Veículo Dia

- RMSP - Região Metropolitana de São Paulo
- SMT - Secretaria Municipal de Transportes (da cidade de São Paulo)
- SPTrans - São Paulo Transportes (antiga CMTC)
- SSO - Secretaria de Serviços e Obras (da cidade de São Paulo)
- TC - Transporte Coletivo
- TSA - Terminal Santo Amaro

Capítulo I - Apresentação

O transporte coletivo sempre foi um tema candente na cidade de São Paulo, estando presente como um problema para a maioria da população desde tempos remotos. Referências à qualidade do serviço de transporte coletivo na cidade são encontradas na imprensa desde o começo do século.

A presença do poder público nesta questão evoluiu ao longo dos anos, seguindo a evolução da discussão sobre serviços públicos deflagrada nas primeiras décadas deste século, considerando a identificação do transporte coletivo como um serviço público urbano.

A presença da iniciativa privada é ainda mais antiga na prestação do serviço de TC, gerando desde o surgimento deste serviço um conflito a ser administrado entre os interesses da iniciativa privada e os interesses da coletividade.

Este estudo, ao discutir o tema do gerenciamento do setor de transporte coletivo urbano, mais especificamente a flexibilidade do poder público em definir as características do serviço, se insere numa seqüência de estudos já desenvolvidos na área de Administração e Planejamento Urbano dentro da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV), como as dissertações de Morales, 1984, Itacarambi, 1985, Carvalho, 1990 e Bicalho 1993.

Com preocupações distintas mas enfocando aspectos do gerenciamento do transporte, principalmente na relação público/privado, aqueles estudos, assim como este, procuram analisar o papel do poder público e suas funções de regulamentação sobre o sistema de transporte coletivo urbano.

O presente estudo se propõe a dar seqüência a análise desta questão, muito importante para a aplicação concreta. Em quase todas as cidades médias e grandes brasileiras, a discussão sobre novos modelos de gerenciamento deste serviço tem evoluído, sendo procuradas formulas de gestão do TC que garantam um padrão adequado de atendimento aos usuários, bem como um melhor equacionamento do financiamento da prestação deste importante serviço público.

As características da rede de transporte coletivo, assim como a tarifa a ser cobrada, são os aspectos mais diretamente percebidos pelos usuários do sistema. A questão que se coloca quanto a definição destas características é: de quem é a atribuição de definir a rede de transporte coletivo e a tarifa a ser praticada? Do ponto de vista legal, e entende-se com isso do ponto de vista da sociedade, é uma tarefa atribuída ao poder público. Quais os instrumentos gerenciais de que o poder público dispõe para realizar esta tarefa? Qual a relação entre o setor público e o setor privado estabelecida por força de um instrumento gerencial? Afinal, a definição das características da rede de transporte é atribuição do poder público ou das empresas operadoras?

No caso deste estudo, a preocupação é discutir como o poder público tem desempenhado esta tarefa na cidade de São Paulo, quais as dificuldades encontradas. Identificando as dificuldades, quais elementos que regem a relação público/privado na prestação deste serviço que contribuem para as

dificuldades encontradas no cumprimento da tarefa de planejar a rede de TC.

Assim, este estudo procura analisar os aspectos da adoção de um novo modelo de gestão dos transportes coletivos na cidade de São Paulo, durante o período da Administração Luiza Erundina (1989/1992), que atuam diretamente na questão da capacidade de moldar a rede de TC por parte do poder público.

A hipótese formulada para o desenvolvimento do estudo foi que a "municipalização", enquanto instrumento gerencial adotado na Administração Luiza Erundina (1989/92) na cidade de São Paulo, permitiu maior flexibilidade ao poder público quanto à alterações na rede de TC, ou seja a definição das características deste serviço público.

A "municipalização" dos transportes coletivos de São Paulo foi um instrumento gerencial adotado através da Lei Municipal nº 11.037, de 25/07/91, que permitiu ao poder público a contratação de lotes de veículos para operação do serviço de transporte coletivo, mediante remuneração às empresas contratadas por serviço efetivamente prestado, modelo este que será melhor apresentado ao longo deste trabalho.

Para o desenvolvimento deste estudo foi escolhido o período da Administração Luiza Erundina para análise do modelo de gestão de TC e sua relação com a capacidade do poder público em atuar sobre a rede de transporte, ou seja, capacidade de determinar as características do serviço de TC.

A intenção ao escolher este período foi a de neutralizar uma variável importante quando analisa-se a relação entre modelo de gestão e capacidade de intervenção na rede, ou relação público/privado na gestão deste serviço: a vontade política de cada administração. Ao adotar um único período administrativo supõe-se que a vontade política de atuar sobre a rede de transporte, moldando-a em função das solicitações e necessidades percebidas pelos usuários, permanece inalterada durante os quatro anos de mandato.

Assim, ao analisar o período é possível distinguir com clareza as diferenças em termos de atuação do poder público sobre a rede de transporte em função das variações no modelo de gestão, não em termos de variação de orientação política quanto a esta atuação.

Como questão elaborada para orientar a pesquisa foi formulada a seguinte: "Quais elementos foram introduzidos com a adoção do novo modelo de gestão ("municipalização") em São Paulo, no período de 1989/92, que permitiram uma maior flexibilidade para o poder público na organização e prestação do serviço de transporte coletivo?".

Trata-se de um estudo de caso, procurando analisar a experiência concreta citada a luz de considerações sobre o papel do setor público e do setor privado na gestão e operação do serviço de transporte coletivo urbano.

A construção deste estudo teve como estratégia extensa pesquisa bibliográfica e, principalmente, em relatórios produzidos em sua maioria no período em análise; em entrevistas com figuras-chave para o estudo, como

os três secretários de transporte da Administração Erundina e técnicos do setor de planejamento da antiga Companhia Municipal de Transportes Coletivos - CMTC; no conhecimento pessoal adquirido ao trabalhar por um ano e meio na CMTC e dois anos e meio na Companhia de Engenharia de Tráfego - CET durante o período analisado; além de conversas com especialistas, que permitiram uma visão mais ampla da questão.

O resultado deste estudo é estruturado em seis capítulos, procurando construir a reflexão sobre o tema.

O primeiro capítulo é esta apresentação, onde são comentados aspectos gerais do estudo, sendo destacados o objetivo, a hipótese, a questão, a metodologia e apresentada a seqüência de capítulos.

O segundo capítulo desenvolve as características de alternativas de modelo de gestão discutidas no período anterior a 1989. Apresenta alguns tipos de modelos de gestão, com a preocupação em apontar as diferenças entre eles em termos de grau de flexibilidade do poder público na definição das características da rede de transporte coletivo. Assim, os tipos de modelo de gestão são organizados em dois grandes blocos: modelos em que a remuneração às empresas operadoras tem relação direta com a tarifa arrecadada, e modelos em que a remuneração não depende diretamente da tarifa, sendo adotada forma alternativa de remuneração. Esta separação ajuda a entender a relação entre a remuneração ao serviço prestado e a definição das características do serviço.

Ainda no segundo capítulo, é apresentado um breve histórico do modelo de gestão adotado na cidade de São Paulo e sua relação com a definição das características da rede de TC desde meados da década de 70 até 1989, quando assume a prefeitura da cidade Luiza Erundina.

Neste histórico é destacada a dificuldade de atuação do poder público com um modelo de remuneração por tarifa, sendo comentadas as diversas iniciativas de diferentes administrações municipais no sentido de melhorar a capacidade de intervenção do poder público sobre a rede de TC.

Como conclusão do Capítulo II é apontada uma crise do antigo modelo de remuneração por tarifa, crise esta que deveria ser enfrentada pela Administração Erundina.

O terceiro capítulo descreve o período da Administração Luiza Erundina quanto aos aspectos da política de transporte coletivo que relacionaram-se com a discussão e adoção de um novo modelo de gestão, conhecido como "municipalização".

Os principais elementos extraídos deste capítulo apontam para as dificuldades da Administração Erundina em definir com clareza a necessidade de adoção de um novo modelo de gestão, bem como o tipo de modelo adequado. Apesar de aparentemente consensual, o tema da adoção de um novo modelo de gestão foi abafado pelas discussões políticas em torno do papel da empresa operadora estatal (CMTC).

As marchas e contramarchas na implantação do novo modelo são caracterizadas no Capítulo III como parte de um processo de

amadurecimento no exercício do poder por parte de integrantes do Partido dos Trabalhadores.

Quanto ao modelo de gestão, a transição deu-se da passagem de uma posição de defesa incondicional da estatização do serviço, apontada como a estratégia capaz de solucionar os problemas do setor, para uma posição de defesa de adoção de um novo modelo de gestão que permitiria o estabelecimento da relação público/privado no setor em outro patamar, garantindo maior flexibilidade ao poder público quanto à programação e ao controle do serviço.

O quarto capítulo apresenta com maiores detalhes as características do novo modelo adotado, dando ênfase à descrição do processo de alteração no sistema antes e depois da implantação da "municipalização".

Aqui são discutidas com maior profundidade as características da "municipalização", em especial os aspectos referentes ao planejamento do sistema, apresentado em contraposição ao modelo anterior.

Ao apresentar estes elementos são destacadas as dificuldades do poder público em definir as características da rede de transporte coletivo, com o modelo anterior, e as vantagens apresentadas pelo novo modelo quanto a este aspecto.

O Capítulo V aprofunda a argumentação sobre a capacidade do poder público atuar sobre a rede de TC, com a apresentação de alguns casos exemplares, dando sustentação aos argumentos do estudo.

São apresentados alguns resultados gerais de desempenho do sistema de TC na cidade de São Paulo durante o período analisado, com destaque para os períodos em que ocorreram mudanças de modelo de gestão. Quanto aos resultados gerais, o destaque a ser dado refere-se a diferença de comportamento entre distintos indicadores. Por um lado, os indicadores de produção do sistema, como a relação entre os passageiros transportados e os quilômetros percorridos e a relação entre os passageiros e o número de veículos empregados na operação¹, apresentaram queda, apontando para uma piora da racionalidade do sistema (aumento de custo). Por outro lado, os indicadores de qualidade do serviço apresentaram melhora, apontando para um melhor desempenho do sistema sob a ótica dos usuários.

Além dos dados gerais de desempenho do sistema são apresentados os procedimentos para alteração do sistema, enfocando dois tipos de intervenção na rede por parte do órgão gestor: casos de criação e/ou alteração de linhas, normalmente com pedidos de iniciativa externa; e os casos de alterações no sistema por iniciativa do órgão gestor, possibilitadas pela adoção do novo modelo, com vistas a uma redução de custos do serviço com manutenção ou melhora da qualidade da prestação.

O sexto capítulo apresenta algumas considerações finais, destacando os principais resultados do estudo. Como principais considerações o Capítulo VI destaca a constatação da hipótese formulada, concluindo que a

¹ Estes indicadores serão melhor explicados e analisados no corpo do estudo.

"municipalização" garantiu ao poder público maior flexibilidade na definição das características do sistema, mas aponta algumas ressalvas a serem consideradas quando da análise da adoção de modelos do tipo remuneração por serviço prestado.

Outro destaque importante do Capítulo VI é a identificação de que o modelo adotado é um instrumento de gestão, não garantindo por si só que o sistema de TC será gerido de acordo com uma lógica pública. O instrumento de gestão representado pela adoção da contratação por serviço prestado *permite* maior flexibilidade na definição das características da rede de TC, *possibilitando* que esta definição seja comandada por uma lógica pública de atendimento aos desejos de deslocamento do usuários, dentro de um padrão de qualidade definido pela sociedade (através da discussão do financiamento do sistema).

No entanto, tal modelo não *garante* que a rede de TC será organizada sob uma lógica pública. Esta definição sobre a lógica que deve comandar a definição das características da rede de TC depende do contexto político de cada localidade.

Importante ainda destacar que o estudo aqui apresentado foi desenvolvido para o contexto específico da cidade de São Paulo, no período 1989/1992. A metodologia adotada, configurando-o como um estudo de caso, não permite generalizar as conclusões obtidas. Assim, não se trata de propor o modelo de gestão do TC adotado em São Paulo, no período, como um modelo a ser reproduzido em outras localidades.

Capítulo II - Modelos de Gestão em Transporte Coletivo

Neste capítulo será apresentada uma discussão sobre modelos de gestão utilizados em transporte coletivo urbano, procurando explorar alguns tipos de modelos de gestão alternativos existentes e/ou analisados no período estudado.

Será ainda apresentado um breve histórico da evolução recente do modelo de gestão de transporte coletivo urbano sobre pneus na cidade de São Paulo, compreendendo o período de 1977 a 1988.

Os modelos alternativos serão apresentados de forma genérica, com maior ênfase no aspecto referente ao maior ou menor potencial de flexibilidade do poder público quanto a definição das características do serviço de TC.

Por fim, alguns comentários sobre o modelo de gestão vigente no início do período analisado são tecidos ao final do capítulo.

Introdução

O transporte coletivo desempenha importante papel na viabilização das atividades urbanas, garantindo acesso à estas atividades aos cidadãos, trabalhadores e consumidores.

A organização da rede de transporte coletivo de uma cidade por um lado contribui para a estruturação de seu espaço urbano e no seu processo de desenvolvimento econômico e social, e por outro lado é determinada pelo processo de ocupação e uso do solo urbano.

Assim, define-se uma interação entre o sistema de transporte coletivo e o desenvolvimento das demais atividades da cidade. O TC ora desempenha

um papel indutor de desenvolvimento das atividades urbanas, ora deve adaptar-se às demandas criadas pela dinâmica de crescimento urbano.

Neste sentido, a qualidade e os custos de funcionamento do sistema de transporte coletivo urbano guarda forte relação com o nível de qualidade de vida da população, bem como com a qualidade e custo das demais atividades desenvolvidas na cidade. Assim, a qualidade do sistema de transporte urbano interessa à toda coletividade, devendo os elementos que a definem serem de competência da sociedade.

A responsabilidade pela organização, gestão, prestação e exploração do serviço de transporte urbano foi atribuída ao Estado pela Sociedade, distinguindo uma função pública, claramente determinada.

Este princípio pode ser identificado no artigo 30 da Constituição Brasileira, onde o transporte coletivo é definido como um serviço público de caráter essencial, além de destacar que esta função pública deva ser exercida a nível do poder local.

O exercício dessa missão constitucional com autonomia e eficiência exige a estruturação de um Órgão Gestor do sistema de transporte coletivo com capacitação técnica, política e institucional requeridas pela complexidade, magnitude e dificuldades dos problemas deste sistema.

Como destacado em EMDEC, 1993:

"...atribuir ao transporte coletivo o caráter de serviço público essencial, significa organizar e administrar, sob critérios sociais, a produção, distribuição e consumo desse serviço. Isto é, o *planejamento das linhas e itinerários, a programação da oferta, a operação do serviço e os preços da tarifa, devem ser definidos e geridos de acordo com os interesses da população e necessidades de desenvolvimento da cidade.*" (Grifo meu).

O trecho grifado destaca elementos relacionados aos aspectos de planejamento das linhas e itinerários e a programação da oferta, ou seja, questões relativas à flexibilidade de atuação do poder público quanto à definição das características do serviço de TC, objeto específico deste estudo.

Quando analisa-se a flexibilidade do poder público em relação à determinação das características da rede de TC, analisa-se especificamente a capacidade do poder público em definir e gerir o sistema de acordo com os interesses da população e necessidades de desenvolvimento da cidade.

Por outro lado, a prestação do serviço de TC é uma atividade econômica propriamente dita, devendo manter seu equilíbrio econômico-financeiro, seja através de empresas operadoras privadas ou através de empresas operadoras públicas. O serviço de TC deve ser executado de tal forma a não sofrer solução de continuidade ou degradação da qualidade, devendo, portanto, ter seu equilíbrio econômico-financeiro preservado.

Segundo ainda EMDEC, 1993:

"...o serviço de transporte coletivo, assim como qualquer outra atividade econômica, só terá qualidade, continuidade e ampliação auto-sustentada, se garantida a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de sua prestação e exploração".

Qualquer que seja o modelo de gestão adotado, para exercer sua função quanto ao TC o poder público deve possuir uma estrutura forte, capaz de atuar com desenvoltura nas tarefas de planejamento, controle, definição tarifária e relação com as empresas operadoras. O tipo de modelo adotado em cada caso específico pode facilitar ou dificultar alguma destas funções por parte do poder público.

Assim, por um lado o serviço de TC deve ser organizado e executado sob critérios sociais, devendo ser controlado pelo poder público em função de sua especificidade enquanto serviço público. Por outro lado, a prestação do serviço deve considerar o equilíbrio econômico-financeiro da atividade, considerando a prestação do serviço de TC uma atividade econômica em si. O processo de adoção de um modelo de gestão deve considerar estas características distintas, serviço público e atividade econômica, quando forem analisados os papéis a serem desempenhados pelo setor público e pelo setor privado na execução e prestação do serviço de TC.

Como destacado em EMDEC, 1993:

“Em qualquer das opções, porém, o serviço de transporte coletivo não perde a sua natureza de atividade econômica e o caráter de serviço público, nem deixa de exercer suas funções sócio-econômicas no desenvolvimento da cidade.”

“Uma das questões fundamentais para a efetiva gestão dos transportes, é a clara definição dos papéis do poder público e da iniciativa privada na prestação do serviço e o estabelecimento dos instrumentos legais, administrativos e técnicos para operação da política adotada.”

O equilíbrio econômico-financeiro da prestação do serviço de TC depende diretamente da forma de remuneração das empresas operadoras, e, por outro lado, a forma de remuneração exerce influência sobre a capacidade do poder público de organizar o serviço. Assim, a análise de alternativas de remuneração às empresas operadoras surge como elemento indispensável quando a discussão é a flexibilidade do poder público em atuar sobre a organização do serviço de TC.

As alternativas de modelo de gestão podem ser agrupadas em dois blocos: os modelos cuja remuneração é direta, através da tarifa arrecadada; e os modelos cuja remuneração depende em parte ou totalmente do serviço prestado. Esta discussão será apresentada em maiores detalhes a seguir.

Tipos de Modelos

Para efeito deste estudo as alternativas de modelos de gestão serão agrupadas segundo as características da forma de remuneração das empresas operadoras. Considerando que a forma de remuneração às operadoras determina a forma de obtenção do equilíbrio econômico-financeiro da prestação do serviço, e esta última afeta a capacidade de atuação do poder público quanto à organização da execução do serviço, a análise abaixo agrupa os tipos de modelos em: remuneração direta pela tarifa, e remuneração indireta através de apuração do serviço prestado.

A divisão em remuneração direta e remuneração indireta estabelece uma relação entre a receita tarifária auferida por cada empresa e a remuneração final pela prestação do serviço. Neste sentido, os modelos que envolvem alguma forma de compensação entre empresas, ou contratação por serviço, são considerados de remuneração indireta. Mesmo nos casos onde não é praticado o subsídio às empresas operadoras, mas ocorre algum tipo de compensação entre empresas, o modelo é considerado de remuneração indireta, para efeito da presente análise.

Para maior clareza, foi adotado a definição conceitual desenvolvida em EMDEC, 1993, para os termos Exploração e Prestação:

A Exploração é definida como a exploração comercial do serviço enquanto atividade econômica, compreendendo a "...administração da relação oferta/consumo e preços finais do serviço".

A Prestação é definida como a "...operação dos veículos, a gestão dos recursos humanos, a organização dos processos de trabalho, enfim a produção propriamente dita do serviço e sua disponibilização para os usuários".

Assim, a exploração do serviço pode ser feita pela Administração Pública ou por transferência a terceiros, enquanto a prestação do serviço também pode ser executada pela Administração, diretamente ou por empresa pública, ou por empresas privadas.

O documento EMDEC, 1993 destaca que:

"O regime da exploração do serviço de transporte coletivo é o elemento estratégico que determina a sua característica predominante, se de natureza social ou de natureza comercial."

Os elementos de administração da relação oferta/consumo e os preços finais, caracterizados como definidores da exploração do serviço, é que são alterados com a adoção de modelos de remuneração pela tarifa ou por serviço prestado.

Apesar do poder público manter a tarefa de definição das características e do controle da prestação do serviço qualquer que seja o modelo de remuneração adotado, o presente estudo destaca as dificuldades no exercício destas tarefas no caso do modelo de remuneração pela tarifa, considerando o caso da cidade de São Paulo no período analisado.

Modelo de Remuneração Direta pela Tarifa

O modelo de remuneração às operadoras através da tarifa arrecadada condiciona os elementos da exploração do serviço de forma distinta. A relação oferta/consumo, tratada neste estudo em relação a flexibilidade de atuação do poder público sobre a rede de TC, é afetada diretamente pela forma de remuneração.

A empresa operadora remunerada pela tarifa tem sua rentabilidade sujeita às características físicas e de demanda do serviço a ser prestado. A rentabilidade da empresa operadora, seja pública ou privada, está condicionada às características do serviço especificado.

A consequência desta vinculação manifesta-se através de três casos hipotéticos:

1. O poder público garante uma tarifa capaz de cobrir os aumentos de custo decorrentes de um processo de ampliação da oferta;
2. O poder público exerce forte controle e fiscalização sobre a empresa operadora, exigindo o cumprimento do serviço estipulado mesmo sem aumento tarifário;
3. O poder público não exerce um controle efetivo sobre o sistema, permitindo que a própria empresa, na prática, dimensione a oferta em função da demanda.

O primeiro caso assume que os usuários de TC possuem plena capacidade de pagamento de uma tarifa que cubra integralmente os custos. No entanto, mais importante para o presente estudo, nos casos de operação de mais de uma empresa operadora, as diferenças de rentabilidade entre elas podem produzir distorções, permitindo lucro excessivo para as operadoras com superávit. Estas diferentes rentabilidades são geradas pelas diferenças de características dos serviços operados por cada uma.

O segundo caso provoca a saída da empresa operadora do sistema, com graves conseqüências em termos de garantia da continuidade do serviço de TC. A saída do sistema é o caminho natural de uma empresa operadora privada, na medida que não seria natural a sobrevivência empresarial num quadro de déficit crônico. No caso de uma empresa operadora pública, o déficit passaria a ser coberto por recursos municipais, caracterizando uma forma de subsídio ao sistema de TC.

O terceiro caso garante a presença das operadoras no sistema e favorece que a administração da relação oferta/demanda seja feita pela própria empresa operadora, visando a maximização de seus lucros. Ou seja, as características físicas dos serviços operados por determinada empresa serão definidas, em última instância, pela rentabilidade global produzida para a empresa operadora. Neste caso, quanto menor a capacidade do poder público de controlar as variáveis de demanda e de oferta, maior será a tendência das empresas operadoras em maximizar seus lucros.

A maximização dos lucros é um dos objetivos centrais de qualquer empresa privada e não deveria ser diferente no setor de TC. Neste setor, o relevante é a análise da forma de maximização deste lucro, considerando qual a influência desta estratégia empresarial na definição dos padrões de qualidade da prestação deste serviço público.

As formas clássicas que tem sido adotadas para a maximização dos lucros, considerando o terceiro caso citado, são: a redução dos custos, através da redução do número de viagens principalmente em locais distantes, mais dependentes de TC; e a determinação de itinerários de linhas nem sempre racionais para os usuários, mas que garantam para a linha operada a possibilidade de transportar passageiros de outras localidades. Ou seja, atuando nos componentes de oferta de viagens e itinerário das linhas.

Por outro lado, modelos de remuneração pela tarifa contam com a vantagem quanto ao papel desempenhado pela tarifa como instrumento de controle social sobre os custos.

Entre as características desses modelos podem ser destacadas as seguintes:

- O equilíbrio econômico-financeiro da prestação do serviço e a rentabilidade da empresa operadora dependem da demanda transportada e do valor da tarifa fixada pelo poder público. A empresa operadora fica submetida ao risco econômico de prestar um serviço com custos superiores à receita auferida através da tarifa arrecadada.

Este talvez seja o mais importante ponto de diferença entre estes tipos de modelo e os modelos de remuneração indireta. Na medida que o equilíbrio econômico-financeiro e a rentabilidade da operadora dependem das características do serviço a ser operado, a definição destas características acaba passando pelo crivo de avaliação econômica, podendo distorcer a qualidade da prestação do serviço, principalmente em conjunturas complexas, como cidades médias e grandes, regime de tarifa única, operação de mais do que uma empresa, etc.

Ao assumir o risco econômico pela prestação do serviço a empresa operadora atua exatamente no sentido de não "correr este risco", ou seja, atua no sentido de reduzir seus custos e aumentar a tarifa praticada.

A redução dos custos muitas vezes implica na adoção de medidas operacionais que prejudicam a oferta, principalmente diante de uma estrutura de poder público destituída de capacidade de controle, ou na recusa em assumir ampliação de serviço, como linhas novas ou aumento de frota em linhas existentes.

A pressão por aumento de tarifa depende da conjuntura municipal, onde os operadores gozam de maior ou menor influência sobre o executivo e/ou legislativo para atender suas reivindicações.

- Neste tipo de modelo a tarifa se constitui como o principal determinante da qualidade do serviço, além de se constituir no elemento central de controle de eficiência e remuneração da operadora.

No entanto, mesmo neste modelo, a tarifa é uma condição necessária mas não suficiente para a determinação da qualidade do serviço. Com tarifa abaixo do necessário seguramente a qualidade do serviço deixará a desejar, mas com tarifa acima do necessário a qualidade somente será adequada se o poder público tiver capacidade de planejamento, fiscalização e controle, ou seja, capacidade gerencial sobre o sistema.

- A tarifa introduz na prestação do serviço um permanente conflito de interesse entre usuários e operadores, no caso de modelos deste tipo: uns por melhor qualidade e menor preço, e os outros por maior preço e menor custo.

Este conflito de interesse exige do poder público um papel de mediador, e para que esta mediação seja adequada o poder público deve ser capaz de desempenhar este papel.

- Além das características citadas, nos casos de operação de mais de uma empresa e estabelecimento de tarifa única para todo serviço, com base no custo médio, o modelo de remuneração por tarifa dá origem a níveis de rentabilidade distintos entre as empresas.

Assim, como a rentabilidade das empresas operadoras depende das características do serviço que cada uma executa e a tarifa é a mesma, os desequilíbrios são inevitáveis. Considerando ainda que uma cidade analisada encontre-se em processo de expansão de sua malha urbana e/ou passa por alterações demográficas e econômicas significativas, os desequilíbrios entre operadoras tendem a ser acentuados.

Como resumido pelo documento EMDEC,1993, sobre modelo de remuneração pela tarifa:

“A qualidade do serviço de transporte, determinada pelo nível de oferta (distribuição espacial das linhas, frota operacional, freqüência de viagens), pelo nível de serviço (lotação, segurança, confiabilidade, tempo de viagem e de espera) e pelo padrão de atendimento (informação, orientação, respeito, etc...), é, de maneira geral, determinado pela capacidade de gestão do Poder Público e pelo valor da tarifa cobrada na prestação do serviço.”

Neste trecho fica claro a correlação entre a qualidade do serviço prestado, por um lado, e a capacidade de gestão do poder público e a tarifa, por outro lado. Assim, neste tipo de modelo a qualidade da prestação do serviço de TC é função direta da tarifa praticada e da capacidade de gestão do poder público. A tarifa deve ser suficiente para que todas as empresas participantes do sistema tenham uma rentabilidade mínima, e o poder público deve ser capacitado para exigir das empresas operadoras a qualidade de serviço compatível com o valor tarifário praticado.

Ainda segundo o documento EMDEC,1993, sobre os modelos de remuneração pela tarifa:

“...Quando explorado pela iniciativa privada, tal atividade estará, necessariamente, submetida à lógica de mercado, em que os preços da tarifa determinam a qualidade do serviço prestado.”

“...O valor da tarifa estabelece um patamar limite de capital a ser investido no setor. Acima desse limite, diminui a rentabilidade dessa atividade econômica em relação a outros investimentos alternativos. Deve-se considerar ainda que, uma vez definida a tarifa, as empresas com custos superiores ao valor médio procuram ajustá-los às receitas arrecadadas, reduzindo a oferta e a qualidade dos seus serviços.”

Modelos de Remuneração Indireta

Os modelos de remuneração indireta procuram dissociar a remuneração das empresas operadoras das características físicas e de demanda do serviço a ser operado. Este tipo de modelo traz implicações distintas quanto a administração da relação oferta/demanda. Serão apresentados os casos de modelo que adotam Câmaras de Compensação Tarifária e Contratos de Prestação de Serviço.

A Câmara de Compensação Tarifária surge como uma alternativa de superação do impasse causado pelo desequilíbrio de rentabilidade entre empresas operadoras num contexto de remuneração pela tarifa, adoção de tarifa única e existência de mais do que uma empresa operadora atuando numa cidade ou região metropolitana.

Como já analisado anteriormente, as cidades adquirem uma estrutura urbana com fortes diferenças de uso e ocupação do solo, trazendo conseqüências na distribuição da população e das atividades econômicas. Estas diferenças geram diferentes padrões de deslocamento dos usuários, dependendo da região analisada, gerando rentabilidades regionais distintas. Considerando ainda as diferenças de características físicas entre regiões da cidade, o que impõe custos operacionais distintos, o desequilíbrio entre operadoras é inevitável.

A Câmara de Compensação Tarifária é um instrumento de gestão através do qual as empresas operadoras reúnem-se em um consórcio, associação, ou outra forma organizativa que represente a Câmara de Compensação Tarifária e onde, periodicamente, realiza-se a transferência de receitas entre as empresas superavitárias e deficitárias, mediante fórmula de cálculo definida previamente.

Este instrumento gerencial conta com a adoção de um critério de apropriação das compensações baseado no levantamento do custo específico da operação de cada empresa, considerando a característica operacional do conjunto de linhas que opera (quilometragem, frota, jornadas operacionais dos veículos², etc.), no serviço efetivamente realizado pela empresa e nos seus custos de capital.

De uma maneira geral, o instrumento de Câmara de Compensação Tarifária opera de tal forma que a receita tarifária arrecadada por todas as empresas no período de compensação (semanal, quinzenal ou mensal) passa a compor o montante a ser dividido, cabendo a cada empresa o percentual relativo a sua participação no custo total de todas as empresas, ou seja, é a divisão de seu custo pela somatória dos custos das empresas operadoras do sistema.

² A avaliação da jornada operacional do veículo é utilizada para a determinação do pessoal a ser empregado no serviço (motoristas e cobradores).

Em muitos casos o instrumento gerencial representado pelas Câmaras de Compensação tem sua gestão realizada pelo Poder Público, através de entidades estatais gestoras. Esta atividade gestora concentra-se na execução de trabalhos de medição do serviço prestado, processamento e geração dos dados para apuração de custos e compensação de valores entre empresas operadoras. Geralmente os repasses cabem aos empresários, que realizam as operações financeiras entre si.

Existem casos de regimes de Câmara de Compensação Tarifária com compromisso do Poder Público de recomposição do valor tarifário e/ou da receita tarifária. Nestes casos são adotados mecanismos de encontro de contas, onde a cada medição são contabilizados os superávites ou déficits da receita tarifária os quais são incorporados no cálculo das novas tarifas; ou a entidade estatal gerencia uma conta corrente vinculada à Câmara de Compensação Tarifária, onde são creditados os superávites da receita tarifária do sistema e são debitados valores para cobertura de eventuais déficits.

O instrumento gerencial representado pela Câmara de Compensação Tarifária tem auxiliado o poder público na tarefa de estabelecer e manter um padrão uniforme de qualidade de serviço, independentemente das características das linhas operadas por cada empresa.

Assim, estabelecendo um patamar médio de rentabilidade entre as empresas, este instrumento gerencial permite ao poder público o estabelecimento de padrões homogêneos de prestação do serviço na cidade, independente das rentabilidades diferenciadas.

Quanto à capacidade do poder público de atuar na definição das características da rede de transporte, a CCT apresenta condições intermediárias entre um modelo de remuneração pela tarifa e um modelo de contratação por serviço prestado.

Nos casos em que a compensação é feita através do rateio da arrecadação tarifária total entre as empresas participantes do sistema, considerando os custos incorridos na operação de cada uma, qualquer alteração na rede que modifique os custos de determinada empresa afeta a divisão de receita entre elas. Considerando a manutenção de determinado nível tarifário, alterações parciais na rede de TC que afetem a participação relativa de cada empresa geram atritos muitas vezes difíceis de administrar, tornando difícil a viabilização de iniciativas de ampliação ou alteração na rede de TC. Além das dificuldades apontadas acima, as alterações na rede que aumentem o custo total do sistema também sofrerão resistências, considerando que a receita (passageiros pagantes) mantenha-se estável.

Nos casos de existência de compromisso do Poder Público com a recomposição tarifária em face de déficit tarifário, a capacidade de atuar sobre a rede por parte do poder público aumenta. Neste caso, as alterações na rede de TC podem ser melhor assimiladas pelas empresas operadoras, considerando que se estas alterações provocarem aumento de custos para o sistema, esta diferença será coberta pelo poder público.

No entanto, as disputas dentro do mercado das operadoras ainda se farão sentir, devendo as alterações na rede que afetem o equilíbrio entre elas serem questionadas.

Os Contratos de Prestação de Serviço possuem como principal elemento que os caracteriza a clara separação entre receita e custo. Assim, a receita arrecadada através das empresas operadoras, ou a receita proveniente da venda antecipada de bilhetes, vales e assemelhados diretamente pelo órgão gestor ou entidade contratada, constitui-se em uma receita pública. Por outro lado, o custo de operação, apropriado através de equação específica, constitui-se na remuneração do operador.

Trata-se de um modelo de gestão em que o poder público contrata a prestação do serviço de TC junto a uma empresa, ou conjunto de empresas, fixando as características do serviço a ser operado e remunerando segundo uma apuração do serviço efetivamente realizado. Normalmente esta contratação ocorre por lote de veículos, dimensionado segundo a necessidade do órgão gestor.

Para a remuneração dos serviços prestados, as fórmulas seguem em geral as mesmas adotadas em Câmaras de Compensação Tarifária, ou seja, baseadas na apuração dos custos específicos de cada operador na prestação do serviço estipulado pelo poder público.

Neste tipo de modelo tem sido importante a adoção de mecanismos de incentivo à produtividade, em especial no que se refere à captação de passageiros. Em muitos casos foram adotadas ou estão em estudo fórmulas que sujeitam a remuneração a uma equação proporcional entre a demanda efetivamente transportada e um valor meta definido através de regras pactuadas³.

Modelos de remuneração por serviço prestado costumam vincular a remuneração à efetiva prestação do serviço, inclusive com o cumprimento preciso dos horários dos serviços especificados. Assim, existem casos em que o ICV (Índice de Cumprimento de Viagens) é apropriado diariamente, considerando o serviço por horário, não admitindo-se compensações de viagens entre períodos distintos⁴.

³ O caso da "municipalização", adotada na cidade de São Paulo na Administração Erundina e analisada no presente estudo, continha mecanismo de incentivo deste tipo, como será melhor desenvolvido no Capítulo IV.

⁴ Também adotado na "municipalização" e melhor abordado no Capítulo IV.

Nos casos da contratação por serviço prestado o órgão gestor assume uma importância significativamente maior do que em outros tipos de modelo. Aos usuários do sistema interessa um aumento de oferta, aos operadores também interessa um aumento de oferta e/ou a possibilidade de receber por serviço não prestado efetivamente. Diante disso, cabe ao poder público, por um lado, desenvolver uma capacidade para dimensionar a oferta segundo um padrão de qualidade adequado e homogêneo, definido em função de uma política de transporte, procurando conter a pressão por excesso de oferta, e por outro lado, desenvolver uma capacidade para acompanhar de perto a prestação do serviço pelas empresas operadoras, procurando não remunerar por serviços não realizados⁵.

Em relação a capacidade do poder público de atuar sobre a rede de TC, os modelos de contratação por serviço prestado apresentam grande potencial, como destacado em Simon, 1996:

“...A contratação de serviços tem se mostrado uma alternativa interessante, não só ao regime de execução direta (estatização) como à clássica concessão ou permissão. Por ela, o *Poder Público pode exercer sua política de transporte com maior flexibilidade*, mesmo quando comparado com regimes em que adotou Câmaras de Compensação Tarifária, seja no que se refere ao *planejamento e especificação do serviço*, seja na possibilidade de remunerar o serviço executado pelas empresas privadas através de receitas de outras fontes que não a tarifa (subsídio)” (grifo meu).

⁵ A “municipalização” adotada em São Paulo previa que todas as viagens contratadas deveriam ser integralmente remuneradas, a menos que uma fiscalização específica identificasse o não cumprimento de determinada viagem. Ou seja, não havendo fiscalização por parte do poder público, todas as viagens contratadas seriam remuneradas, mesmo que não efetivamente realizadas. Este elemento destaca a importância da estruturação do órgão gestor para exercer as funções requeridas por um modelo de remuneração por serviço prestado.

Estão destacados no trecho as passagens que reforçam a tese de aumento de flexibilidade adquirido pelo poder público quanto ao planejamento e especificação do serviço com a adoção de modelos de remuneração por serviço prestado.

No entanto, o próprio Simon, 1996, destaca os riscos da adoção de modelos deste tipo:

“...Evidente que a *especificação do serviço*, a política de transporte, em especial a tarifária, *fica flexível sob a ótica do poder público*. Em contrapartida, *cabe a ele gerir adequadamente a relação oferta x demanda* e os recursos disponíveis para o custeio do serviço a partir de um *determinado padrão de qualidade*” (grifos meus).

Os elementos destacados no texto acima chamam a atenção para a necessidade do poder público ser capaz de gerir a relação oferta x demanda, estabelecendo uma relação entre um determinado padrão de qualidade homogêneo e os recursos disponíveis para o custeio, ou seja, a receita tarifária e/ou outras fontes de receita.

Ao mesmo tempo em que estes elementos citados acima representam um risco para a adoção de um modelo de contratação por serviços prestados, por outro lado permitem ao poder público apresentar com maior clareza à sociedade a questão em jogo na administração de um sistema de TC:

- Padrão de qualidade da prestação do serviço;
- Tarifa a ser cobrada dos usuários (capacidade de pagamento);

- Formas alternativas de financiamento do sistema (subsídio público, contribuição privada, ou outras).

Para a adoção de modelos de contratação por serviços prestados são necessários alguns requisitos na estruturação do órgão gestor:

- Uma administração adequada da oferta, mantendo-se um permanente equilíbrio com a demanda. Por um lado, perseguindo um padrão de serviço homogêneo no sistema, por outro lado, evitando o excesso de oferta, desejado por usuários e operadores;
- A adoção de um mecanismo eficiente de medição da oferta e da demanda, uma vez que as empresas serão remuneradas pelo volume de serviços prestados. Além disso, a falta de dados reais sobre a prestação do serviço dificultará uma administração adequada da oferta;
- A adoção de um sistema eficiente de controle da arrecadação do sistema;
- A adoção de mecanismos que garantam um eficiente controle de custos, inclusive na análise da ampliação da oferta por parte do setor de planejamento do órgão gestor.

Ainda deve ser destacada a dificuldade deste tipo de modelo em função do fato de o poder público ter a necessidade de arcar com as diferenças entre a tarifa e o custo do serviço. Assim, a fixação do valor da tarifa dependerá, por um lado, dos recursos públicos disponíveis para o sistema de transporte, ou seja, da política adotada pelo poder público, e, por outro lado, do poder aquisitivo e capacidade de pressão dos usuários.

Não obstante as vantagens quanto a um maior controle do serviço de TC sob uma ótica pública, com destaque para a flexibilidade de atuação quanto à oferta, os responsáveis pela adoção de um modelo de gestão com este perfil devem considerar a capacidade de observar os requisitos acima citados, no sentido de garantir a correção da implantação e operação efetiva de modelos de remuneração por serviço prestado.

Modelo de Gestão na Cidade de São Paulo

Breve Histórico (1977 - 1988)

A evolução dos aspectos de gestão do transporte coletivo na cidade de São Paulo já foi objeto de análise específica em diversos estudos, sendo desenvolvida por diferentes autores, como por exemplo Morales, 1984, e Itacarambi, 1985.

No caso do presente estudo parece ser mais interessante a apresentação de alguns elementos de evolução mais recentes, principalmente a partir do ano de 1977, quando da adoção de um novo contrato entre o poder público e as empresas operadoras, reorganizando a rede de transporte e o mercado de operadoras privadas.

A primeira metade da década de 70 apresentou um sistema de transporte coletivo na cidade de São Paulo com um número muito elevado de pequenas empresas, predomínio das operadoras privadas em relação a empresa pública, e um controle deficiente do sistema por parte do poder público.

Em 1974, com o início da operação da linha Norte/Sul do Metrô, a rede de linhas de ônibus começou a ser reestruturada de forma a servir de alimentadora para a linha do metrô, na região de influência da linha inaugurada.

No mesmo período os sistemas de transporte coletivo por ônibus no Brasil passaram a sofrer a influência da crise do petróleo, quando os preços internacionais deste importante insumo do TC aumentaram significativamente.

Deste período tem-se o registro também do estudo do Sistran, encomendado pela Prefeitura de São Paulo para analisar e propor soluções para o transporte coletivo na cidade.

O somatório destes elementos, dispersão do mercado de operadores privados e descontrole do poder público, o início de operação da primeira linha do Metrô, a crise energética e a conseqüente necessidade de investir em TC e melhorar sua racionalidade, e os elementos de análise produzidos pelo estudo do Sistran, formou o contexto para uma intervenção mais decidida do poder público na organização do sistema de TC sobre pneus da cidade de São Paulo.

Ainda como agravante, a qualidade do serviço deixava muito a desejar, num momento histórico de surgimento dos movimentos urbanos de reivindicação de melhores condições de vida. Basta lembrar que neste período também ocorreram depredações dos trens de subúrbio em função da baixa qualidade do serviço, contribuindo para um forte movimento por mudanças no TC da cidade.

Como alternativas de mudança no modelo de gestão do sistema de TC sobre pneus na cidade de São Paulo já cogitava-se, neste momento, em modelos de remuneração dos operadores privados por serviço prestado, frota pública com operação privada, e concessão de serviços com "exclusividades parciais", como revelado por Branco (1981):

"O quadro institucional é confuso e, sobretudo, de insegurança para quem deseje investir na melhoria do transporte público, seja no seu planejamento, seja na sua execução, seja na produção de equipamentos. Os empresários privados, que até agora conseguiram manter-se responsáveis pelos transportes, não se arriscam a maiores investimentos, necessários à melhoria da qualidade de seus ônibus, porque não confiam no futuro.

Dessa maneira, outras formas de associar o interesse coletivo ao privado na execução dos transportes não têm logrado êxito. No início de 1977, por exemplo, tive a ocasião de propor, na Câmara Municipal de São Paulo, uma solução mista para o propósito da Prefeitura de melhor coordenar os transportes. A empresa municipal CMTC assumiria toda a tarefa do transporte e as empresas particulares se reorganizariam sob a forma de locadoras de veículos e de serviços auxiliares.

Assim, essas empresas entregariam, todas as manhãs, ônibus de boa qualidade, convenientemente mantidos, aos agentes de tráfego da CMTC, que os operariam. Tal locação seria remunerada por dia de serviço, ou por quilômetro percorrido, sem os riscos da flutuação da demanda e do seu emprego em zonas de baixa densidade demográfica.

A idéia foi amplamente encampada pela Presidência da Câmara, mas não foi avante: empresários e a própria CMTC recusaram assumir compromissos que poderiam não ser cumpridos mais tarde." (Grifos meus).

Note-se o destaque para a necessidade de garantir confiança para o empresário privado investir no setor, propondo um sistema de locação de veículos, com previsão de remuneração por serviço prestado "*sem os riscos da flutuação da demanda e do seu emprego em zonas de baixa densidade demográfica*".

Cabe destacar ainda que o Eng. Adriano Branco nesta época ocupava a Diretoria de Tróleibus da CMTTC, pertencendo, portanto, aos quadros técnicos do poder público.

Ainda segundo Branco (1981):

"Outra hipótese de trabalho tem sido o inverso: o poder público adquirir frotas modernas de ônibus ou de tróleibus e locá-las a empresários privados para operá-las. Seria a forma de melhorar os serviços hoje concedidos, sem exigir investimentos maiores por parte das empresas."

Este modelo foi batizado posteriormente de frota pública com operação privada, tendo sido adotado em algumas cidades, como Curitiba e, recentemente com a frota de tróleibus em São Paulo.

No entanto, na mesma época era Diretor de Finanças da CMTTC o Prof. Jether Abreu, que em publicação de 1979 defendia posição diferente em relação a estratégia de enfrentamento dos problemas do sistema de TC em São Paulo.

Assim, Abreu (1979) descreve o modelo de tarifa única e as características do modelo adotado em 1977, objeto de explicação mais detalhada adiante.

"Deve ser esclarecido que no Município de São Paulo, ao contrário do Rio de Janeiro, adota-se uma tarifa única para os transportes coletivos independente da quilometragem percorrida. Esta tarifa única visa um princípio de justiça social, procurando-se não cobrar tarifas mais altas de população residente longe do centro, de menos poder aquisitivo. *A rentabilidade para as empresas particulares fica assegurada pela concessão a cada empresa, ou conglomerado de empresas, de uma área, determinada de tal forma que permita uma rentabilidade média razoável, englobando linhas de alta e baixa lucratividade, de forma, o quanto possível eqüitativa.*" (Grifo meu).

Assim, segundo Abreu (1979) o modelo adotado em 1977 tinha como um dos principais objetivos a garantia de uma "rentabilidade média razoável" para as empresas operadoras, mantido o modelo de tarifa única.

A seguir o autor apresenta uma explicação clara sobre os objetivos e formas de ação das empresas operadoras dentro deste contexto.

"Normalmente uma empresa de transporte coletivo se encontra numa situação onde dois objetivos, a princípio conflitantes, podem ser adotados: a) objetivo social: visando oferecer um transporte mais confortável, inclusive substituindo o transporte individual. Para isto requer-se, em primeiro lugar, ônibus com menor lotação e ; b) objetivo empresarial: visando maximizar o lucro do empresário. *Atendendo a este último objetivo, como o custo do ônibus praticamente independe do número de passageiros transportados, o empresário terá por interesse levar o ônibus o mais lotado possível.*" (Grifo meu).

"Na medida em que haja um processo de semi-congelamento tarifário, com vistas à política anti-inflacionária, *os empresários, visando manter sua margem de lucro, diminuem o número de viagens, economizando custos e forçando uma maior lotação dos ônibus, com a conseqüente perda de conforto pelos usuários.* É lógico que, sem o mínimo de conforto, aqueles usuários que tem algum poder econômico, adotariam outros tipos de transporte: táxis ou veículos próprios, elevando o consumo de combustíveis, e o custo para a sociedade." (Grifo meu).

Interessante notar que, apesar de ser citado como um dos objetivos de uma empresa de transporte, o "objetivo social" é relegado a segundo plano com certa naturalidade quando o autor comenta a estratégia de redução dos custos por parte dos operadores, como forma de manutenção da margem de lucro.

De fato, o único objetivo a ser alcançado por uma empresa transportadora é o "objetivo empresarial", cabendo exclusivamente ao poder público a preocupação com o "objetivo social". Assim, caberia ao poder público o estabelecimento de um modelo que garantisse o cumprimento do "objetivo social" do sistema de TC, bem como a sobrevivência do "objetivo empresarial", se este for o caso.

Diante destes comentários o autor (Abreu, 1979) propõe a criação de mecanismos de "subsídios de capital" às empresas operadoras.

"Para que haja um aumento na oferta, quantitativo e qualitativo, dentro do sistema de mercado em que operamos, é necessário que haja uma alteração de preços relativos a favor das empresas que operam neste ramo. Em outras palavras é necessário que haja um aumento na tarifa dos ônibus."

"No entanto, como na verdade não operamos num sistema de mercado livre porém num sistema misto⁶, uma outra solução seria possível: a concessão de um subsídio às empresas de transporte". (Grifo no original).

Passa então a defender um "subsídio de capital", criticando a possibilidade de concessão de "subsídio sobre os custos operacionais".

⁶ Neste período a tarifa era definida a nível federal através do CIP - Conselho Interministerial de Preços.

"A concessão de um subsídio diretamente sobre os custos operacionais da empresa iria trazer graves problemas de controle. Como poderíamos controlar o número de passageiros transportados em cada empresa a fim de dar um subsídio por passageiro transportado? A fixação de um número médio por ônibus da frota de cada empresa iria, provavelmente, produzir muitas reclamações destas. A fixação de um subsídio por número de viagens realizadas, por outro lado, traria, também, graves problemas de controle. Como saber quantas viagens foram efetivamente realizadas, e quantas destas seriam, na verdade desnecessárias? Seria mais prático a instituição de um subsídio sobre os custos de capital, sobre a forma de subsídios na aquisição de ônibus, controlada pela exigência de uma utilização mínima mensal destes ônibus (controle via velocímetro lacrado, por exemplo), e de impossibilidade de revenda, a não ser para o poder público, por um preço pré-fixado, de acordo com o subsídio concedido." (Abreu, 1979).

Com esta argumentação demonstra discordância com os modelos analisados à época de remuneração ao serviço prestado, como defendido publicamente por Branco, 1981, como citado acima.

Note-se que boa parte dos problemas apontados por Abreu (1979) na adoção de subsídio à operação, como os diferentes controles a serem exercidos, são de cunho operacional, e não conceitual. Assim, com a evolução da informática nas últimas duas décadas, os problemas operacionais apontados são de solução simples.

O importante a destacar é que Abreu (1979), defende a necessidade de concessão de subsídio às operadoras para um melhor funcionamento do sistema, enquanto Branco (1981) procura apresentar soluções que alterem a remuneração simples pela tarifa arrecadada, vendo neste aspecto as causas das dificuldades de melhoria do serviço de TC. No entanto ambos apontam as mazelas de um modelo de remuneração pela tarifa quanto à qualidade do serviço prestado, destacando a necessidade da busca por uma solução.

A reestruturação do modelo de gestão seguiu a direção da adoção das chamadas "exclusividades parciais", ou seja, no caso de São Paulo, a adoção das Áreas de Operação.

Segundo Branco (1981):

"...a tendência natural, pragmática, nos dias de hoje é conceder os serviços sob a forma de exclusividades parciais e tentar regulamentá-las e controlá-las convenientemente. Assim se planejou e se executou em São Paulo, em 1977; assim se fez também, em Recife, em 1980".

Em 1977 o sistema foi reestruturado de forma a dividir a cidade em 23 áreas operacionais, cabendo a uma empresa privada, ou consórcio de empresas, a operação do serviço de transporte coletivo por ônibus dentro de cada área com exclusividade. A exceção era a empresa pública (CMTC), que poderia operar sem restrição de áreas de operação.

A idéia, pelo lado do poder público, era garantir as vantagens em termos de racionalidade de TC que uma operação através de monopólio garante, ao mesmo tempo evitar a dependência em relação à apenas uma grande empresa, privada ou pública.

Como citado no texto de Branco (1981), a definição atribuída a Benjamim Cohen de serviço de utilidade pública garante a presença do poder público nas principais definições sobre tal serviço:

“Disse Benjamim Cohen que os serviços de utilidade pública são aquelas indústrias das quais o bem estar público depende de tal forma que gera um interesse público especial, na organização, direção, manejo e tarifas das indústrias.” (Grifo no original).

Neste sentido, entendia-se que o serviço de TC deveria ser objeto de regulamentação por parte do poder público, compreendendo a definição de regras básicas de “organização, direção, manejo e tarifas”.

Pelo lado dos operadores privados, a idéia era estruturar as áreas de operação de tal forma que os serviços a serem prestados no conjunto de cada área permitissem uma rentabilidade homogênea da operação, considerando que a remuneração continuaria a ser garantida pela arrecadação tarifária.

Ou seja, o conjunto de linhas a ser operado em cada área, portanto por cada empresa ou consórcio, deveria possuir características físicas e de demanda que permitisse uma rentabilidade média razoável e homogênea entre as diferentes áreas. Assim seria possível a determinação de uma tarifa a ser cobrada dos usuários que garantisse uma rentabilidade adequada a todas as empresas privadas participantes do sistema.

À CMTC caberia a operação de linhas estruturais, operando dentro dos futuros corredores exclusivos previstos pelo estudo do Sistran, bem como linhas diametrais e perimetrais, atravessando diferentes áreas de operação, além de uma ampliação de sua participação para 30% do sistema.

Com esta reestruturação o sistema de TC sobre pneus na cidade de São Paulo ganhou fôlego, contando ainda com um modelo de remuneração das empresas operadoras pela tarifa arrecadada.

No entanto, como destacado em SMT,1992, "...esse modelo não alterou a concessão do transporte coletivo em regime de "serviço pelo custo". Procurou, através de uma organização espacial da concessão, racionalizar a prestação do serviço, garantindo a rentabilidade das empresas privadas."

Na prática, dois fatores contribuíram para a degradação deste modelo ao longo dos anos seguintes. O crescimento urbano da cidade e a estratégia adotada pelo poder público para atenuar este primeiro problema.

A cidade de São Paulo, durante o final da década de 70 e meados da década de 80, ainda apresentava expansão de sua malha urbana em direção aos bairros periféricos, principalmente através de população de baixa renda, cativa de transporte coletivo.

Este processo ocorreu seja por ação do setor privado, através de loteamentos muitas vezes não autorizados, seja por ação direta do poder público, através dos grandes conjuntos habitacionais construídos em áreas distantes dos locais de concentração de empregos.

Naturalmente, a demanda por transporte coletivo por esta população foi adquirindo tal dimensão que não foi mais possível ao poder público negar o atendimento. Os novos serviços apresentavam, via de regra, rentabilidade abaixo da média, pelo fato de atenderem usuários em locais muito distantes dos centros de geração de emprego.

Assim, um veículo com motorista e cobrador chegava a trafegar 40 quilômetros com 80 a 100 passageiros sem que houvesse renovação, ou seja, desembarque e embarque ao longo da linha. Como a remuneração era por tarifa arrecadada, os novos serviços atribuídos às empresas operadoras das Áreas de Operação periféricas pressionavam a rentabilidade média destas empresas para baixo.

Como destacado em SMT, 1992, "...com a urbanização acelerada de zonas periféricas, aumentando assim as linhas deficitárias, rompeu-se o equilíbrio do sistema planejado."

Na administração Mário Covas (1983/1985), quando venceriam os contratos com as empresas operadoras, foram examinadas diversas alternativas de modelos de gestão que dessem solução aos problemas causados pelo modelo vigente.

Também naquele momento foi analisada uma alternativa que adotava a remuneração por serviço prestado como uma estratégia para eliminar as dificuldades geradas pelo desequilíbrio entre as operadoras, além das dificuldades para o órgão gestor em termos de planejamento da rede geradas pelo monopólio em áreas de operação, e o estado crítico da CMTC em função do conjunto de linhas que lhe foi atribuído para operação ao longo dos anos.

No entanto, a alternativa de modelo de gestão mais detalhada no período da administração Covas foi a adoção de uma Câmara de Compensação Tarifária, proposta inclusive enviada à Câmara Municipal para aprovação. Através de um mecanismo de compensação esperava-se que as empresas operadoras superavitárias repassassem um determinado valor para as empresas operadoras deficitárias, permitindo um melhor rateio da arrecadação tarifária total.

O modelo elaborado neste período previa a transferência à empresa pública (CMTC) das linhas estruturais, cabendo às empresas privadas a operação de linhas alimentadoras de uma rede de terminais de integração a serem implantados. As diferenças de rentabilidade entre as empresas seriam equalizadas por uma Câmara de Compensação.

Quanto ao papel a ser desempenhado pela empresa pública e empresas privadas em termos de rede de transporte, esta proposta guardava semelhança à idéia inicial da alteração promovida em 1977. A diferença básica estava na forma com que cada iniciativa procurava resolver o problema da garantia de rentabilidade mínima e homogênea entre as diferentes empresas operadoras.

O modelo adotado em 1977 procurava este objetivo via rede de linhas a serem operadas em cada área de operação, assim a equalização seria obtida através da rede. O modelo proposto em 1985 procurava solução através de uma Câmara de Compensação, onde as operadoras superavitárias repassavam recursos para as operadoras deficitárias.

Note-se que o segundo modelo, ao desvincular em parte o equilíbrio entre operadoras da rede de linhas, apresentaria maior capacidade de alterações na rede para acompanhar o crescimento urbano, como já apresentado na análise de modelos de gestão com remuneração indireta e adoção de CCT acima.

Tal proposta não foi adotada no período Covas e nem no período seguinte, da Administração Jânio Quadros.

O Governo Jânio Quadros administrou o problema do modelo de gestão através de práticas já adotadas em períodos anteriores, como a troca de linhas entre a empresa pública e as empresas privadas, a autorização para empresas privadas operarem serviços diametrais e perimetrais e a negociação direta com empresas sobre alteração nas características dos serviços a serem operados.

Como destacado por Pacheco, 1988:

“Um dos instrumentos utilizados na racionalização do sistema consistiu na ampliação da participação da CMTC, assumindo parte das linhas menos rentáveis.”

A questão das diferenças no padrão de rentabilidade entre empresas também foi sentida neste período, quando foi adotada uma taxa de gerenciamento cobrada das empresas operadoras em função de suas rentabilidades.

A taxa de gerenciamento era cobrada como percentuais sobre a arrecadação das empresas, sendo variável entre empresas em função da rentabilidade de cada uma, aproximando-se de um tipo de compensação. De posse dos dados de cada empresa, era calculada uma tarifa de equilíbrio para cada empresa, sendo cobrada como taxa de gerenciamento a diferença entre a tarifa real e a tarifa necessária para a cobertura dos custos, nos casos de empresas com resultados melhores que a média.

Não se tratava de uma compensação, como no modelo defendido no período de Mário Covas, na medida em que não havia repasse entre empresas. A tarifa única a ser cobrada dos usuários era definida de modo a remunerar adequadamente as empresas de pior rentabilidade, sendo cobrado o sobre-lucro das empresas de melhor rentabilidade através da taxa de gerenciamento.

A taxa de gerenciamento cobrada desta forma era depositada em conta da empresa estatal (CMTC), sendo então utilizada como receita da empresa.

Esta ação pública no período Jânio Quadros explorou ao máximo as possibilidades de ajustes de rentabilidade entre as operadoras privadas através da rede de linhas, colocando a empresa pública (CMTC) em situação delicada em termos operacionais, na medida em que seu conjunto de linhas apresentava baixa rentabilidade.

Ainda Pacheco, 1988, destaca sobre esta ação pública no período Jânio Quadros:

“Com a elevação das tarifas em dezembro de 1986, isto é, eliminado o principal obstáculo ao reajuste de interesses no setor, CMTC e empresas passam a ocupar lugares distintos dentro do sistema, sendo o principal instrumento a cessão de linhas rentáveis da CMTC às empresas privadas.”

No início do período analisado (1989 - 1992) o sistema de TC na cidade de São Paulo sofria com problemas semelhantes aos destacados por Abreu (1979) e Branco (1981) quando abordaram o tema em relação ao final da década de 70. A estreita relação entre a remuneração pela tarifa e a qualidade do serviço de TC. As soluções adotadas naquele período, divisão em áreas operacionais e o papel da empresa estatal enquanto operadora de serviços não rentáveis, encontravam-se esgotadas, como será melhor apresentado abaixo.

Modelo de Gestão Vigente no Início do Período (1989)

O modelo de contratação vigente no início do período analisado previa a remuneração das empresas operadoras pela tarifa arrecadada, sendo, portanto a rentabilidade das operadoras vinculada à rentabilidade do conjunto de linhas operadas.

A rentabilidade das linhas de ônibus depende das características físicas e de demanda do serviço a ser operado. As características físicas e de demanda de uma linha determinam os custos incorridos na prestação deste serviço e a receita tarifária que este serviço é capaz de gerar. A heterogeneidade entre linhas condiciona, muitas vezes, o padrão de serviço a ser oferecido, considerando que na cidade de São Paulo vigora a tarifa única no TC por ônibus. Assim, a alteração de qualquer característica física da linha que implique em aumento de custo e/ou redução da demanda encontra resistência junto às empresas operadoras.

Se a rentabilidade da empresa é afetada por uma alteração no serviço que opera, em função do modelo de remuneração pela tarifa, ela deve realizar um estudo de viabilidade próprio que identifique a rentabilidade individual deste novo serviço e, com este critério, decidir pela operação ou não.

O problema central está na consideração de que cada unidade de prestação do serviço (linha de ônibus) remunera a empresa operadora, portanto a definição de suas características passa pelo crivo da viabilidade econômica, sob a lógica privada, ou seja, os serviços definidos para o atendimento de determinada comunidade podem não apresentar viabilidade econômica, não sendo assumidos pela iniciativa privada.

A necessidade de um conjunto de usuários por um serviço público (TC), passa pela avaliação de viabilidade privada, no modelo anterior.

Em resumo, pode-se apresentar o modelo vigente no início do período analisado destacando as relações existentes entre os usuários, as empresas operadoras e o poder público.

Os usuários pagam a tarifa para as empresas operadoras e recebem delas o serviço. O poder público fixa a tarifa a ser paga pelo usuário, determina a oferta a ser produzida pelas operadoras e controla o serviço prestado.

As empresas operadoras, além de receber as tarifas dos usuários e prestar o serviço de transporte coletivo aos mesmos, pressiona o poder público por reajuste tarifário.

Neste modelo, em que o elemento Custo e o elemento Tarifa estão vinculados, qualquer melhoria operacional leva ao aumento de tarifa.

Assim, estão criadas as condições para os conflitos:

- melhoria de serviço e/ou aumento dos preços dos insumos, implicam em aumento do custo, portanto há pressão para aumento de tarifa;
- poder público tem de repassar os custos para a tarifa, mas deve levar em conta a capacidade de pagamento da população;
- contenção tarifária leva à impossibilidade de melhoria do serviço.

Assim, estes elementos refletem na configuração da rede de TC, que apresentava entre outras deficiências, as apontadas abaixo:

- Deficiências de acessibilidade às diferentes áreas da cidade de modo mais rápido e, se possível, sem necessidade de transferências pagas⁷;
- Deficiências de atendimento em determinadas áreas da cidade;
- “Perpetuação” de tipos de ligação, como as ligações radiais⁸, que em alguns casos já deixaram de representar o desejo de deslocamento de usuários;
- Adensamento de tráfego em corredores de passagem⁹;
- A falta de interação entre os diversos órgãos responsáveis pela política de transporte e circulação na cidade de São Paulo, além de outros

⁷ Por “transferências pagas” entende-se a necessidade de utilização pelos usuários de duas linhas de ônibus não integradas, para a realização de um deslocamento. O complemento “pagas” indica a distinção quanto a oferta de transferências entre linhas ocorridas dentro de sistemas integrados, sem acréscimo tarifário.

⁸ “Ligações radiais” são as ligações realizadas por linhas com origem em bairros externos ao centro da cidade e destino neste centro.

⁹ “Corredores de passagem” são as principais vias de ligação da cidade, promovendo a articulação entre os bairros e os centros de geração de atividade.

setores da administração pública com interface direta com esta questão, como: vias públicas, administrações regionais, habitação, uso do solo, educação, lazer e saúde.

Como destacado no documento CMTC, 1989a, as características do modelo de remuneração então vigente, contribuíam para a estruturação inadequada da rede de transporte:

“Os motivos pelos quais o órgão de gestão é colocado à frente de determinados problemas relativos à configuração física e ao estado operacional do serviço de transporte referem-se, via de regra:

- *Ao desequilíbrio entre a oferta e a demanda, pela qual o nível de serviço, expresso na lotação dos veículos, não permite o embarque dos usuários em condições razoáveis de conforto;*
- *A indisponibilidade de frota, pela qual, os limites contratados e a dificuldade de adoção de custos reais, impedem a expansão da mesma e o atendimento de novas demandas;*
- *As deficiências da rede em termos de acessos e grau de cobertura, levando a elevados deslocamentos a pé;*
- *A acessibilidade prejudicada, com a inexistência de ligações múltiplas à outras áreas da cidade, implicando em várias transferências, às vezes onerosas;*
- *A expansão, contínua, da malha urbana ou mesmo, o adensamento de outras áreas, levando ao surgimento de novas demandas localizadas.”*

Os trechos grifados destacam a dificuldade de ampliação da oferta imposta pelo modelo de remuneração vigente.

A crise no modelo de gestão de TC vigente foi apontada ainda por diversos autores, como Cheibub, 1985, Carvalho, 1990 e Bicalho, 1993.

Trecho de Cheibub (1985) aponta o cerne do que seria a razão desta crise:

“Não é difícil perceber a tensão que passa a existir entre a lógica do serviço público e a lógica empresarial em função da autonomia

adquirida pelas linhas de ônibus. Se, do ponto de vista público, o serviço deve existir mesmo quando não justificado em termos estritamente econômicos, do ponto de vista empresarial, ele só faz sentido quando pode ser rentável.”

Da leitura de Godard, 1988, pode-se inferir que o sistema de TC na cidade de São Paulo passava neste momento por uma transição cíclica de um menor grau de regulamentação por parte do poder público para momento de maior intervenção.

“Essa dinâmica é constituída por um movimento de duas direções: estruturação/integração/incorporação da oferta sob a tutela das autoridades públicas; e surgimento de iniciativas espontâneas de formas de transporte desvinculadas do sistema institucional e restaurando a lógica pura do mercado. Evidentemente é preciso admitir que cada fase desse movimento necessita de um período de maturação de muitos anos ou mesmo várias décadas.”

“Esse duplo movimento constitui a riqueza da adaptação das cidades dos países em desenvolvimento em face de um contexto de crise urbana, e pode-se arriscar a hipótese de que se um dos dois vetores do movimento falhar é o conjunto do sistema dos transportes que acabará apresentando disfunções prejudiciais.”

O modelo de remuneração por tarifa na cidade de São Paulo encontrava-se em crise por diversas razões, elencadas anteriormente. Considerando a manutenção de uma tarifa única no sistema; considerando a vigência do modelo adotado em 1977, que dividia a cidade em áreas de operação; considerando a dinâmica urbana da cidade, onde os custos de operação da rede de transporte nas áreas periféricas subiam mais do que a média do sistema; considerando ainda a crise econômica, que pressiona a tarifa para baixo em função da queda de poder aquisitivo da população de baixa

renda; um modelo com estas características não é capaz de garantir uma qualidade homogênea de prestação do serviço em todo o sistema, não sendo capaz de garantir uma ampliação adequada da demanda.

Como destacado em Mendonça, 1993, sobre o modelo tarifado: "...no fundo, a definição da tarifa impunha o ritmo da política de transporte", reforçando a dependência do poder público quanto a tarifa no modelo vigente.

Neste contexto assume a administração de São Paulo Luiza Erundina, cuja atuação no setor de transportes é melhor analisada no Capítulo III, especificamente quanto à adoção de um novo modelo de gestão e a relação deste modelo com a flexibilidade do poder público atuar sobre a rede de TC.

Capítulo III - Administração Luiza Erundina

(1989/92)

Neste capítulo será desenvolvido o histórico da Administração Luiza Erundina no setor de transporte, procurando destacar os fatos mais relevantes na condução da política de transportes em seus aspectos relacionados com o tema da dissertação.

Assim, a preocupação central será o acompanhamento da evolução dos fatos relacionados com a adoção de um novo modelo de contratação dos serviços de transporte coletivo por ônibus.

Em 1988 Luiza Erundina (Partido dos Trabalhadores) é eleita Prefeita de São Paulo para um mandato de quatro anos (1989/92), trazendo ao governo da maior cidade do País um partido de esquerda e de oposição, com poucas experiências anteriores de administração municipal.

Ao assumir esta parcela do Estado o Partido dos Trabalhadores começa a se defrontar com as dificuldades gerenciais inerentes à complexidade de problemas, e também a se defrontar com a tarefa de passar de um partido de oposição para um partido com a responsabilidade de governo.

Esta nova tarefa, governar uma cidade do porte de São Paulo, traz para o Partido dos Trabalhadores um grande desafio, definido por Couto (1995) como uma transição de uma lógica movimentista e revolucionária, embrião do partido, para uma lógica de partido governante, com responsabilidades administrativas.

No caso específico da Política de Transportes Coletivos, as dificuldades de definição clara de metas e ações imediatas eram as mesmas de outras áreas do governo.

Bicalho (1993) levanta os elementos e fatos referentes à formulação da política de transportes do Partido dos Trabalhadores no período que antecede as administrações eleitas em 1988. Após apresentar uma evolução do pensamento petista para a política de transporte, Bicalho (1993) resume as propostas do PT para atuação no transporte coletivo quando das campanhas para prefeituras em 1988 e para o início das administrações conquistadas.

Assim, o conjunto de propostas elaboradas naquele momento podem ser resumidas em três grandes blocos:

- Modelo de Gestão (Estatização);
- Questão tarifária;
- Participação popular.

No momento de início das administrações do PT¹⁰, as diretrizes gerais de uma Política de Transportes eram basicamente de três tipos: estatização da operação dos serviços, redução da tarifa e participação e controle popular.

No entanto, como analisado por Bicalho (1993), estas diretrizes gerais se apresentavam como uma declaração de intenções, mais do que como uma política pública elaborada como tal.

A Administração Luiza Erundina pode ser dividida, para efeito de descrição e análise da política de transportes, em três períodos distintos, delimitados pelo titular da Secretaria de Transporte. O primeiro período, com duração

¹⁰ O Partido dos Trabalhadores também assumiu, em 1989, a condução da gestão em outras cidades de médio porte, onde também enfrentou o dilema dos transportes coletivos, como por exemplo Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema, Santos, Piracicaba, somente citando cidades no Estado de São Paulo.

aproximada de nove meses, conta com a vereadora Tereza Lajolo como Secretária de Transporte desde o início da administração; em seguida Ademar Giannini, Secretário de Abastecimento no início do governo, é convidado para a SMT, comandando o setor durante dez meses; no período restante da administração assumiu a SMT Lúcio Gregori, num primeiro momento como interino, acumulando as funções de Secretário de Serviços e Obras, que já exercia desde o início da administração, e em seguida como titular da SMT.

Período Tereza Lajolo

Entre os três secretários de transporte que atuaram na administração Luiza Erundina, a vereadora Tereza Lajolo era a mais envolvida com a questão de transporte coletivo, tendo participado ativamente do Grupo de Transporte do PT antes de assumir as funções de secretária.

Sua militância dentro do setor de transporte coletivo começou quando foi eleita vereadora em 1982. Como vereadora entra em contato com o "Grupo de Transporte" do PT, grupo este que prestava assessoria técnica à bancada de vereadores do PT nos assuntos relacionados a transporte coletivo¹¹.

Em 1985, com o encerramento dos contratos entre a CMTC e as empresas operadoras privadas, e já com as dificuldades nas alterações na rede de transporte atribuídas ao modelo de contratação vigente, a Administração Mário Covas (83/85) enviou um projeto de lei para a Câmara Municipal

¹¹ As características deste grupo foram descritas em Bicalho, 1993.

propondo a instituição de uma Câmara de Compensação Tarifária, de forma a manter o equilíbrio econômico - financeiro de todas as operadoras, independente da região e do conjunto de linhas operadas (o modelo de Câmara de Compensação Tarifária é melhor explicado no Capítulo II).

Nesta oportunidade a bancada de vereadores do PT elabora e apresenta um projeto substitutivo ao projeto enviado pelo então prefeito Mário Covas. O substitutivo, elaborado pelos membros do Grupo de Transporte do Partido dos Trabalhadores, propunha a "municipalização" (remuneração pelo serviço prestado) já em 1985, como alternativa à Câmara de Compensação Tarifária. A vereadora Tereza Lajolo participou da elaboração e do encaminhamento deste substitutivo, aumentando ainda mais seu contato com o tema.

Durante o período de 1985 a 1989 as formulações petistas em transporte coletivo davam maior ênfase à operação pública do serviço de TC, entendida como estatização.

Com a assessoria do Grupo de Transporte e o apoio logístico garantido pelo seu mandato de vereadora, Lajolo procurava municiar os movimentos de transporte quanto aos aspectos técnicos, bem como desenvolver os aspectos políticos relativos às reivindicações.

Em janeiro de 1989 Tereza Lajolo assume a Secretaria Municipal de Transportes, contando com autonomia para montar sua equipe, inclusive com poder para indicar as diretorias das duas empresas ligadas à pasta de

transportes (CMTC - Companhia Municipal de Transporte Coletivo, e CET - Companhia de Engenharia de Tráfego).

Na indicação de Tereza Lajolo começam os conflitos com os dirigentes partidários, cujo agrupamento fora alijado de participação mais efetiva, principalmente na área de transporte coletivo, considerada uma das mais importantes áreas do governo.

Segundo Couto (1995) a exclusão de parcela do PT, que era majoritária na estrutura partidária, contribuiu para o acirramento das disputas em torno das decisões de governo, gerando processos distintos de transição. As pessoas que assumiram posições de governo passaram por processos de transição de um comportamento movimentista e revolucionário para um comportamento de membros de um partido governante, com responsabilidades administrativas perante a sociedade. Já os dirigentes partidários, alijados de uma participação mais efetiva nas responsabilidades de governo, e, ao mesmo tempo adotando uma estratégia de conquista de espaços dentro do partido, "...não se submeteram às condições impostas pelo ambiente governamental,...contaram (portanto) com um fluxo muito menor de incentivos transformadores" segundo Couto (1995).

Assim, parte das dificuldades enfrentadas no primeiro período (Tereza Lajolo) referem-se às disputas entre o grupo político que assumiu as tarefas de administrar o transporte coletivo e o tráfego, e o grupo político que foi preterido. Estas dificuldades se apresentaram nos três componentes

basilares da política de transportes: modelo de gestão, questão tarifária e participação popular.

Considerando o objeto deste estudo, os aspectos referentes ao modelo de gestão serão mais aprofundados na análise da evolução dos períodos.

Quanto ao modelo de gestão, a questão da estatização era entendida como a operação do serviço por um ente estatal e o controle sobre a execução do serviço exercido de forma pública. Segundo Tereza Lajolo¹², havia um entendimento claro entre os membros de sua equipe de que se não houvesse condições para a primeira, seria implementada a segunda, ou seja, na impossibilidade de implantação imediata da estatização da operação do serviço, seria priorizada uma política que favorecesse o controle público da prestação do serviço.

Aparentemente foi feito um diagnóstico preliminar de que a estatização não seria factível a curto prazo. O termo *aparentemente* foi adotado de forma proposital na medida em que a estratégia de estatizar a operação do serviço não foi claramente abandonada a curto prazo, sendo tema recorrente de atritos entre membros do governo, dirigentes partidários e trabalhadores do setor.

O que contribuía para esta dubiedade era o tipo de diagnóstico elaborado sobre a questão da estatização do serviço de TC. Se por um lado alguns começavam a questionar esta medida como estratégia de atuação do Estado, procurando fazer uma reavaliação do papel do poder público na

¹² Entrevista ao autor em 1º/8/96.

prestação deste serviço, outros entendiam que tal medida, mesmo inviável a curto prazo, ainda seria válida a médio/longo prazo. Assim abria-se um grande campo de discussão sobre estes diagnósticos e sobre o que seria afinal curto, médio ou longo prazos.

Tereza Lajolo, em depoimento ao autor¹³, apresentava como diagnóstico a segunda situação considerada anteriormente, mantendo a estatização como meta futura. Seu diagnóstico apontava para o estado precário da frota das empresas operadoras privadas, bem como para o volume de recursos necessários para aquisição de toda frota privada.

Neste sentido, a Secretária entendia que sua equipe tinha diagnóstico unânime quanto a prioridade para implantação da remuneração por serviço prestado (municipalização), visando obter o controle público do serviço.

Segundo Lajolo¹⁴, a questão central era a inexistência de contrato, e não o eventual esgotamento do modelo de gestão via tarifa/rede¹⁵. Numa hipótese simulada, se houvesse a possibilidade de renovação de contrato nas bases de remuneração via tarifa e equilíbrio entre empresas via rede, no ano de 1989, a capacidade de aumento de oferta seria restabelecida, ainda segundo Lajolo.

Apesar da colocação de que a Administração Erundina propunha um modelo de remuneração pelo serviço prestado para poder ter maior controle

¹³ Entrevista ao autor em 1º/8/96.

¹⁴ *idem*.

¹⁵ Através de aumento tarifário e/ou através de troca de linhas entre a empresa estatal (CMTC) e empresas privadas com rentabilidade abaixo da média.

(controle público), Lajolo¹⁶ entende que seria possível a manutenção do modelo anterior:

"...a falência (do modelo tarifado) está em não resolver o atendimento na qualidade naquilo que você quer dar, e que você acha que o poder público tem que ofertar à população." - "... o modelo (tarifado) impede que você concretize o que você quer dar (em termos de oferta)...".

Assim, as premissas básicas elencadas pela secretária para a adoção de um novo modelo de gestão eram:

- Assumir para o poder público a receita das tarifas ("receita pública");
- Eliminar a operação exclusiva de uma empresa, ou consórcio, dentro de uma área operacional, fato este considerado como uma dificuldade adicional para controle da oferta pelo órgão gestor;
- Incluir a empresa estatal (CMTC) no processo de remuneração por serviço prestado, melhorando assim o conhecimento de seus problemas financeiros;
- Possibilitar à CMTC assumir a operação da rede estrutural, contendo uma visão estratégica para enfrentamento de possíveis conflitos com operadores privados, ou outra crise do sistema de TC que impeça a operação das operadoras privadas;
- Fortalecer a CMTC sob o ponto de vista gerencial, procurando um aumento de eficiência na atividade de operação.

Segundo Tereza Lajolo¹⁷, ao assumir a Secretaria Municipal de Transportes a visão que sua equipe tinha do papel do Estado na política de transporte,

¹⁶ Entrevista ao autor em 1º/8/96.

¹⁷ idem.

quanto ao modelo de gestão, era de operador exclusivo ou contratação de empresas privadas com controle do órgão gestor.

Na verdade a discussão sobre o papel da CMTC como operadora de parcela ou da totalidade do serviço esteve presente durante todo o período analisado, ofuscando em grande medida as discussões sobre o modelo de contratação das operadoras privadas e o estabelecimento de novos padrões de relação público/privado, até porque não se tinha claro se haveriam operadores privados com os quais se relacionar.

Quanto à questão tarifária, a expectativa gerada durante a campanha eleitoral de 1988 era a de congelamento das tarifas ou de reajustes abaixo da inflação.

No entanto Tereza Lajolo¹⁸ afirma que o congelamento da tarifa não foi proposto na campanha, mas sim uma auditoria nos custos do sistema. A proposta elaborada pelo Grupo de Transporte do Partido dos Trabalhadores era a adoção de uma tarifa social, que consistia no levantamento dos custos reais e adoção de subsídio de alguma outra fonte.

A administração do Partido dos Trabalhadores na cidade de Diadema no período anterior (1982-1988) tinha conseguido reduzir a tarifa de transporte coletivo (em termos reais) em função do estudo e implantação de nova planilha custos e metodologia de cálculo tarifário. Assim, a crença geral entre os militantes de transporte do PT era a de que seria possível atuar de

¹⁸ Entrevista ao autor em 1º/8/96.

forma semelhante, por isso os discursos de campanha faziam referência a congelamento de tarifas.

Apesar do depoimento de Tereza Lajolo¹⁹, a expectativa por um congelamento de tarifas, ou redução real, estava presente junto aos empresários do setor, imprensa, movimentos populares, dirigentes partidários e inclusive em outros membros do governo. Isso se mostra presente nas reuniões de governo em que a equipe de transporte é pressionada a adotar tarifas inferiores às previamente calculadas.

Independente das expectativas geradas, as tarifas de transporte coletivo foram elevadas acima da inflação durante este período, com o argumento de recomposição da tarifa em função da contenção supostamente ocorrida no final da Administração Jânio Quadros.

Consultando o documento CMTC, 1992, a tarifa média²⁰ de novembro de 1988 atingiu o valor de US\$ 0,15, sendo reajustada em dezembro de 1988, último mês da Administração Jânio Quadros, para o patamar de US\$ 0,18. Este valor foi mantido aproximadamente igual de janeiro a abril de 1989, início da Administração Luiza Erundina, passando para US\$ 0,25 em maio de 1989 e reduzindo ligeiramente até o mês de setembro, quando Tereza Lajolo deixou a secretaria (US\$ 0,23).

¹⁹ Entrevista ao autor em 1º/8/96.

²⁰ A tarifa média era determinada neste período em função da alta inflação então vigente, sendo necessário o cálculo de um valor médio pois o dólar tinha variação diária, enquanto a tarifa tinha variação periódica.

Cabe ressaltar que uma análise mais detida sobre a evolução da tarifa e, principalmente, do custo do sistema não é objeto deste estudo, servindo apenas como referencial comparativo.

O tema da participação popular era bastante importante para o novo governo como um todo. De fato, já no episódio das prévias no PT para escolha do candidato a prefeito de São Paulo no começo de 1988, o tema da participação popular e os mecanismos para sua viabilização ocuparam grande espaço nos debates entre os dois pré candidatos.

Assim, esta questão era considerada prioridade no início do governo. No setor de transporte não seria diferente e a temática da participação popular também ocupou espaço importante.

A questão da participação popular foi encaminhada no período de Lajolo de duas formas distintas: por um lado, forte ação junto aos trabalhadores do setor, procurando criar e garantir mecanismos de participação dos trabalhadores nas decisões da CMTC (empresa estatal) e incentivando a criação de organizações de base nas empresas privadas (comissões de garagem, à semelhança das comissões de fábrica); por outro lado, com a criação da Assessoria de Ação Comunitária.

A Assessoria de Ação Comunitária era uma estrutura voltada a estabelecer e conduzir os contatos com os usuários de transporte coletivo e com a população em geral, nos assuntos referentes aos problemas de oferta e qualidade do serviço. Como será destacado adiante, em cada período analisado o papel a ser desempenhado pela A.A.C. foi diferente, seguindo a

estratégia de cada secretário para o enfrentamento da questão da relação do setor de transporte com os usuários e a população em geral.

Assim, Lajolo via a A.A.C. como um embrião de conselho popular de transporte, procurando desenvolver uma abordagem ampla nos contatos com os usuários, tentando ainda transmitir a idéia de uma atuação global, não somente vinculada a uma reivindicação específica de oferta.

A diretriz neste primeiro período era a de utilizar o contato institucional como ocasião para uma formação mais ampla dos movimentos reivindicativos, seja em termos de uma reflexão mais global do problema de oferta de transporte coletivo (geral e regional), seja em termos de uma reflexão mais politicamente engajada.

Neste sentido, o esforço inicial era de mudança no padrão das relações com os movimentos organizados e associações de bairro²¹. A questão específica de cada linha seria tratada sim, mas dentro de uma visão de conjunto com a região em que estava envolvida, uma visão do papel do Estado na prestação deste serviço, e uma discussão sobre as raízes estruturais dos problemas com a ampliação de oferta do serviço de TC.

A implantação da política de transporte neste período, segundo as características apontadas acima em relação aos três pontos básicos, enfrentou muitos obstáculos, de diversas origens.

²¹ O padrão anterior das relações do poder público com os movimentos organizados e associações de bairro era de atendimento das solicitações, em caso de entidades comprometidas politicamente com a administração, ou a rejeição em caso contrário.

Num rápido diagnóstico do setor, elaborado pela equipe da secretária por ocasião do evento sobre os 100 primeiros dias de governo, as possibilidades de melhoria imediata eram mínimas:

- A CMTC foi encontrada sem nenhuma peça de reposição no almoxarifado, o exemplo mais ilustrativo desta situação foi a existência de apenas um pneu no estoque de uma empresa que operava cerca de 2.500 ônibus a época²²;
- A CMTC apresentava uma estrutura administrativa antiga, com excesso de pessoal administrativo, práticas gerenciais antiquadas, além de uma grande despesa com funcionários inativos, herança de uma empresa de 40 anos de existência;
- A frota total de veículos em operação na cidade encontrava-se estagnada em cerca de 8.000 carros durante o período de dez anos, acumulando uma grande demanda por aumento de oferta partindo dos movimentos de transporte;
- A tarifa tinha sido reduzida em termos reais no período que antecedeu as eleições, sendo contida exatamente visando o efeito eleitoral positivo, reduzindo as possibilidades de atuação da nova Administração Municipal na questão tarifária;
- O setor operador privado encarava a nova administração com muito temor, considerando as reiteradas manifestações de desejo de estatização do serviço durante a campanha eleitoral, além de se

²² Conforme divulgado pela imprensa no início da Administração Erundina, baseado em relatório de diagnóstico produzido para um balanço dos 100 primeiros dias de governo.

queixar da redução dos níveis tarifários do período anterior, o que teria reduzido a capitalização do setor;

- A CET encontrava-se desestruturada, tendo grande parte de seus quadros técnicos sido demitidos na administração anterior, chegando a desativar alguns setores importantes da companhia como o setor de pesquisas e o de planejamento;
- Por fim, uma condição de toda a administração direta, uma desmotivação e esvaziamento de atividades dos departamentos da própria secretaria (DSV - Departamento do Sistema Viário e DTP - Departamento de Transportes Públicos).

Segundo Tereza Lajolo²³, a equipe inicial era homogênea em termos de política de transportes a ser implementada para a superação destas dificuldades:

- Garantir a operação da CMTC;
- Criação da Assessoria de Ação Comunitária como um embrião de Conselho Popular, com uma atuação voltada ao convencimento de que o problema da ampliação do nível de oferta de transporte coletivo passava pela "municipalização", procurando criar condições para a mudança de modelo gerencial através da compreensão do problema como um todo, e não através do atendimento imediato de reivindicações pontuais;

²³ Entrevista ao autor em 1º/8/96.

- Implantação de um modelo de contratação das empresas operadoras baseado na remuneração por serviço prestado (conhecido como “municipalização”);
- Adoção de uma estratégia de aproximação com os empresários operadores do setor para a tese da “municipalização” (remuneração pelo serviço prestado).

A unanimidade da equipe de transporte neste período não transpareceu para outros membros do governo, como demonstram os depoimentos de Ademar Giannini²⁴ (Secretário do Abastecimento) e Lúcio Gregori²⁵ (Secretário de Serviços e Obras), bem como para as pessoas que trabalhavam nas empresas públicas (minha própria experiência profissional). A impressão corrente era a da existência de um conflito dentro da equipe quanto a adoção de um novo modelo de contratação de empresas operadoras privadas, tendo como um dos argumentos a possibilidade de estatização completa da operação do sistema de TC. Ou seja, o que transparecia era o desejo de uma parcela da equipe de encaminhar o processo de estatização, encarando assim a possibilidade da adoção de um novo contrato como um empecilho à consecução deste objetivo.

Segundo Lajolo²⁶, a ampliação do sistema estava “engessada” pela falta de um instrumento contratual, que garantisse a segurança para investimento

²⁴ Entrevista ao autor em 2/8/96.

²⁵ Entrevista ao autor em 5/8/96.

²⁶ Entrevista ao autor em 1º/8/96.

por parte do setor privado, lembrando que os contratos das empresas operadoras estavam vencidos desde 1986.

Ainda contribuía para a falta de interesse do setor privado em investir no sistema a percepção pelos empresários de que o novo governo tinha como proposta a estatização da operação do serviço.

Quais teriam sido as dificuldades de implantação deste novo modelo no período em questão? Quais agentes teriam oferecido resistência? Qual a real importância dada a esta questão durante este período?

Um primeiro agente a ser considerado é o Partido dos Trabalhadores. Como colocado anteriormente, desde a formação do primeiro escalão do governo Luiza Erundina surgiram atritos entre o governo e os dirigentes partidários, tendo em vista a parcial exclusão de representantes do agrupamento partidário majoritário na composição do secretariado, e em especial no setor dos transportes.

O agrupamento partidário majoritário (Articulação) fez um grande esforço para assumir o setor de transporte coletivo²⁷, tido como um dos mais importantes. Com o insucesso do pleito, a estratégia deste agrupamento foi a pressão contínua sobre o setor, criticando as iniciativas adotadas.

Neste sentido não é tarefa fácil a exata identificação dos elementos de crítica dos dirigentes partidários à atuação do setor de transporte. A crítica era formulada em relação à adoção de uma política de transporte

²⁷ Segundo Tereza Lajolo em entrevista ao autor em 1º/8/96.

equivocada, ou seria uma estratégia de pressão sobre o grupo que comandava o setor?

No caso específico da implantação de um novo modelo de gestão ("municipalização"), a resistência dos dirigentes partidários não foi sentida com a mesma intensidade nos três períodos analisados, dando a entender que a resistência estivesse mais relacionada com as disputas de influência na condução do processo.

Outro agente importante a ser considerado era aquele constituído pelos operadores privados do setor. Os empresários do setor estavam reticentes no início do governo do PT, preocupados com a falta de um instrumento de regulamentação (os contratos estavam vencidos desde 1985/86) e com a idéia de que o novo governo iria estatizar a operação do serviço de TC.

Neste período inicial de governo a relação com o setor empresarial ainda engatinhava, com os dois lados estudando a nova situação. Assim, como não foi claramente formulada a proposta de mudança do modelo de gestão para os operadores privados, o posicionamento do setor empresarial não pôde ser avaliado neste período.

Um agente a ser também considerado é o chamado "Governo", identificado pelos entrevistados ora como o Conselho Político da administração, ora como o grupo de assessoria mais próximo da prefeita.

Neste período inicial da Administração Luiza Erundina os temas da política de transporte mais visados e discutidos eram a questão da tarifa e da administração da CMTC. Considerando que a atuação do "Governo" era

influenciada pelas disputas políticas partidárias e que o setor de transporte estava na mira do grupo majoritário dentro do diretório municipal do PT, esta instância foi identificada por Tereza Lajolo²⁸ como a que exerceu mais pressão e apresentou resistências à implantação da política de transporte tal como concebida inicialmente.

Assim, a principal dificuldade de implantação da política de transporte neste período teria sido as resistências internas dentro do próprio governo. Entre estas resistências foram citadas a pressão para a estatização da operação do serviço, pressão para o atendimento às demandas da população por melhoria de qualidade, pressão para reajustes de tarifa abaixo do calculado, pressão para a melhoria do desempenho do sistema viário.

Quanto à tese da "municipalização" (remuneração por serviço prestado) Tereza Lajolo²⁹ conclui que não foi assimilada pelo PT/Governo, sendo incorporada somente pelo Grupo de Transporte/PT.

O depoimento de Lúcio Gregori³⁰, que era membro do Conselho Político neste período, apresenta versão distinta quanto ao aspecto da mudança do modelo de gestão. Na visão do Secretário de Serviços e Obras a problemática do transporte coletivo que costumava ser debatida no "Governo" eram os reajustes tarifários e a CMTC; a implantação de um novo modelo de gestão ("municipalização") como uma estratégia para melhoria do serviço de TC não foi colocada em discussão neste primeiro período, sendo

²⁸ Entrevista ao autor em 1º/8/96.

²⁹ idem.

³⁰ Entrevista ao autor em 5/8/96.

apresentada formalmente somente pelo secretário Ademar Giannini (segundo período).

Segundo Tereza Lajolo³¹, a justificativa pela não obtenção de resultados imediatos, a de que a solução para alguns problemas era estrutural, foi interpretada como indicador de falta de capacidade para solucionar estes problemas. Por solução estrutural entendia a secretária o estabelecimento de novas regras de relação público/privado na operação deste serviço, com a adoção de novo modelo de contratação das empresas operadoras e, em consequência, de um novo modelo de gestão.

Os trabalhadores do setor podem ser considerados outro agente neste processo. Segundo Tereza Lajolo³² no período inicial do governo as diretrizes de atuação junto aos trabalhadores do setor compreendiam:

- Desenvolvimento de uma ação junto aos condutores visando aumentar a consciência para uma atuação política da categoria;
- Assegurar melhores condições para os trabalhadores do setor, com as implicações de aumento de custo decorrentes.
- Inserir os trabalhadores na participação da administração e condução da empresa estatal do setor (CMTC).

Este grupo (condutores) já apresentava sinais de resistência à idéia da "municipalização" como uma mudança de contrato como os operadores privados, vendo na proposta uma forma de desviar da meta desejada de estatização da operação. A resistência deste agente, apesar de não

³¹ Entrevista ao autor em 1º/8/96.

³² idem.

identificada por Tereza Lajolo, foi sentida por outros membros do governo, bem como por pessoas envolvidas na questão (também neste caso minha própria experiência profissional).

Assim, o primeiro período analisado (Tereza Lajolo) pode ser resumido da seguinte forma:

- Grande expectativa de melhoria das condições de TC e Tráfego, gerada durante o processo eleitoral;
- Falta de experiência gerencial no governo para a maioria da equipe da administração, não sendo o setor de transporte uma exceção;
- Acirrada disputa política interna pela hegemonia do setor, com a equipe sob forte pressão;
- Falta de clareza sobre a política de transporte, com a polêmica sobre a estatização da operação ou a adoção de novo contrato com o setor operador privado;
- Relação distante com os operadores privados, não sendo considerados como parceiros na prestação do serviço;
- Falta de definição quanto ao papel da CMTC, bem como mecanismos de administração que garantissem melhor desempenho.

Em suma, o período foi consumido com disputas políticas em torno da hegemonia no setor, em torno da definição do papel da empresa pública, com discussões acerca do valor e função da tarifa e outros problemas emergentes. A questão da adoção de novo modelo de gestão, estabelecendo novos padrões de relacionamento órgão gestor/empresas

operadoras, não foi claramente colocada e encaminhada como uma possível solução para os problemas de oferta e qualidade do serviço prestado.

Período Ademar Giannini

Em setembro de 1989 Ademar Giannini assume a pasta de transporte sem ter tido nenhum contato anterior com a questão de TC.

Como Secretário de Abastecimento, sua função desde o início da Administração Luiza Erundina, teve pouco contato com a área de transporte, além das reuniões de governo, onde eram apresentados os relatos da situação encontrada.

Na condição de participante do governo, recebia informações genéricas sobre TC, sendo que as principais questões discutidas a nível de governo eram:

- A CMTC, chamando a atenção a falta de frota operacional e a ineficiência administrativa, e na verdade trazendo à tona a discussão sobre o papel do Estado no setor de TC;
- A questão da tarifa, com aumentos maiores que a inflação e sem apresentar melhoria em contrapartida, gerando desgaste político para toda a administração, em função da expectativa gerada na campanha eleitoral.

Convidado para substituir Tereza Lajolo na Secretaria de Transporte, Giannini passou a estudar o assunto com o auxílio de diversos relatórios disponíveis.

Ao examinar um relatório sobre a "municipalização", produzido no período em que Tereza Lajolo era a Secretária, Giannini começa a vislumbrar a adoção de um novo contrato como uma alternativa de solução para o problema da oferta de TC.

Desta primeira leitura, nos primeiros dias deste segundo período, Ademar Giannini passa a enxergar vantagens na implantação da "municipalização", principalmente quanto ao equacionamento de alguns problemas políticos que, segundo sua interpretação³³, permeavam o modelo vigente:

- O novo modelo permite a separação entre tarifa, um preço público considerado como atribuição política da Prefeita e devendo ser definida segundo as "conveniências políticas"; e remuneração da operação, considerado elemento econômico visando a continuidade da prestação do serviço sem influência na determinação dos padrões de qualidade;
- Ocorre uma inversão na lógica do setor operador, com o sistema de remuneração via tarifa as empresas operadoras aumentam seu lucro com uma redução da oferta, enquanto com o sistema de remuneração por serviço prestado as operadoras têm interesse em aumentar a oferta;
- O novo modelo é visto ainda como positivo por eliminar o discurso da "estatização" da operação, segundo Giannini³⁴ inatingível: "...a

³³ Entrevista ao autor em 2/8/96.

³⁴ idem.

estatização é) inviável seja do ponto de vista econômico, seja do ponto de vista operacional, até sob o ponto de vista da idade da frota...”.

Quanto ao problema de atendimento de solicitações de aumento de oferta, Giannini³⁵ apontava que a solução imediata passava por soluções como as apresentadas abaixo:

1. Maior racionalização das linhas, que dependiam de estudos técnicos, projetos e pesquisas;
2. A compra de ônibus pela CMTC, que chegou a adquirir cerca de 400 veículos durante este período, e pelas operadoras privadas, a partir dos contratos emergenciais de municipalização (jan./90).

A estratégia adotada para atendimento de solicitações neste período foi a de atender parcialmente estas solicitações através do remanejamento de frota, com a injeção dos 400 veículos adquiridos pela CMTC (que em parte seriam utilizados para renovação), até o estabelecimento dos novos contratos provisórios de prestação de serviço.

O argumento utilizado por Giannini³⁶ era de que não teria sentido tentar convencer os usuários de que o problema era estrutural, na medida que a situação era precária e cotidiana.

A estratégia adotada no período Giannini foi o de atendimento de “pronto socorro”, através da troca de linhas entre as operadoras privadas e a CMTC. Segundo Giannini³⁷, estas trocas ocorreram para favorecer uma melhor logística na distribuição das linhas, visando um ganho de eficiência.

³⁵ Entrevista ao autor em 2/8/96.

³⁶ idem.

³⁷ ibidem.

Era uma estratégia diferente da adotada no período anterior (Lajolo), onde a diretriz era a de divulgar a alternativa da "municipalização" como solução estrutural, e assim evitar a troca de linhas entre empresas.

Giannini³⁸ identifica não somente a falta de instrumento contratual com os operadores privados, mas também, e principalmente, a forma de remuneração pela tarifa, como fator impeditivo de aumento de oferta. Neste sentido, o instrumento da "municipalização" viabilizou, a seu ver, o caráter público da prestação, com maior flexibilidade para alterações de rede.

Assim, diante deste diagnóstico, Giannini inicia o processo de contratação por serviço prestado através da adoção de contratos de emergência com algumas empresa operadoras em dificuldades econômicas, apresentando baixa rentabilidade. Este processo teve início em janeiro de 1990 e atingiu 16 empresas operadoras³⁹.

Além da adoção do novo modelo de contratação dos operadores privados, Ademar Giannini⁴⁰ vislumbrou também a necessidade de separação das atividades de operação e gestão da empresa estatal do setor (CMTC), como forma de melhorar o desempenho da CMTC operadora e melhor estruturar a atividade de gestão do sistema todo, inclusive da parcela do serviço executado pela CMTC operadora.

Quanto à questão tarifária, o segundo período analisado apresenta outra postura. Identificando a mudança de modelo de contratação das empresas operadoras como a estratégia para a solução do problema de oferta, que

³⁸ Entrevista ao autor em 2/8/96.

³⁹ Segundo Giannini, em entrevista ao autor em 2/8/96.

⁴⁰ idem nota n° 38.

era apontado em pesquisas de opinião pública como a principal preocupação dos usuários⁴¹, a questão do financiamento do serviço de TC passou a ser encarada como uma questão chave.

Assim, passou-se a identificar a necessidade de adoção de um conjunto de medidas voltadas a uma melhor equação de financiamento do sistema, contando com uma política tarifária mais "realista", para usar um termo referido por Ademar Giannini⁴², medidas de redução de custos da CMTC, e incorporação de novas fontes de recursos para o custeio do serviço, como as multas de trânsito e cobranças específicas que recaíssem nos demais setores da sociedade que se beneficiam do serviço de TC (Taxa Transporte ou aumento do IPTU vinculado ao TC).

Neste período, portanto, as pressões por aumentos de tarifa abaixo da inflação foram reduzidas, talvez pelo fato de os membros do governo já terem adquirido maior experiência de gestão pública e/ou o grupo partidário com maioria no diretório municipal (Articulação) já ter sido incorporado na administração do setor de TC, em parte com a própria indicação do secretário (Giannini), mas principalmente com a indicação do presidente da empresa estatal (CMTC), Paulo Azevedo, claramente identificado com a Articulação.

⁴¹ Consultadas diversas pesquisas de opinião realizadas à época, como as pesquisas coordenadas pela ANTP - Associação Nacional de Transportes Públicos e as pesquisas coordenadas pela CMTC - Companhia Municipal de Transportes Coletivos, sendo as referências apresentadas na bibliografia do estudo.

⁴² Em entrevista ao autor em 2/8/96, Giannini deu a entender que a definição da tarifa no período anterior não considerava a completa cobertura dos custos incorridos pelas empresas operadoras, sendo definida como uma decisão política considerando a capacidade de pagamento dos usuários.

O documento CMTC, 1992, aponta que durante o período de Giannini como secretário de transporte a tarifa passou de US\$ 0,23 em setembro de 1989 para US\$ 0,33 em agosto de 1990, atingindo um pico de US\$ 0,40 no mês de março de 1990. Neste caso valem as mesmas ressalvas feitas para o período anterior quanto aos valores das tarifas e dos custos do sistema.

Quanto ao tema da participação popular e a ação específica nesse campo, o período de Ademar Giannini apresentou sensíveis diferenças em relação ao período antecedente.

O secretário investiu na ampliação da Assessoria de Ação Comunitária, contratando cerca de 60 pessoas, e reorientou sua atuação. Assim, a nova concepção do papel da AAC, segundo Giannini⁴³, passou a ser pautada por duas linhas de ação:

- A assessoria à participação popular voltada à fiscalização do serviço e ampliação da oferta, procurando incorporar os movimentos de transporte na gestão municipal do setor de transporte coletivo;
- O desenvolvimento de um sentido político de atuação, procurando a consolidação e divulgação do projeto político no setor de transporte, bem como do projeto político global da administração.

As estratégias de condução do processo de encaminhamento e solução de reivindicações da população quanto a alterações na rede de transporte serão melhor analisadas no Capítulo V a seguir.

⁴³ Entrevista ao autor em 2/8/96.

Se no período anterior a preocupação foi discutir com os movimentos de transporte que a solução para a questão do aumento de oferta passava por uma alteração estrutural, de médio/longo prazo, no período Giannini a preocupação era o atendimento das demandas, procurando administrar a falta de frota disponível. Desta forma, algumas vezes foram necessários remanejamentos de frota de uma linha para outra para o atendimento imediato de uma solicitação, como será melhor analisado nos capítulos IV e V.

Também no caso deste período cabe indagar quais foram as dificuldades enfrentadas para a implantação de um novo modelo de contratação dos serviços.

Segundo Ademar Giannini⁴⁴ o diretório municipal do PT não ofereceu resistência sistemática à implantação do novo modelo de contratação. Muitos foram os encontros e debates entre o Secretário e membros do diretório, momentos estes em que as divergências teriam sido dirimidas.

No entanto, a própria ocorrência de diversos eventos de esclarecimento mostra a pressão exercida pelo diretório municipal. Na prática os membros do diretório do PT não estavam totalmente convencidos, por diversas razões.

Os membros do diretório afinados como o grupo da Articulação estabeleceram uma espécie de trégua nas pressões, na medida em que passaram a participar na gestão do setor. No entanto, os dirigentes

⁴⁴ Entrevista ao autor em 2/8/96.

partidários identificados com outros grupos ainda aliados de responsabilidades de governo mantiveram os níveis de crítica, chegando a aumentar a pressão em diversos momentos. O Presidente do diretório municipal (Rui Falcão), por exemplo, elegeu a luta contra o novo modelo de contratação como bandeira de disputa aberta com a Prefeita e a Administração.

Ademar Giannini⁴⁵ aponta os empresários do setor como o maior foco de resistência à adoção do novo modelo, principalmente os Grupos Ruas e Constantino, os maiores operadores da cidade e com grande influência sobre os demais.

A idéia inicial para implantação da "municipalização" era a adoção deste contrato com as melhores empresas, que por sua vez eram contrárias na medida em que o modelo vigente lhes garantia boa rentabilidade. Por melhores empresas entende-se as empresas com melhor rentabilidade dentro da remuneração pela arrecadação de tarifa, modelo vigente até então. Nestas condições estão as empresas que operam um conjunto de linhas cujas características operacionais e de comportamento da demanda garantem esta melhor rentabilidade.

Assim, a estratégia adotada para reduzir as resistências dos empresários foi a adoção de contratos provisórios de "municipalização" com algumas empresas que apresentavam prejuízo operacional com a remuneração via tarifa.

⁴⁵ Entrevista ao autor em 2/8/96.

Os contratos de "municipalização" provisórios assinados neste período deram início ao processo de mudança de modelo de remuneração. Adotados por períodos curtos, com a justificativa da emergência, os contratos provisórios previam a contratação por serviço prestado de uma determinada frota de veículos, para operar um serviço de transporte coletivo determinado pelo órgão gestor, sendo a remuneração às empresas operadoras vinculada a uma fiscalização do serviço efetivamente prestado.

Os resultados positivos obtidos por estas empresas aproximaram para a tese da "municipalização" os dois grandes grupos de operadoras, que possuíam algumas empresas deficitárias e passaram a vislumbrar maior estabilidade econômica na adoção do novo modelo.

No entanto, como a solução definitiva não era adotada, com a votação de uma lei municipal específica na Câmara Municipal, o presente período encerrou-se sem a solução definitiva quanto a adoção do novo modelo.

Ainda segundo Giannini⁴⁶, outro grupo que apresentou certa resistência ao novo modelo foi o "governo", com argumentos de que o novo modelo estaria proporcionando o "capital sem risco". Esta resistência, no entanto, não foi encarada como impeditivo pelo secretário, uma vez que seu entendimento era de que se tratava de uma alternativa boa mas não a única, neste sentido cabia ao "governo" decidir.

Curioso destacar que o argumento relativo ao "capitalismo sem risco" foi desenvolvido no Conselho Político exatamente pelo Secretário de Serviços

⁴⁶ Entrevista ao autor em 2/8/96.

e Obras, Lúcio Gregori, que posteriormente viria a coordenar a implantação definitiva do novo modelo⁴⁷. O argumento tinha por base a experiência com o serviço de coleta de lixo. Neste caso o secretário se sentia impotente para controlar a remuneração por serviço prestado, entendendo ser este um problema inerente ao modelo proposto. Lúcio Gregori iria mudar de opinião, como será destacado adiante.

O modelo proposto foi apresentado pelo secretário Ademar Giannini ao governo como um “instrumento bom”, mas que não era o único, deixando claro que não representava a estatização, e, ao mesmo tempo, se apresentava aberto a receber outras sugestões de modelos factíveis a curto prazo.

A avaliação de parcela do “Governo” naquele período era a de que a implantação da “municipalização” aumentaria a necessidade de aporte de recursos, requerendo portanto outros esforços no sentido de não onerar em demasia o orçamento municipal. Assim, como alternativas foram apresentadas as seguintes estratégias:

- Adoção de uma política tarifária mais realista, procurando aumentar a receita tarifária;
- Adoção de medidas voltadas à redução de custos da CMTC;
- Estudo e incorporação de outras fontes de financiamento.

Para consecução destas estratégias, entre projetos e metas foram apresentadas para apreciação do Conselho Político as seguintes medidas:

⁴⁷ Informação passada ao autor em entrevista de Giannini em 2/8/96, e confirmada por Gregori em entrevista ao autor em 5/8/96.

- Adoção da Catraca Eletrônica, visando redução de custos;
- Reformulação da CMTTC, também visando redução de custos e aumento de eficiência;
- Aumento da arrecadação com multas de trânsito, visando aumento de receita e melhoria de desempenho do trânsito;
- Proposta de Taxa Transporte, criando um fundo público de transporte financiado por pessoas jurídicas e voltado ao financiamento de investimentos e custeio do TC (esta proposta teria inclusive dificuldades políticas de aprovação na Câmara Municipal e dificuldades jurídicas de implantação, como demonstrou o caso da cidade de Campinas, onde mesmo aprovada na Câmara Municipal teve a implantação suspensa pela justiça com argumento de inconstitucionalidade).

O debate sobre a questão da implantação do novo modelo no Conselho Político, durante o período de Ademar Giannini, apresentou elementos interessantes para análise. Ao argumento de “capitalismo sem risco” a colocação do secretário foi enfática: “...qual empresa que trabalha para o Governo com risco?”⁴⁸.

Neste aspecto o depoimento de Giannini⁴⁹ traz uma passagem interessante: “...uma coisa é você achar que eles (empresários) ganham muito dinheiro, outra coisa é você não gostar que eles ganhem muito dinheiro, e a terceira coisa é você pretender que eles não ganhem dinheiro...”. A passagem é

⁴⁸ Entrevista ao autor em 2/8/96.

⁴⁹ idem.

interessante pois remete a uma discussão precedente sobre a possibilidade de obtenção de lucro na prestação de um serviço público, surgindo novamente a questão da estatização do serviço no setor de TC.

O argumento era simples, se a operação privada do serviço de transporte coletivo era tolerada ou admitida, a obtenção de lucro pelas empresas operadoras seria aceitável. Assim, não era a obtenção de lucro que deveria ser questionada, mas o controle público sobre a prestação do serviço e o controle deste lucro dentro de patamares razoáveis.

Neste período analisado o projeto de "municipalização" é assumido pelo governo, sem uma decisão explícita mas informado do assunto e acompanhando a implantação dos contratos provisórios. Segundo Giannini⁵⁰ não houve um momento de formalização de uma decisão de governo sobre a adoção do novo modelo, e na ausência desta decisão formal o Secretário fez uma leitura de que a estratégia estaria sendo aprovada, principalmente em função dos resultados obtidos com os contratos provisórios.

Outra dificuldade encontrada no período foi a falta de instrumento legal para a mudança de contrato, e as dificuldades de aprovação de nova lei na Câmara. Os contratos de emergência foram considerados um gesto de audácia, que visavam uma solução rápida para a questão da oferta de TC (neste período ocorreram episódios de depredação de veículos, principalmente na Zonal Sul) e como uma estratégia de convencimento dos empresários do setor, como já mencionado.

⁵⁰ Entrevista ao autor em 2/8/96.

Esta questão de instrumento legal é controversa, com alguns entendendo que a mudança de contrato não precisaria de lei específica. A CMTC detinha um contrato de concessão do serviço de transporte coletivo por ônibus na cidade de São Paulo e autorização para sub-contratação de terceiros para execução parcial ou total deste serviço. Assim, entendia-se que a adoção de novo instrumento contratual entre a CMTC e suas sub-contratadas não necessitaria de edição de lei municipal.

No entanto, além do tema ser polêmico do ponto de vista jurídico, também o era do ponto de vista político. Provavelmente a Câmara Municipal reagiria com energia contra uma decisão tomada a sua revelia, além das possibilidades de intervenção judicial a respeito. A estratégia adotada então foi o envio de projeto de lei para o poder legislativo municipal e o início de negociações para a aprovação do texto proposto.

Um projeto de lei foi negociado na Câmara Municipal, segundo Giannini⁵¹, estando pronto para ser votado após o período eleitoral de outubro de 1990. Ainda segundo Giannini⁵², não houve resistência dos condutores quanto à implantação do novo modelo de gestão, sendo que a preocupação maior era sobre a questão das relações trabalhistas com as empresas.

No entanto esta não era a visão dos técnicos que acompanhavam o processo (incluindo minha experiência). Os condutores se posicionavam publicamente contra o novo modelo, argumentando que um novo contrato

⁵¹ Entrevista ao autor em 2/8/96.

⁵² idem.

com os operadores privados adiaria o projeto maior que seria a estatização da operação do setor.

Estas resistências dos condutores tinham origem em diversos temas. A disputa partidária interna (PT) influía nas discussões, o tema da estatização também, assim como as resistências da corporação da CMTC, preocupada com a perda de vantagens trabalhistas.

Entre as ações neste período, as mais importantes apontadas por Giannini foram:

- A compra de 400 ônibus para a CMTC, usados em parte para renovação de frota e em parte para expansão da rede (criação de linhas e atendimentos);
- A assinatura dos contratos de emergência, chamados de "municipalização" provisória, com algumas das empresas em pior situação financeira, atingindo em seis meses entre 14 a 16 contratos provisórios, e conseguindo quebrar resistências de alguns grandes empresários (o Grupo Ruas aderiu em junho/90);
- O envio de projeto de lei para regularização do sistema à Câmara Municipal, havendo o compromisso político de algumas lideranças de votação do projeto após as eleições de outubro de 1990 (para Governador de Estado, deputados estaduais, deputados federais e senadores).

O período Giannini pode ser sintetizado da seguinte forma:

- Assume a secretaria com respaldo da corrente majoritária do partido, tendo como presidente da CMTC o sindicalista Paulo Azevedo, indicado pela Articulação para a presidência da CMTC durante as negociações iniciais para a composição do Governo Erundina;
- Em pouco tempo assume como bandeira para a solução da questão da oferta a implantação de um novo modelo de contratação ("municipalização");
- Estabelece estratégia de implantação do novo modelo que passa por um convencimento do "governo" e dos empresários operadores, utilizando-se de contratos provisórios cujos resultados positivos serviram para melhorar a oferta de TC em algumas regiões e, ao mesmo tempo reduzir as resistências para implantação;
- Em função dos resultados obtidos com a adoção dos contratos provisórios, inicia negociação com a Câmara Municipal para a aprovação de lei específica que regulamentasse o novo modelo e permitisse a adoção de contratos definitivos, o que seria uma garantia de maiores investimentos privados no setor;
- Com a AAC, assume uma postura de procurar atender as solicitações de ampliação de oferta, mesmo com as dificuldades descritas anteriormente;
- A CMTC continua a ser uma questão complexa, em muitas ocasiões ocupando a agenda reservada ao transporte coletivo junto ao

Conselho Político, em função da diversidade temática envolvida (empresa estatal X empresa pública, relação com os trabalhadores do setor, estatização X operação privada, corporativismo);

- Inicia a estratégia de separação das atividades de operação e gestão da CMTC, visando por um lado um melhor desempenho da CMTC operadora e por outro lado uma melhor estruturação da atividade de gestão.

Neste período, a adoção do novo modelo de contratação por serviços prestados ("municipalização") passa a assumir "status" de política de transporte, tornando mais clara a possibilidade de que sua implantação pudesse resolver os problemas de oferta do serviço de TC para os usuários. Começa a ser separado de forma mais clara os problemas de oferta de transporte coletivo para os usuários dos problemas com relação ao papel a ser desempenhado pela empresa pública do setor (CMTC).

Foi também um período em que as pressões originadas no partido e no "governo", por melhor desempenho do setor de TC, foram menores do que as pressões sofridas pela equipe dirigente durante o período anterior.

Estes elementos foram fundamentais para garantir melhores condições de atuação, permitindo que neste período fossem desenvolvidas as bases para a implantação definitiva do novo modelo no período subsequente.

No entanto, foi neste período também que ocorreram algumas denúncias de irregularidades na administração da CMTC, com os casos conhecidos como

“caso das arruelas”, em que alguns itens de estoque da CMTC teriam sido adquiridos em quantidades elevadas e por preços acima do mercado.

Além do desgaste representado por estas denúncias, a política de atendimento de solicitações de ampliação de oferta mesmo sem condições de oferecer frota, retirando veículos de outras linhas para operar estes novos serviços, aumentando o desgaste junto aos usuários, também contribuiu para o desgaste de Giannini.

Este conjunto de denúncias foi apontado por Giannini⁵³ como a causa de sua saída, apesar da alegação de que em nenhum momento este assunto foi abordado de forma direta pela prefeita ou outro membro da equipe de governo.

Período Lúcio Gregori

Em agosto de 1990 Lúcio Gregori, então Secretário de Serviços e Obras da prefeitura de São Paulo, foi convidado a assumir interinamente a Secretaria Municipal de Transportes, acumulando as funções.

Convidado a assumir a Secretaria de Serviços e Obras no início da administração Erundina começou a tomar contato mais próximo com a temática de transporte coletivo como secretário e membro do Conselho Político.

Nesta condição, teve contato com temas de TC em diversos momentos importantes para a Administração Luiza Erundina, como no episódio da sucessão de Tereza Lajolo, quando foi identificada por Gregori⁵⁴ uma

⁵³ Entrevista ao autor em 2/8/96.

⁵⁴ Entrevista ao autor em 5/8/96.

pressão muito forte do “governo” para a mudança; nas negociações de tarifa, ocasiões em que defendia a teoria de definição de uma tarifa “razoável”, sem preocupação com levantamento dos custos; nas pressões da Secretaria de Finanças sobre os custos e o desempenho da CMTC; tomando contato com textos e argumentações sobre a “municipalização” bem como com os resultados obtidos com a aplicação dos contratos provisórios.

Quanto à percepção da política de transporte nos períodos antecedentes, Lúcio Gregori não conseguia enxergar com clareza um conjunto de propostas e ações que pudesse ser caracterizada como tal. Tratava-se, segundo Gregori⁵⁵, de “um debate complicado”, envolvendo política tarifária, estatização ou não (assunto que passava pela questão da CMTC); a própria CMTC; entremeados por forte disputa política.

Naquele momento, na função de secretário (SSO), Gregori⁵⁶ entendia que a figura da empresa pública era importante e tinha um papel a desempenhar, no entanto setores do “governo” já não acreditavam que uma empresa estatal pudesse funcionar adequadamente, muito em função do próprio desempenho da CMTC.

Gregori⁵⁷ relata inclusive que existia em SSO a idéia de criar-se uma empresa estatal para coleta de pelo menos 20% do lixo urbano da cidade, para poder se apropriar de indicadores de custo a serem utilizados na remuneração das empresas contratadas, na medida em que não havia

⁵⁵ Entrevista ao autor em 5/8/96.

⁵⁶ idem.

⁵⁷ ibidem.

grande conhecimento e controle sobre os indicadores de custo do serviço de coleta de lixo.

Segundo Lúcio Gregori⁵⁸, não havia, em setores do "governo", crença na possibilidade de recuperação da CMTC, nesta altura da Administração.

No período anterior (Ademar Giannini), a "municipalização" apareceu como uma possibilidade razoável de atuação para a melhoria do serviço de transporte coletivo, principalmente diante dos resultados obtidos através da implantação dos contratos provisórios, segundo impressão formada por Gregori na condição de membro do Conselho Político.

Nas reuniões de "governo" o Secretário de Planejamento do município, Paul Singer⁵⁹, defendia a tese da adoção da "municipalização" através do debate acerca da distinção entre "público" e "estatal", procurando separar com clareza a natureza da propriedade dos meios de operação (estatal ou particular) da natureza da lógica sob a qual é organizado e prestado o serviço (público ou privado). Neste sentido, o Secretário de Planejamento via na adoção do novo modelo melhores possibilidades do estabelecimento de um controle público sobre a prestação do serviço, inclusive sobre a parcela de serviço operada pela empresa estatal (CMTC).

O próprio Gregori⁶⁰, durante debate no Conselho Político sobre a adoção do novo modelo no período de Ademar Giannini, ofereceu resistência a idéia de "municipalização" sob o argumento de que "... iria transferir dinheiro da prefeitura para os empresários". A preocupação de Gregori naquele

⁵⁸ Entrevista ao autor em 5/8/96.

⁵⁹ Segundo Gregori em entrevista ao autor em 5/8/96.

⁶⁰ Citado em entrevista ao autor em 5/8/96.

momento era a dificuldade no controle da remuneração do serviço prestado na coleta de lixo, onde a Secretaria de Serviços e Obras não se encontrava capacitada para exercer um controle apropriado.

Diante dos resultados obtidos com a adoção dos contratos provisórios de remuneração por serviço prestado e também diante da reflexão de que as dificuldades de controle significavam mais uma deficiência gerencial do que um defeito inerente ao modelo proposto, Lúcio Gregori⁶¹ se convenceu da importância desta alteração na relação com os operadores, assumindo a implantação de um modelo definitivo como a maior meta a ser atingida durante seu período.

Ao assumir a SMT - Secretaria Municipal de Transporte, Gregori procurou traçar um rápido diagnóstico da situação, buscando entender o papel da SMT e da CMTC, e identificar as razões do mau funcionamento do sistema de TC.

As principais conclusões deste diagnóstico elaborado por Gregori⁶², que foram levadas ao conhecimento da prefeita, foram as seguintes:

- A SMT não possuía função importante, ou seja, a figura do Secretário contava com grande visibilidade pública e pouca possibilidade de ação, tanto que Gregori chegou a sugerir à prefeita a extinção da SMT;
- A CMTC é que comandava o sistema de transporte como um todo, além da operação direta de parte do serviço, lembrando que a CMTC já tinha presidente indicado diretamente pela prefeita (Paulo Sandroni),

⁶¹ Entrevista ao autor em 5/8/96.

⁶² idem.

antes mesmo do convite para que Gregori assumisse interinamente a SMT;

- A questão primordial era a CMTC e seus problemas de diversos tipos, sendo que em muitos momentos as estratégias para a melhoria do serviço de TC na cidade eram misturadas aos problemas gerenciais da empresa estatal.

Destacando o papel do secretário⁶³ (“...papel de bobo do secretário...”), Gregori descreveu o cotidiano de atuação: recebia vereadores com um grupo de pessoas pedindo ampliação de rede (criação de linha ou atendimento) ou reforço de oferta (mais frota), mandava um ofício para a CMTC solicitando a alteração e dois meses depois recebia a resposta de que aquele pedido não era “tecnicamente” possível de ser atendido (“...(o secretário era) um palhaço total...”).

O setor de transporte coletivo continuava a ser um dos principais e mais problemáticos da administração Erundina. Isso era demonstrado pela ação direta da prefeita neste setor, indicando uma pessoa de sua confiança direta e com “carta branca” para a presidência da CMTC (Paulo Sandroni), enquanto indicava um secretário interino com a missão imediata de realizar um diagnóstico da situação.

Após cerca de dois meses Lúcio Gregori foi confirmado na SMT, deixando o comando da SSO e assumindo as responsabilidades de gestão do sistema de transporte coletivo na cidade de São Paulo.

⁶³ Em depoimento ao autor em 5/8/96.

Como já havia um movimento de separação das atividades de operação de uma parcela das linhas e gestão da totalidade do sistema por parte da CMTC, iniciado no período de Giannini, Gregori traçou uma estratégia para consolidação da separação destas atividades, procurando tratar desta questão com o presidente da CMTC (Paulo Sandroni).

Assim, define-se o acordo de que o Secretário de Transporte indicaria o Diretor de Gestão da CMTC e assumiria na prática os assuntos referentes à gestão e controle do serviço. A Diretoria de Gestão, criada no período anterior agregava todas as atividades desenvolvidas pela CMTC relacionadas com a gestão e controle do sistema, separando assim as atividades de operação da empresa.

Com a indicação de José Jairo Varolli para a Diretoria de Gestão, a implantação do novo modelo “começa a acontecer”, nas palavras de Gregori⁶⁴, sendo iniciado o trabalho para aprovação da lei de regulamentação do novo modelo na Câmara Municipal.

Apesar da alegação de Ademar Giannini de que teria deixado o projeto negociado na Câmara, quando Lúcio Gregori retomou os contatos com as lideranças da Câmara Municipal o contexto havia mudado⁶⁵. Neste ínterim houve troca de Secretário de Transporte e havia passado o período eleitoral (em outubro de 1990 houve eleição para Governadores de Estado, Senadores, Deputados Estaduais e Deputados Federais).

⁶⁴ Entrevista ao autor em 5/8/96.

⁶⁵ Segundo Gregori em entrevista ao autor em 5/8/96.

Diante de nova conjuntura, Gregori⁶⁶ foi informado de que o projeto encaminhado pelo antecessor teria sido negociado com lideranças que não seriam mais representativas e consideradas como tal pelos demais vereadores.

O fato a destacar é que, segundo Gregori⁶⁷, as negociações para a aprovação de uma lei específica na Câmara Municipal teriam que começar novamente.

Além disso, os prazos dos contratos de “municipalização” provisória estavam encerrando, apontando para um crise iminente, na medida que as empresas operadoras que detinham estes contratos não se dispunham a voltar a atuar com a remuneração baseada na tarifa. Também a prorrogação destes contratos apresentava riscos jurídicos, afinal como alegar emergência novamente?

Gregori⁶⁸ acrescenta ainda que naquele momento a Administração Erundina como um todo carecia de propostas de impacto, contendo mudanças que fossem capazes de sinalizar com clareza para a população o caráter de inversão de prioridades no investimento público, e também capazes de romper o “cerco” da grande imprensa contra a administração.

Diante destas circunstâncias surgiu a idéia da “Tarifa Zero”, tendo inclusive como inspirador o modelo de coleta de lixo, onde o usuário não paga pelo serviço no ato da coleta, mas através de uma taxa cobrada posteriormente.

⁶⁶ Entrevista ao autor em 5/8/96.

⁶⁷ *idem*.

⁶⁸ *ibidem*.

Os elementos que formaram a convicção de Lúcio Gregori⁶⁹ para a proposição do "Projeto Tarifa Zero" são:

- Adoção da contratação por serviço prestado no gerenciamento do TC, convencido de que a melhoria da oferta dependia da adoção do novo modelo de contratação;
- Entendimento de que a questão da tarifa e da adoção de subsídio dependia de outro tipo de financiamento, que não apenas a arrecadação tarifária;
- Entendimento de que a introdução do mecanismo de Taxa Transporte seria considerado inconstitucional, considerando inclusive o caso da Prefeitura de Campinas;
- Entendimento de que deveria ser criada nova fonte de financiamento através de uma "taxa universal", do tipo da taxa cobrada para o serviço de coleta de lixo, na compreensão de que deveriam arcar com os custos do sistema de transporte coletivo todos os que dele se beneficiam e não apenas os usuários diretos.

Trata-se de uma proposta de aplicação de 100% de subsídio ao sistema, portanto com a eliminação da arrecadação tarifária como fonte de renda, adoção de cobrança extra de IPTU voltada a um fundo de custeio e investimento em transporte coletivo (FUMTRAN), e remuneração das empresas operadoras por serviço prestado ("municipalização").

⁶⁹ Entrevista ao autor em 5/8/96.

O "Projeto Tarifa Zero" era uma proposta de intervenção ousada na questão do TC, procurando envolver diversos aspectos de uma só vez, como descrito em documento elaborado pela Companhia de Engenharia de Tráfego (CET, 1990) sobre o projeto:

"A viabilização do Projeto depende, além dos recursos previstos para o FUMTRAN, da reestruturação completa do sistema de transportes do Município, o que inclui racionalização das linhas, "municipalização" total do sistema, reestruturação da gestão e controle, priorização para o transporte coletivo no tráfego, ampliação de frota, aumento da velocidade comercial, redução dos custos operacionais, e melhoria do nível de serviço."

Tal proposta causou muita polêmica, seja nos meios técnicos, seja nos meios políticos, seja em outros segmentos, como a imprensa, os movimentos populares e até mesmo o próprio Partido dos Trabalhadores.

O Projeto de lei criando o FUMTRAN e instituindo a Tarifa Zero não chegou a ser votado na Câmara Municipal, pois dependia da aprovação do aumento de IPTU que iria se constituir na principal fonte do fundo. No entanto, tal proposta serviu, segundo Gregori⁷⁰, para chamar a atenção de diversos segmentos da sociedade para o péssimo estado em que se encontrava o sistema de TC em São Paulo, contribuindo para a aceleração das negociações na Câmara Municipal quanto à aprovação da lei que regulamentava a contratação por serviço prestado ("municipalização").

⁷⁰ Entrevista ao autor em 5/8/96.

Quanto ao modelo de remuneração por serviço prestado, Gregori já havia revisto seu ponto de vista inicial ("capitalismo sem risco"), chegando a fazer comparação com o modelo de contratação para a coleta de lixo. A questão chave neste tipo de modelo é a questão do controle público: "...pode fazer isso (remuneração por serviço prestado) e manter as rédeas do controle, como pode não ter,...., vai depender dos compromissos políticos de cada governo"⁷¹. Assim, Gregori reforça a tese de que trata-se apenas de um instrumento gerencial, não garantindo o caráter público da prestação do serviço nem induzindo ao favorecimento da lógica privada.

O "Projeto Tarifa Zero" foi definido por Gregori em seu depoimento⁷² como uma estratégia para criar um fato novo para o setor de transporte e para o governo, procurando atacar as questões de aumento de oferta e financiamento do serviço de TC.

Neste sentido, Gregori⁷³ apontou três fatos que a seu ver aceleraram o processo de negociação do novo modelo de gerenciamento na Câmara Municipal:

- A apresentação do "Projeto Tarifa Zero", quando a Câmara Municipal não chegou a votar mas passou a reconhecer a necessidade de negociar a adoção de outro modelo;
- O início da aplicação de uma Taxa de Gerenciamento, prevista em regulamentação vigente, visando equilibrar a rentabilidade entre empresas operadoras (funcionando como um tipo de Câmara de

⁷¹ Entrevista ao autor em 5/8/96.

⁷² idem.

⁷³ ibidem.

Compensação Tarifária), forçando os empresários a acelerar o processo de negociação;

- O estabelecimento de um canal de diálogo com o Vereador Antônio Sampaio, um dos maiores representantes de setores conservadores na Câmara Municipal de São Paulo, facilitando a retomada de negociação com demais vereadores.

Após a aprovação da lei da "municipalização" (Lei Municipal nº 11.037, de 25/07/91) e de encerrado o processo licitatório que se seguiu, o sistema de transporte coletivo de São Paulo recebeu uma injeção de cerca de 2.500 novos ônibus, possibilitando uma ampliação da oferta seja em termos de aumento de veículos operando em cada linha, seja no início de operação de novas linhas e atendimentos. Foram iniciadas também alterações em grupos de linhas em regiões específicas, visando adaptar os itinerários à uma racionalidade sob o ponto de vista dos usuários, como será melhor explorado no Capítulo V.

No período Lúcio Gregori a questão tarifária apresentava contornos distintos em relação aos períodos precedentes.

Já havia neste momento considerável consenso dentro do "Governo"⁷⁴ de que o problema da oferta de serviço (mais ônibus) era muito mais importante para o usuário do que os níveis tarifários.

A discussão girava em torno da questão sobre "quem paga" e "quanto paga". Partia-se do princípio de que não seria justo somente o usuário direto

⁷⁴ Segundo Gregori em entrevista ao autor em 5/8/96.

pagar pelo serviço, deviam contribuir também os segmentos da sociedade que se beneficiam do serviço de TC.

Além disso, desde o início do período Lúcio Gregori o sistema contava com um conjunto de empresas operadoras sendo remuneradas pelo serviço prestado, de forma provisória, caracterizando portanto um período de transição. Os recursos para a remuneração destas empresas vinham da arrecadação tarifária das linhas operadas por elas e de aporte de recursos municipais via CMTC, caracterizando a aplicação de subsídios ao sistema. Assim, a questão tarifária passava a ser discutida também a nível de execução orçamentária, gerando constantes atritos com a Secretaria Municipal de Finanças.

Com a adoção da contratação por serviço prestado para todo o sistema, inclusive a empresa estatal (CMTC), no início de 1992, a questão tarifária começa a ser administrada através de dotação orçamentária. Uma das inovações destacadas por Lúcio Gregori neste ponto foi o estabelecimento para o orçamento de 1992 de rubricas distintas para subsídio do sistema de TC e para subvenção à empresa estatal (CMTC), separando claramente a natureza das destinações e retirando a subvenção à CMTC (como empresa operadora) do conceito de subsídio ao sistema de TC.

Quanto à participação popular o período Lúcio Gregori não apresentou grandes novidades em relação ao período de Ademar Giannini, procurando manter a mesma estrutura da Assessoria de Ação Comunitária. No entanto, no entender de Lúcio Gregori o atendimento imediato de reivindicações por

aumento de oferta era inviável enquanto não fosse implantado o novo modelo de contratação dos serviços.

Em função disso, a atuação da AAC junto aos usuários foi de preparação para a adoção do novo modelo, procurando organizar as reivindicações para implantação após a adoção da "municipalização" definitiva.

De fato, quando começaram a ser assinados os novos contratos, no início de 1992, o incremento de frota previsto para cada área da cidade foi incorporado ao sistema sob a coordenação da Diretoria de Gestão em conjunto com a AAC, segundo estudos conjuntos do setor de planejamento e da AAC organizados previamente, como será apresentado nos Capítulos IV e V.

No período Lúcio Gregori as maiores dificuldades para implantação do novo modelo foram as resistências impostas pelos empresários do setor e seus representantes na Câmara Municipal de São Paulo, ensejando demorada negociação para a aprovação da nova lei e início dos novos processos licitatórios.

O Partido dos Trabalhadores, através do diretório municipal, não era unânime quanto à aprovação do modelo de contratação por serviço prestado, apresentando parcela significativa que era contrária, mantendo os argumentos desenvolvidos durante o período anterior.

Como resistências à adoção do novo modelo entre os empresários do setor, Gregori⁷⁵ identificou este agente dividido em dois segmentos:

⁷⁵ Entrevista ao autor em 5/8/96.

- alguns mais retrógrados, identificados como empresários isolados, proprietários de apenas uma empresa e via de regra operando em áreas da cidade favoráveis em termos de rentabilidade (mais ligados aos vereadores);
- os grandes grupos de empresas (Grupos Ruas e Mineiros), proprietários de conjuntos de empresas e com menor ligação com a Câmara Municipal.

O primeiro segmento resistiu mais fortemente, na defesa de interesses localizados, utilizando-se do sindicato patronal (Transurb) e da influência que detinha na Câmara Municipal.

O segundo segmento aderiu ao novo modelo diante dos resultados obtidos com os contratos provisórios, quando algumas de suas empresas que apresentavam seguidos desequilíbrios econômicos passaram a conviver com um melhor fluxo de caixa.

No entanto, a negociação na Câmara Municipal, tendo como interlocutor principal dos empresários o Vereador Andrade Figueira, esteve mais vinculada ao grupo da Transurb, embora os Grupos Ruas e Mineiros sejam os mais importantes dentro da cidade.

As estratégias de redução de resistências dos empresários já foram descritas, tendo como ações principais a adoção dos contratos de “municipalização” provisórios (iniciado no período de Ademar Giannini) e o início de cobrança de uma taxa de gerenciamento variável sobre as

empresas mais rentáveis, em função exatamente da rentabilidade desigual, no período de Gregori.

Segundo Lúcio Gregori⁷⁶, setores do “governo” encaravam o novo modelo com ceticismo, não acreditando no potencial de solução dos problemas de oferta contido na forma de remuneração através do serviço prestado. O exemplo citado como expressões de desconfiança de membros do governo ocorreu no episódio da cerimônia de entrega de 1.000 novos ônibus incorporados à frota da cidade na Av. 23 de Maio, quando integrantes do “governo” perguntaram ao Secretário de Transportes se aqueles 1.000 veículos não seriam apenas jogada de marketing.

Além do ceticismo, os atritos mais frequentes ocorriam com a equipe da Secretaria de Finanças, na medida em que a remuneração do setor de TC dependia de repasses orçamentários. A situação tornou-se mais crítica durante o segundo semestre de 1992, pois com a aproximação das eleições municipais a tarifa foi contida, representando uma necessidade de maior aporte de recursos orçamentários para a remuneração do serviço.

Os trabalhadores do setor ainda apresentavam resistências quanto à implantação do novo modelo, alimentando a idéia da estatização do serviço. A resistência foi articulada neste período no momento das negociações com a Câmara Municipal, sendo que alguns dos pontos negociados com os vereadores que representavam os empresários de ônibus foram criticados pelos condutores. Entre estes pontos, os mais criticados foram a fixação de

⁷⁶ Entrevista ao autor em 5/8/96.

prazo contratual para as novas contratações de oito anos prorrogáveis por mais dois, inviabilizando a estatização a curto prazo, e a adoção de uma taxa de administração de 12%, considerada elevada por setores representativos dos condutores.

Em especial, a corporação da CMTC encarava o novo modelo com desconfiança, seja em função da consideração sobre a estatização do serviço, seja em função de receio quanto à aplicação do mesmo tipo de contratação à operadora estatal, exigindo o cumprimento de metas mais rígidas de desempenho operacional.

O período de Gregori apresentou alguns elementos mais favoráveis em relação aos anteriores, seja em termos de amadurecimento de soluções encaminhadas desde o primeiro período, seja em termos de redução das resistências à implantação do novo modelo de remuneração.

Ao assumir interinamente a SMT Lúcio Gregori procurou separar rapidamente as questões relativas à CMTC e o problema da oferta do serviço através das operadoras privadas. Ou seja, separar com clareza a discussão sobre a CMTC com seus diversos aspectos (papel da empresa estatal, controle público sobre a empresa estatal, gestão eficiente, aspectos trabalhistas e corporativos), da discussão sobre o aumento da oferta no serviço, através da adoção de nova forma de contratação que garantisse a confiança de investimento por parte dos operadores privados ao mesmo tempo que permitisse maior controle público sobre a prestação deste serviço.

As questões relativas à CMTC foram conduzidas pelo presidente da companhia, Paulo Sandroni, enquanto o problema da oferta e a relação com as operadoras privadas ficou sob a responsabilidade do Secretário Municipal de Transportes.

A separação entre as atividades de operação de parte do sistema e gestão da totalidade do serviço, dentro da CMTC, já tinha sido efetivada no período anterior (Ademar Giannini), assim como a adoção de contratos provisórios de "municipalização", que contribuíram para um melhor conhecimento do potencial de solução dos problemas contidos na nova formulação, bem como para minar resistências (das empresas operadoras, condutores e partido).

Assumindo a tarefa de comandar a gestão do sistema, a implantação do novo sistema passou a ser a prioridade. Com a proposta do "Projeto Tarifa Zero" a discussão sobre alguns dos problemas do TC, como o financiamento do serviço e o controle sobre a oferta, ganhou mais espaço na sociedade, sendo bastante debatido na imprensa, nas plenárias populares de discussão do orçamento, e na Câmara Municipal.

Esta conjunção de fatores favoráveis permitiu que as negociações para a adoção do novo modelo tivessem êxito, com a aprovação da nova lei e a realização de licitação pública para prestação do serviço dentro dos novos moldes.

Ainda assim, no entender de Lúcio Gregori⁷⁷, a Administração Erundina ainda foi tímida na utilização do novo modelo de gestão, deixando de explorar melhor algumas potencialidades. Assim, teria sido possível ainda na Administração do PT os seguintes avanços, segundo Gregori⁷⁸:

- Adoção de bilhete único, permitindo aos usuários a utilização de mais do que um ônibus em seu deslocamento sem o pagamento de nova tarifa;
- Uma intervenção maior na rede de linhas, visando maior racionalidade para os usuários e órgão gestor, inclusive com adoção de sistemas tronco alimentado;
- Implantação de outras experiências de gratuidade em linhas locais, a exemplo da rede de linhas alimentadoras do Terminal Cidade Tiradentes⁷⁹.

Por fim, Lúcio Gregori conclui que a implantação do novo modelo de gestão representou "...a maior vitória de todas...para a cidade...", afirmando ainda que "...Maluf (administração municipal subsequente - 1993-96) não acabou e não acaba mais..." com este instrumento⁸⁰.

Resumo

A análise da trajetória de implantação da política de transporte durante a Administração Luiza Erundina, nos aspectos referentes à relação com os operadores privados e com o controle público sobre a organização e

⁷⁷ Entrevista ao autor em 5/8/96.

⁷⁸ *idem*.

⁷⁹ Sistema descrito no Capítulo V.

⁸⁰ *ibidem*.

prestação deste serviço, pode se valer do texto produzido por Couto (1995) sobre a experiência do PT na administração de São Paulo.

Considerando as entrevistas concedidas pelos secretários de transporte (Tereza Lajolo, Ademar Giannini e Lúcio Gregori⁸¹), a necessidade de adoção de um novo modelo de contratação do serviço de TC, com remuneração por serviço prestado, era unânime entre eles e suas equipes de assessoria. Resta a pergunta, por que o novo modelo somente foi implantado e operacionalizado durante o último ano de governo?

A característica da evolução da política de transporte dentro da Administração Erundina foi de uma transição. Além dos aspectos gerais de transição desenvolvidos por Couto (1995), algumas questões específicas contribuíram para o tipo de evolução na implantação da política.

Apesar das declarações de Lajolo⁸² relativizando a questão da estatização do serviço, pode-se afirmar que ao assumir a prefeitura de São Paulo a estratégia para a solução de grande parte dos problemas de TC, inclusive de oferta de serviço e tarifa, era a estatização da operação. Assim, a preocupação com o estabelecimento de novas relações contratuais com os operadores privados não era visto como relevante, na medida em que não haveriam operadores privados.

Como discorrido por Bicalho (1993), a visão dentro do PT para a questão de TC em 1988 considerava os agentes intervenientes na questão divididos em dois campos distintos:

⁸¹ Entrevistas ao autor: Tereza Lajolo em 1º/8/96, Ademar Giannini em 2/8/96 e Lúcio Gregori em 5/8/96.

⁸² Entrevista ao autor em 1º/8/96.

- Os empresários privados, considerados como inimigos de classe, e responsáveis pela má qualidade do serviço de TC ⁸³;
- E os usuários e trabalhadores do setor, considerados aliados num projeto de transformação no setor de TC e na Sociedade como um todo.

Ainda segundo Bicalho (1993), não era considerada a possibilidade de aliança com os primeiros e nem de conflitos com os segundos, assim como não era considerada a possibilidade de conflitos entre empresários, ou entre usuários e trabalhadores. A experiência mostrou a existência de todas estas possibilidades.

Voltando ao texto de Couto (1995), a experiência do PT na Prefeitura de São Paulo teria contado com dois processos fundamentais: crise e mudança, sendo os eixos pelos quais ocorreram esses dois processos o interno ao partido (conflitos intestinos), e o externo a ele (as relações que manteve com seu ambiente). Segundo Couto (1995): "...a transformação e a crise vivenciadas pelo PT foram deflagradas em decorrência do ingresso do PT num novo ambiente organizacional: o ambiente governamental."

Considerando estes dois eixos citados, o texto de Couto (1995) analisa as duas principais crises vivenciadas: na frente intrapartidária e na frente parlamentar.

⁸³ Note-se o uso do termo "inimigos de classe", remetendo ao texto de Azevedo (1995) em que são tratadas as "ambiguidades do pensamento petista". Neste texto o autor destaca exemplos em que o termo "inimigos de classe" é usado em diversos textos partidários, identificando nesta expressão uma aversão à prática da democracia representativa. Para o autor, num contexto de reconhecimento de legitimidade no processo de democracia representativa, o termo "inimigo" deve ser substituído pelo termo "adversário", mais condizente com o reconhecimento do direito de que estes agentes possam ser representados num contexto democrático.

Na frente parlamentar o que estava posto era: não mais denunciar, levantar bandeiras de luta, marcar posição e encaminhar reivindicações. Era preciso responder, atender a reivindicações, implantar um programa de governo e "...dar ouvidos a demandas de diversos segmentos sociais, inclusive daqueles identificados com os setores combatidos pelo PT em seu programa e durante toda sua história progressa." Neste novo contexto é preciso que se negocie, "abandonando a posição intransigente e principista, predominante até esse momento".

Quanto à frente intrapartidária, a relação se altera diante da posse de algumas prefeituras em 1989. No contexto anterior a relação dos dirigentes partidários com os parlamentares eleitos era mais fácil pois em nenhum dos casos estava em jogo alguma responsabilidade de governo.

No caso específico da política de TC, a crise apontada nestas duas frentes é visível. No primeiro momento os empresários do setor e a Câmara Municipal não eram vistos como agentes a serem considerados. E na frente intrapartidária, a postura dos grupos políticos excluídos foi a de resistência quanto a adoção de uma política de TC que pudesse representar perigo para as propostas originais do partido, que no caso do TC incluíam a estatização do serviço como solução para os problemas.

A crise na frente intrapartidária foi destacada pelos secretários, em maior ou menor grau, como um forte elemento de resistência à implantação da política de transporte e, mais especificamente, ao novo modelo de contratação dos serviços.

A participação direta nas responsabilidades de governo provocou um despertar para a possibilidade de adoção de estratégias distintas das inicialmente elaboradas para a solução dos problemas do setor, despertar este atuante somente naqueles que assumiram diretamente estas funções.

Segundo Couto (1995), "...Na medida em que sofreram a ação de seu novo ambiente e modificaram suas posições acerca de diversos elementos da linha política partidária, os petistas em postos governamentais tiveram fortes motivos para entrar em conflito com seus companheiros que permaneceram apenas nas instâncias partidárias e não sofreram o mesmo tipo de influência."

As crises nestas duas frentes foram causadas, na visão de Couto (1995), em função de uma dupla exclusão: - o grupo interno majoritário no PT (Articulação) ocupou inicialmente papéis secundários no governo; - e a linha política adotada no relacionamento com o Parlamento.

As disputas internas, tendo em vista esta exclusão, foram bastante sentidas no setor de TC, como citado nas descrições dos períodos analisados.

Quanto à condução das relações com o parlamento nas questões mais importantes, Couto (1995) examina entre seus exemplos o caso do "Projeto Tarifa Zero" como exemplar de como a ação da prefeitura buscava o apoio direto da população, procurando pressionar o parlamento. De fato, como pode ser verificado em folhetos de divulgação do projeto pela prefeitura, a ação política neste caso foi buscar o confronto dos usuários com o parlamento para a aprovação da medida.

No caso da "municipalização" o enfoque foi diferente, sendo assumida como legítima uma negociação a nível do parlamento com os representantes dos operadores privados.

A trajetória de amadurecimento no enfrentamento dos problemas de TC pode ser ilustrada pela trajetória de adoção do novo modelo e as escolhas de estratégias para administração dos conflitos.

Em relação à implantação da política de TC, o episódio da negociação da "municipalização" junto ao Parlamento Municipal foi citado por Couto (1995) como caso exemplar deste processo de mudança. "Talvez nenhum caso evidencie melhor a transformação sofrida pelos petistas "no governo" em sua relação com o Parlamento e com a prática negociadora do que a municipalização dos transportes coletivos em São Paulo."

Durante o processo de negociação, as críticas na Câmara ao projeto de "municipalização" tinham como origem a bancada do PSDB - com o argumento do capitalismo sem risco - e o Diretório Municipal do PT - que além do argumento do capitalismo sem risco, apontava o prazo de oito anos de contrato com os operadores privados como um problema, na medida em que inviabilizaria o projeto programático do PT para o setor de transportes, a estatização do sistema.

Segundo Couto (1995), a negociação do projeto de "municipalização" na Câmara Municipal tomou rumos curiosos pois "...Como o PSDB não tinha na Câmara condições de impedir a aprovação do projeto, uma vez que vereadores dos partidos conservadores estavam dispostos a negociá-lo,

pressionados pelos empresários do transporte público, *a grande disputa passou a ser entre os próprios petistas.*" (Grifo meu). "...Não era admissível, para muitas lideranças petistas fora do ambiente governamental, que se sacrificasse uma bandeira histórica do partido, visando a aprovação de uma medida governamental, ainda que ela trouxesse resultados concretos para um problema urgente e de difícil solução."

O destaque das mudanças sofridas pelos petistas no governo quando desta negociação se devia à flexibilização das posições inicialmente adotadas pelo PT, como a estatização completa da operação do serviço, bem como a compreensão da necessidade de negociar com os operadores privados, admitindo a legitimidade de seus interesses e a representação destes interesses no Parlamento Municipal.

Esta mudança de posição entre os petistas "no governo" é bem ilustrada em trecho de entrevista do Secretário Municipal de Planejamento Paul Singer, colhida no trabalho de Couto (1995) e aqui reproduzida:

"Com o passar do tempo, vários de nós assumimos uma posição diferente em face à estatização - eu posso falar por mim, mas sei que não é uma posição só minha. Eu cheguei à conclusão de que *a estatização como uma proposta socialista não faz o menor sentido*; com isso você não está fazendo uma medida anticapitalista ou coisa nenhuma. Você está transferindo a propriedade, o capital de um determinado serviço público, do concessionário privado para o Estado. *E portanto é uma medida que pode se justificar do ponto de vista do usuário ou não se justificar*, e eu levantei isso a uma certa altura em uma reunião do Conselho Político, portanto numa reunião da prefeita com a Direção Municipal do PT. Eu disse: "Olha, gente, eu não sou nem a favor, nem contra a estatização, mas ela tem de ser justificada do ponto de vista dos interesses dos tomadores de ônibus. Se a estatização permitir oferecer um serviço melhor, ou pelo menos mais barato, tudo bem! Vamos fazer a estatização! Mas se demonstrar-se que a estatização vai tornar o serviço mais caro e

pior, não tem como, *não tem justificativa, nem política, nem ideológica, nem coisa nenhuma.*" (Grifos de Couto, 1995).

No caso específico da condução da política de transporte pode ser apontada outra dificuldade de compreensão que retardou a tomada de decisão quanto à melhoria da qualidade do serviço prestado. A discussão sobre a estatização foi assumida no início como solução para a qualidade do serviço, no entanto a discussão sobre a adoção do controle público sobre o serviço foi relegada a segundo plano.

A discussão acerca da propriedade dos meios de produção do serviço de transporte coletivo suplantou, pelo menos nos primeiros momentos da administração, a discussão sobre a lógica pública em que deve ser prestado este serviço, assumindo como princípio que a propriedade estatal seria suficiente para que o serviço fosse prestado sob a lógica pública.

Para esta análise específica, onde a questão da relação contratual com os operadores e sua consequência sobre a flexibilidade do poder público em definir as características do serviço é trabalhada, o interessante é fixar que os elementos citados acima apontam uma explicação para o fato de que a adoção de um novo modelo de gestão na Administração Erundina tenha ocorrido somente no último ano de governo.

Conforme desenvolvido durante este capítulo, a estratégia de adoção de um novo modelo de contratação das operadoras como uma solução para o problema da ampliação da oferta de TC foi sendo consolidada ao longo do período. Apesar de declarações no sentido contrário, esta alternativa para a

melhoria do TC não foi formulada e conduzida de forma clara desde o início do governo Erundina, sendo que a estratégia de estatização da operação ainda era vista por alguns setores da administração, do Partido dos Trabalhadores e dos trabalhadores do setor, como uma estratégia adequada para a solução do problema.

Considerando ainda as resistências apontadas acima, como as relações intrapartidárias e as relações com o parlamento, o processo de implantação de um novo modelo de gestão acabou seguindo um ritmo lento, permitindo a mudança apenas após três anos de administração.

A convicção de que a adoção de um modelo de contratação por serviço prestado permitiria a flexibilidade desejada para o poder público, quanto a definição do serviço a ser prestado, foi sendo desenvolvida ao longo do período da administração. Da mesma forma que a convicção de que menos importante do que a propriedade estatal dos meios de produção do serviço de TC seria o controle público sobre sua prestação, ou seja, a capacidade de determinar as características do serviço, considerando as necessidades de deslocamento dos usuários, determinado padrão de qualidade e minimização dos custos globais do sistema.

**Capítulo IV - Modelo Adotado -
Processo de Alteração no Sistema**

Modelo Adotado

Aspectos Gerais

O modelo de gerenciamento adotado na Administração Luiza Erundina, conhecido por "Municipalização", foi estruturado a partir de uma série de premissas, concebidas diante do diagnóstico dos diversos aspectos componentes da prestação do serviço de transporte coletivo por ônibus na cidade de São Paulo.

Os aspectos gerais sobre modelos de gestão do sistema de TC já foram abordados no Capítulo II, assim como alguns aspectos históricos de evolução do modelo de gestão adotado na cidade de São Paulo em anos recentes (1977 - 1988).

O diagnóstico geral para a elaboração das premissas de concepção de um novo modelo traz elementos interessantes para análise, tendo sido realizado por pessoas envolvidas no trabalho do Grupo de Transporte do PT e por pessoas envolvidas no setor de TC durante a administração Erundina.

O documento CMTC, 1989b, demonstra ainda a presença da prioridade da "estatização" como estratégia para a melhoria do desempenho do sistema de TC, sendo a adoção de novo modelo de contratação das operadoras privadas ("municipalização") entendida como uma etapa para a implantação definitiva do projeto estratégico, ou seja, a estatização.

"A atual administração municipal entende que a estatização de todo serviço de ônibus da cidade de São Paulo é a única forma de garantir um transporte coletivo com qualidade e eficiência. Porém este é um processo gradativo. Requer que a CMTC prepare-se para gerir todo o sistema adequadamente e de maneira progressiva estruturar-se

para assumir parcelas cada vez maiores da operação do sistema com veículos próprios, até atingir a totalidade do serviço de ônibus da cidade de São Paulo.

A qualidade do transporte público na capital requer, no entanto, *soluções rápidas*".

"...(A nova forma de contratação permite a) solução de alguns problemas: introduz mecanismos que permitem a elevação do padrão de qualidade oferecido, ao mesmo tempo em que *dinamiza a organização da CMTC, para a implantação do processo de estatização*". (Grifos meus).

A primeira passagem dá uma boa medida da importância atribuída à estatização do serviço de TC no início da administração Erundina, dando a entender que mesmo a mudança na forma de contratação não seria capaz de garantir um TC com qualidade e eficiência.

A segunda passagem, no entanto, faz referência ao novo contrato como uma solução provisória, mas de rápida implantação.

Na terceira passagem, novamente o tema da estatização é colocado de forma prioritária, quando sugere que a implantação do novo modelo de contratação permitiria a elevação do padrão de qualidade oferecido e permitiria a organização da CMTC para implantação da estatização.

Note-se que, pelo texto analisado, a estatização é apontada como uma meta específica, tal qual a elevação do padrão de qualidade oferecido.

Outro ponto interessante é a aparente incoerência entre a primeira afirmação ("*estatização ... é a única forma de garantir um transporte coletivo com qualidade e eficiência*") e a terceira, onde é atribuída à implantação da nova forma de contratação a capacidade de elevação da qualidade do serviço prestado.

Outros documentos analisados apontam os interesses dos operadores privados como prevaletentes ao longo da história da relação público x privado no setor, identificando esta prevalência como causa das péssimas condições de prestação deste serviço. Assim, também concluem que a "estatização" é a solução mais adequada, e que a adoção de novo modelo de contratação das operadoras privadas é uma medida paliativa de curto prazo.

Trechos do documento CMTc, 1989a, abaixo ilustram o argumento:

"Ao longo dos anos, com a evolução dos fatores econômicos, políticos e sociais, a intervenção do poder público esteve, mais claramente ou dissimuladamente, a serviço de monopólios, especuladores e exploradores de serviços."

"...apenas a *estatização total do sistema* pode reorientar profundamente o caráter do serviço."

"Enquanto houver *qualquer objetivo de lucro*, sob qualquer forma, dificilmente se poderá manter, ao longo da variação das administrações que se sucedem na Prefeitura, o sistema voltado aos interesses exclusivos dos usuários.

Segue o documento CMTc, 1989a, desenvolvendo argumento para sustentar a estratégia visando a estatização do serviço:

"...para que se estabeleça um *processo consequente, eficiente e eficaz de estatização*, devem ser consideradas várias questões:

1. Nem a CMTc nem a SMT estão estruturadas, organizadas e equipadas para um início imediato deste processo;
2. Não existem recursos suficientes para uma estatização imediata e não existem propostas consolidadas para a obtenção destes recursos;
3. O sistema não está racionalizado a um nível mínimo que permita seu custeio, sem afetar as demais prioridades da administração atual, dentro de um padrão de serviços aceitável pela população;
4. O atual contrato, além de vencido, não traz em seu conteúdo, condições para a administração do processo de estatização de um sistema tão grande e complexo;

5. A situação precária do sistema exige resposta em prazo muito curto, não permitindo à administração vacilações ou demora nas suas ações." (Grifos meus).

A questão da estatização volta a assumir o papel preponderante nestes trechos, dando a entender que a adoção do novo contrato é uma medida paliativa mas possível de ser implementada a curto prazo.

Chama a atenção o texto que argumenta que "Enquanto houver *qualquer objetivo de lucro*, ... , dificilmente se poderá manter, ... , o sistema voltado aos interesses exclusivos dos usuários". Desta afirmação pode-se concluir que mesmo a adoção do novo modelo não permitiria que o sistema estivesse voltado aos interesses exclusivos dos usuários, na medida que o lucro das empresas operadoras está previsto na remuneração do serviço.

Note-se que a inviabilidade de adoção imediata da "estatização" da operação do serviço, naquele momento, tinha razões de operacionalidade e não conceitual.

O documento CMTC, 1989c, também apresenta indícios semelhantes:

"A organização do sistema de transporte nas grandes cidades brasileiras desenvolveu-se segundo a *lógica de atividade econômica/negócio* e não como serviço público essencial."

"A própria estruturação dos serviços de transporte desenvolveu-se de acordo com a *lógica do interesse privado*, já que a maioria dos serviços é explorada atualmente por empresas particulares."

"Toda esta dinâmica marcou o desenvolvimento das atividades do setor pela *ótica da lucratividade*, com a *determinação do nível de oferta e qualidade do serviço através do valor da tarifa*. O resultado inevitável e que traduz o *conflito entre o interesse público e o interesse comercial*, foi a deterioração crescente da qualidade do serviço oferecido à população e o aumento constante das tarifas. Porém, o mais grave foi que o poder público, responsável pela concessão dos serviços às empresas, fixação dos percursos e

definição de preços das tarifas municipais, acabou por comprometer-se com esta filosofia privatista." (Grifos meus).

Este texto apresenta algumas considerações interessantes para o presente estudo. A relação entre a prestação do serviço (rede de transporte e qualidade) e o interesse privado no setor transparece em diversos trechos. As referências à preocupação com a organização do sistema de transporte segundo a *lógica de atividade econômica/negócio*; a estruturação dos serviços de acordo com a *lógica do interesse privado*; a determinação do nível de oferta e qualidade do serviço através do valor da tarifa em função da *ótica da lucratividade*; e, por fim, o *conflito entre o interesse público e o interesse comercial*, representado pela deterioração crescente da qualidade do serviço oferecido à população e o aumento constante das tarifas; demonstram a ênfase na discussão sobre o papel do capital privado no setor.

A questão que se coloca quando da análise da adoção de um modelo de contratação por serviço prestado é se a presença do capital privado em si é elemento impeditivo da organização do serviço sob uma ótica pública, ou seja, de atendimento às necessidades de deslocamento dos usuários.

Por outro lado, a operação do serviço por uma empresa estatal não garante necessariamente o atendimento aos usuários com qualidade, dependendo da capacidade gerencial e financeira dos órgãos públicos envolvidos.

A exploração do serviço por empresas particulares não vincula necessariamente à *lógica do interesse privado*, como a própria implantação do projeto de "municipalização" demonstrou algum tempo depois.

Lembrando do texto de Couto (1995), os operadores privados eram vistos, neste momento, como "inimigos" na tarefa de prestação de um serviço de TC de qualidade, sendo a obtenção de lucro na operação de TC vista como a causa da baixa qualidade na prestação do serviço.

Com esta leitura é compreensível a dificuldade inicial em estabelecer-se um canal de negociação com os operadores privados para a adoção de novo contrato. Pelo lado da administração, como negociar com um "inimigo"? E pelo lado dos operadores privados, como dispor-se a investir no sistema se o objetivo da administração era a "estatização"?

É também compreensível a dificuldade para obtenção de unidade dentro da administração e do partido para a adoção de um contrato de prestação de serviço com as operadoras com oito anos de duração, prorrogáveis por mais dois. E a "estatização"? Neste caso, o que é curto, médio e longo prazo?

Como resumo destes aspectos gerais pode-se destacar que o diagnóstico naquele momento identificava no modelo vigente e na participação do capital privado no setor como as maiores causas de uma baixa qualidade na prestação do serviço de TC na cidade de São Paulo.

Em função deste diagnóstico, a estatização era apontada como a meta a ser perseguida, enquanto a “municipalização” era apresentada como uma medida paliativa, possível de ser implantada e, mais importante, capaz de preparar as condições para a estatização.

Objetivos

Diante do exposto como diagnóstico geral do sistema de TC em São Paulo, a “municipalização” é apresentada como uma alternativa de solução de curto prazo, procurando atender a alguns objetivos.

Como objetivos a serem atingidos com a adoção da “municipalização”, pode-se citar os seguintes, com base nos diversos documentos analisados⁸⁴:

1. Separar o custo dos serviços da questão da tarifa, promovendo a desvinculação da remuneração da prestação do serviço da tarifa a ser cobrada dos usuários;
2. Que toda a arrecadação seja pública (Receita Pública) e que toda a responsabilidade pela cobertura dos custos seja da administração;
3. Que a *ideologia de exploração dos serviços* seja substituída pela *prestação de serviços*, garantindo a essencialidade dos mesmos;
4. Que a CMTC deixe de ser uma empresa estatal voltada para viabilizar a iniciativa privada e assuma seu papel de atender aos interesses da população;

⁸⁴ Os objetivos foram colhidos entre os documentos analisados, procurando-se eliminar os elementos já considerados.

5. Que se *criem as condições objetivas para a estatização*: racionalidade do sistema, racionalização da CMTTC, controle sobre o processo e controle do volume de recursos de investimento e custeio necessários;
6. Reverter em menor prazo possível a deterioração do sistema: garantir a continuidade dos serviços, uniformizar o padrão de atendimento, aumentar a frota em operação em prazo razoável, equalizar a rentabilidade das empresas, facilitar a integração física, tarifária e operacional entre os vários sistemas e atualizar a gestão das empresas, saneando o setor;
7. A *flexibilidade do planejamento*, tendo em vista a necessidade de adequação permanente da relação entre a oferta e a demanda;
8. A transparência da relação contratual e da equação econômico-financeira;
9. A participação permanente dos usuários e sociedade no controle operacional e no processo de mudança do sistema;
10. A implantação, de imediato, de uma fase de transição em que os objetivos não serão atingidos plenamente, mas se preparará a segunda etapa de implantação, procurando estabelecer um cronograma de municipalização dos meios de produção do serviço (estatização);
11. Remunerar as empresas operadoras pelos serviços realizados (quilometragem rodada, frota alocada, viagens cumpridas, etc.) com incentivo à captação de passageiros, objetivando a permanência do capital do setor;

O primeiro objetivo faz referência ao que pode ser definido como o núcleo central do novo modelo, ou seja, a separação entre remuneração do serviço e receita tarifária. Tal separação pode ainda ser encontrada em modelos de gestão baseados em alguma forma de compensação entre empresas operadoras, como foi comentado no Capítulo II.

O segundo objetivo, sustentando que a arrecadação tarifária seja pública e que toda a responsabilidade pela cobertura dos custos seja da administração, indica com clareza o objetivo de que a remuneração deve ser garantida para a adequada prestação de um serviço público.

O sétimo objetivo trata exatamente do objeto deste estudo, quando assinala a flexibilidade de planejamento conferida pelo novo modelo ao poder público, considerando a "necessidade de adequação permanente da relação entre a oferta e a demanda".

Descrição do Modelo Adotado

O modelo de contratação vigente anteriormente previa a remuneração das empresas operadoras pela tarifa arrecadada, sendo, portanto a rentabilidade das operadoras vinculada à rentabilidade do conjunto de linhas operadas, como melhor analisado no Capítulo II.

Assim, o principal elemento do novo modelo de contratação é a passagem de um modelo em que as características das linhas determinam a rentabilidade das operadoras, e, em consequência, a qualidade do serviço oferecido, para um modelo em que os custos incorridos na operação de determinado serviço, calculados através de padrões de qualidade

definidos pelo poder público, são remunerados de acordo com uma planilha definida.

O documento SMT, 1992, apresenta uma descrição do modelo adotado, aparecendo em certo trecho destacados os elementos acima citados:

"O serviço de transporte coletivo passa a ter sua produção e distribuição como um serviço de caráter público, o que significa serem organizados e administrados sob critérios sociais. Isto é, o *planejamento das linhas e itinerários, a programação da oferta, a operação do serviço, e a tarifa não são mais definidos segundo os interesses de rentabilidade das empresas operadoras*, mas sim de acordo com os interesses da população e necessidades de desenvolvimento da cidade." (Grifo meu).

O trecho grifado, nos aspectos de planejamento das linhas e itinerários, programação da oferta e operação do serviço, nos interessam mais diretamente. De fato, ao ser remunerado pelo serviço realizado, *a princípio* os operadores privados não tem mais interesse na definição das características das linhas. O termo "a princípio", destacado anteriormente, refere-se ao fato de que, com o novo modelo, ao empresário passa a ser interessante, em alguns casos, o aumento desnecessário da oferta. Exatamente pela mudança na lógica de remuneração, passa a ser interessante a produção de um maior número de viagens de TC no período de entre-pico, por exemplo, na medida em que não implica em investimento na aquisição de mais veículos. No Capítulo V a seguir será

apresentado estudo da Secretaria Municipal de Transporte, elaborado após a adoção do novo modelo, no sentido de reduzir o número de viagens de ônibus no entre-pico, e seu impacto na remuneração do serviço.

Com o novo modelo, a prefeitura assume a administração da receita tarifária global, que é repassada pelas empresas operadoras; realiza a apuração da quantidade e qualidade do serviço prestado; determina a remuneração de cada operadora; e define os níveis de subsídio e do valor da tarifa a ser praticada.

Em última análise, o poder público assume diretamente a responsabilidade pelos elementos de definição de uma política para o setor de TC. Define os níveis de serviço e as características de oferta, sem a pressão dos operadores privados, e define quem paga pelo serviço, compondo o financiamento do serviço entre tarifa arrecadada dos usuários, subsídio definido no orçamento municipal e outra fonte de renda que venha a ser viabilizada.

Trecho do documento SMT, 1989, apresenta alguns elementos para análise:

(A nova forma de contratação e remuneração das operadoras) "...permite a transparência da relação contratual e da equação econômico-financeira, bem como a *participação permanente dos usuários e sociedade no controle operacional, no processo de mudança do sistema e seu planejamento.*"

(Tal modelo de contratação) "...garantirá a continuidade do serviço prestado e o *equilíbrio financeiro das empresas contratadas, uniformizando o padrão de atendimento do sistema.* A nova sistemática possibilitará um efetivo planejamento da operação, integrada a um plano global de atendimento às necessidades de

transporte da cidade, bem como melhores condições para renovação da frota.”

“Assim sendo, ganha a população, porque o *serviço será realizado com os critérios de qualidade definidos e controlados pelo poder público.*”

(Com a adoção da “remuneração pelo serviço prestado”) “...serão implantadas *formas de controle* que garantam: a qualidade da oferta; a remuneração adequada ao serviço prestado; e a garantia da arrecadação, que passará a ser da CMTC.” (Grifos meus).

Os grifos apostos nos trechos acima procuram destacar alguns elementos importantes.

A participação permanente dos usuários e sociedade no controle operacional, no processo de mudança do sistema e seu planejamento, na verdade estaria presente também no modelo anterior, na medida que o poder público é quem detinha a atribuição formal para definir as características do serviço a ser prestado. No entanto, a efetiva implantação de mudanças no sistema dependia da disposição da empresa operadora e/ou de aumento tarifário, como será melhor explorado adiante. O equilíbrio financeiro das empresas contratadas, aparecendo como uma preocupação do poder público, em meio ao diagnóstico anterior de responsabilização do setor privado e da estratégia final de “estatização” completa do TC. Esta preocupação com a “saúde financeira” das empresas operadoras, muito criticada nos diagnósticos elaborados naquele momento, identifica a relativização de tais diagnósticos, bem como um processo de amadurecimento no encaminhamento das questões de TC, já explorado no Capítulo III.

Uniformizando o padrão de atendimento do sistema. A uniformização do padrão de atendimento do sistema é uma meta importante na adoção de um modelo de remuneração por serviço prestado, dadas as dificuldades em garantir esta uniformização com o modelo anterior, conforme apresentado no Capítulo II.

Com o novo modelo, a empresa operadora irá operar e ser remunerada pelo serviço especificado pelo poder público e realizado na prática. Assim, cabe ao poder público diretamente a especificação de um serviço que garanta a uniformização do atendimento. No Capítulo V serão apresentadas informações sobre esta falta de uniformização no atendimento durante a vigência do modelo anterior, onde as Regiões Sul, Sudoeste e Leste de São Paulo apresentavam níveis de serviço bem abaixo da média do sistema.

Outro elemento importante que surge com o destaque acima é a *definição* de um padrão de atendimento para o sistema por parte do poder público, na medida que esta definição não passa mais pela pressão das operadoras privadas. Trata-se de resolver a equação que envolve a qualidade do serviço, a tarifa a ser cobrada e o financiamento do sistema (incluindo o subsídio direto da Prefeitura). Este tema será melhor abordado no item seguinte (Processo de Alteração do Sistema).

O serviço será realizado com os critérios de qualidade definidos e controlados pelo poder público. Aqui novamente surge a questão do papel do poder público. O serviço deveria ser realizado com os critérios de

qualidade definidos e controlados pelo poder público também no modelo anterior. No entanto, o instrumento gerencial que o poder público detinha anteriormente não permitia uma ação mais efetiva neste sentido, a menos que se mostrasse disposto a aumentar a tarifa a níveis considerados adequados pelas empresas operadoras. Neste caso, em que seria garantida uma remuneração adequada via tarifa para *todas* as empresas, algumas delas iriam auferir uma remuneração muito acima do aceitável, em função da grande diferença de rentabilidade entre as diferentes empresas. E a capacidade de pagamento dos usuários?

Do ponto de vista legal, uma empresa operadora não poderia ser obrigada a prestar determinado serviço se ficar comprovado que esta operação afeta seu equilíbrio econômico-financeiro.

Também neste item anterior é importante destacar a questão dos *critérios de qualidade definidos*, já que no novo modelo esta definição condiciona diretamente o custo do sistema. A questão dos critérios de qualidade será melhor exposta no item sobre Processo de Alteração do Sistema, a seguir.

Outro destaque no texto diz respeito às *formas de controle*. O novo modelo impõe um maior destaque às funções de controle do sistema, tendo em vista suas características. A fiscalização deve ser exercida não apenas quanto aos aspectos de qualidade e segurança, mas agora quanto aos aspectos de medição do serviço realizado (para efeito de remuneração) e apuração da movimentação dos passageiros (para

aferição da arrecadação tarifária, que passa a pertencer integralmente ao poder público).

Com a adoção do novo modelo, as empresas operadoras, inclusive a empresa estatal (CMTTC), são contratadas para colocarem à disposição um lote de veículos e os elementos necessários à operação de linhas de ônibus em uma determinada área. Esta empresa pode operar em outra área se assim o poder público determinar, sendo remunerada a quilometragem ociosa extra em função desta solicitação, não caracterizando, portanto, monopólio de uma operadora em determinada região.

O poder público estabelece as características dos serviços a serem operados, fiscaliza o cumprimento do estabelecido e remunera o serviço efetivamente realizado.

Fica claro que o poder público deve possuir uma estrutura eficaz de planejamento e controle do sistema com a adoção do novo modelo, sob pena de remunerar serviço não prestado ou remunerar serviço desnecessário. O sistema de TC deve ser adequadamente planejado e criteriosamente fiscalizado.

O novo modelo também pode ser resumido pelas novas relações que se estabelecem entre os usuários, as empresas operadoras e o poder público. O usuário paga a tarifa para o poder público (e não para as empresas operadoras, que apenas arrecadam) e recebe em troca o serviço de TC. O poder público determina o serviço a ser prestado pelas

operadoras, remunera as empresas operadoras pelo serviço efetivamente prestado, e fixa a tarifa a ser paga pelo usuário (e/ou outras fontes de financiamento do serviço de TC). As empresas operadoras prestam o serviço especificado pelo poder público aos usuários, recolhem a tarifa para envio ao poder público, e são remuneradas pelo serviço cumprido.

O novo modelo requer uma estruturação do poder público para o exercício de novas tarefas, podendo ser separadas em:

- Planejamento: visando a adequação da oferta X demanda, através da racionalização do sistema sob as óticas do usuário e do poder público;
- Controles/Fiscalização: da oferta, visando o processo de remuneração; e da demanda, visando a correta apuração para a arrecadação total do sistema;
- Sistema de Informações: visando agilidade e precisão no processamento das informações necessárias, através da adoção de processamento automatizado;
- Fórmula de Remuneração: visando o permanente acompanhamento dos componentes de custo do serviço de TC, e a exata definição de como remunerar o serviço prestado;
- Modo de Arrecadação: visando a estruturação da tarefa de arrecadação, definindo como receber a receita auferida no sistema.

Uma síntese do modelo de “municipalização” é apresentada no documento SMT, 1989, quando são expostos alguns aspectos operacionais, jurídicos e econômico-financeiros.

Os aspectos operacionais tratados neste documento (SMT, 1989) referem-se à estratégia de adoção do novo modelo. Assim, a implantação se daria em duas etapas: a primeira de caráter emergencial, e a segunda de caráter definitivo.

Na primeira etapa, de caráter emergencial, seriam adotados contratos de emergência, com prazos de validade entre seis a nove meses, celebrados com as empresas operadoras em dificuldades de rentabilidade dentro do modelo anterior. Quanto ao planejamento, apenas seriam reprogramados os serviços atuais; e quanto à fiscalização, a preocupação seria quanto ao controle do serviço prestado, mesmo com emprego de coleta manual de informações.

Na segunda etapa, todas as operadoras passariam a ser contratadas após processos licitatórios regulares; a fiscalização ganharia maior confiabilidade com a adoção de processos de coleta de dados informatizados e permitindo o objetivo de monitoração da qualidade do serviço, além da remuneração; e o planejamento passaria a se preocupar com intervenções voltadas à racionalização da rede de transporte, voltada com o novo modelo à lógica da prestação do serviço (deslocamento dos usuários) e não à lógica da rentabilidade da linha (unidade de produção do serviço).

Os aspectos jurídicos são destacados no documento SMT, 1989, ressaltando o conteúdo dos instrumentos jurídicos adotados:

“A minuta de Contrato de Locação de Serviços e Lotes de Veículos contempla:

- Caráter emergencial e prazo de 9 meses, prorrogáveis por mais 4;
- Possibilidade de uma empresa contratada para atuar em determinada área, operar em área diversa;
- Aumento da frota em operação, bem como sua renovação;
- Controles de fiscalização, custos e medição dos serviços;
- Forma de arrecadação/centralização da tarifa.”

Entre os aspectos econômico-financeiros, são apontados no documento SMT, 1989, os critérios de determinação dos custos operacionais e remuneração das empresas, a forma de arrecadação, a periodicidade de pagamento e as condições de reajustamento.

Quanto à determinação dos custos operacionais e remuneração das empresas, os indicadores foram divididos em dois grandes grupos:

- *Custo Variável* por quilômetro, compreendendo os custos com combustíveis, lubrificantes e rodagem;
- *Custo Fixo* por veículo, compreendendo os custos de capital investido (depreciação e remuneração), de pessoal, de manutenção e despesas gerais de administração.

Como destacado no documento SMT, 1989:

“A forma de remuneração das empresas leva em conta o Custo Total, a quantidade de passageiros transportados, a tecnologia de veículos utilizada e a quantidade e regularidade da prestação do serviço.”

Quanto à forma de arrecadação, a receita das passagens, auferida pelas empresas contratadas, será pública, sendo apropriada e administrada pela empresa estatal (CMTC). Para isso as empresas operadoras devem realizar depósito bancário no valor da receita auferida durante um dia em nome da CMTC até as 10 horas da manhã do dia seguinte ao da operação.

A periodicidade de pagamento às empresas contratadas deve permitir um fluxo diário de recursos, de forma a garantir os desembolsos cotidianos, e um acerto mensal (ou quinzenal) que lastreie o restante dos pagamentos. Assim, está prevista a retenção de parcela da arrecadação diária das empresas para permitir os gastos cotidianos.

Para efeito de reajustamento, os preços dos insumos serão avaliados mensalmente, de acordo com índices específicos.

Neste documento (SMT, 1989) são apontadas ainda um conjunto de medidas que devem ser adotadas no setor de transporte coletivo que, em conjunto com a adoção do novo modelo de contratação, permita uma melhoria efetiva na qualidade de prestação do serviço de TC.

“A atual administração municipal entende, porém, que para garantir a efetiva melhoria do sistema, são necessárias ações que contemplem:

- Reorganização das estruturas de Gestão e Operação da CMTC e SMT;
- Instrumentalização técnica do sistema de planejamento do sistema de transporte coletivo da cidade de São Paulo;
- Implantação de um plano mínimo de corredores e terminais, para racionalização da operação do sistema;
- Realocação das garagens da CMTC;
- Ampliação e renovação da frota da CMTC;
- Criação de fontes alternativas de custeio e investimento para o setor de transportes;

- Implementação do sistema de controle automatizado da receita, através da tripulação singela;
- *Progressiva estatização do sistema no processo de implantação.* (Grifo meu).

A questão da *progressiva estatização do sistema* aparece novamente destacada, dando a entender que o desenho final do sistema é a efetiva estatização da operação.

Ainda sobre o novo modelo de contratação analisado, o Professor José Carlos de Figueiredo Ferraz (ex-prefeito de São Paulo) produziu um documento (Ferraz, 1990) em que aponta as principais características da "municipalização".

As relações entre agentes no modelo anterior, segundo o ex-prefeito (Ferraz, 1990), eram as seguintes:

(a CMTC) "...estabelecia o nível, o padrão e a tarifa dos serviços a serem prestados, determinava a oferta, atuava como órgão controlador e propiciava parte minoritária de transportes urbanos. As demais empresas, assim controladas, encarregavam-se da parcela predominante, fazendo juz à tarifa paga pelo usuário."

Com um aumento de demanda, ainda segundo Ferraz (1990), aumentava a pressão por aumento de frota e do número de viagens, o que provocava pressão para aumento de tarifa. O poder público atuava, muitas vezes, no sentido da adoção de uma tarifa menor, arcando com o diferencial.

Além disso, o ex-prefeito destaca, em Ferraz (1990), a desigualdade de rentabilidade entre as empresas, em função do modelo de área operacional, causando preocupação.

As proposições básicas da "municipalização", destacadas por Ferraz (1990), eram:

- Custo e tarifa não são necessariamente vinculados;
- Tarifa é da competência do poder público;
- Custo é coberto pelo poder público que paga o serviço contratado.

Como aponta ainda Ferraz, 1990:

"Os três componentes do circuito, a saber, o poder público (PMSP e CMTC), as empresas e o usuário, passam a se relacionar de forma diferente. O poder público determina a oferta e remunera os serviços das empresas concessionárias, bem como oferece também serviços ao usuário e fixa a tarifa adequada. As empresas ofertam serviços ao usuário. Este, por sua vez, entrega a tarifa ao poder público."

Entre as preocupações do ex-prefeito encontravam-se:

- a fixação da quilometragem por linha por mês, prevista na remuneração;
- O fato de que os contratos com as empresas operadoras não sejam tão extensos e exaustivos, com detalhes acerca dos custos;
- os efeitos do congestionamento do trânsito (função de grandes volumes de tráfego e/ou estacionamento irregular) no desempenho do transporte coletivo e, conseqüentemente, na quilometragem percorrida.

Como proposição, sugere:

- a possibilidade/necessidade de adoção de tecnologia no controle do serviço de TC, inclusive com rastreamento dos veículos;
- a necessidade de indução de redução no uso do auto, seja com prioridade para o TC, seja com penalidade para o transporte individual.

A análise do Professor J. C. de Figueiredo Ferraz (Ferraz, 1990) destaca exatamente o núcleo central do novo modelo, qual seja, a desvinculação dos elementos de custo do elemento tarifa. Tendo assimilado a nova forma de remuneração pelo serviço prestado, sua preocupação se concentra no controle da prestação deste serviço e na visão de que uma melhoria na circulação dos ônibus irá garantir uma redução nos custos do sistema.

De fato, a fixação da quilometragem por linha, bem como a fiscalização do cumprimento do serviço contratado aparecem no documento (Ferraz, 1990), junto com considerações acerca da melhoria da velocidade dos ônibus, com adoção de prioridade sobre o transporte individual.

Como resumo do novo modelo pode-se destacar os seguintes elementos, já analisados ao longo do texto:

- O planejamento da oferta passa a ser realizado, na prática, pelo poder público;
- A operação do serviço é realizado por empresas remuneradas pelo serviço prestado, incluindo a empresa estatal;

- O poder público fiscaliza o cumprimento do serviço estipulado, para efeito de remuneração do serviço efetivamente realizado e para monitoração do processo de planejamento do sistema;
- As empresas operadoras arrecadam as tarifas nos veículos e depositam em conta bancária da CMTC;
- O poder público realiza a aferição do serviço, calcula a remuneração e faz o pagamento para as empresas operadoras.

Em suma, o funcionamento do novo modelo pode ser descrito considerando cinco processos: contratação das empresas operadoras; especificação do serviço a ser prestado pela empresa operadora; medição do serviço efetivamente prestado; remuneração às empresas operadoras; e arrecadação tarifária.

No primeiro processo, o poder público contrata um lote de veículos para a execução de determinado serviço de TC. Este serviço de TC (linhas) não está vinculado ao lote de veículos contratados, ou seja, a empresa operadora não tem exclusividade quanto a operação de determinado serviço ou região da cidade. Cabe ao poder público a adequada alocação da frota contratada, indicando para operação por determinada empresa o conjunto de serviços que apresentem proximidade com a base operacional da empresa (garagem), de modo a reduzir a quilometragem ociosa⁸⁵.

O segundo processo, a especificação do serviço a ser prestado, é uma atribuição do setor de planejamento do órgão gestor. Neste momento são

⁸⁵ Quilometragem ociosa é o percurso dispendido entre a garagem da empresa e o ponto de início de operação de uma linha de ônibus, não havendo captação de passageiros.

definidas as características das linhas que determinada empresa operadora deve se encarregar. Assim, são definidos os nomes, os itinerários, os pontos iniciais e finais, os horários das viagens e a frota a ser empregada. Estas especificações são consubstanciadas num documento oficial chamado Ordem de Serviço Operacional (OSO)⁸⁶.

O terceiro processo, medição do serviço efetivamente prestado, é um dos mais importantes num modelo de remuneração por serviço prestado, exigindo uma capacitação do órgão gestor para o pleno exercício desta tarefa. A medição do serviço, no caso analisado, era estruturada em dois blocos: fiscalização de campo e fiscalização de garagem.

A fiscalização de campo era realizada através de equipes fixas de agentes, localizadas em pontos estratégicos de convergência de linhas (cerca de cem pontos na cidade de São Paulo), que tinham como função a verificação dos horários de passagem das viagens de cada linha do sistema. Com isso era possível determinar o cumprimento das viagens especificadas pelo poder público e, em consequência, determinar a parcela da remuneração do serviço vinculada ao cumprimento dos horários.

A fiscalização de garagem era realizada 24 horas por dia, com equipes fixas em cada garagem do sistema e com a atribuição de anotar os horários de saída e entrada na garagem de cada veículo, bem como os dados de catraca⁸⁷ de cada um.

⁸⁶ A Ordem de Serviço Operacional (OSO) é o nome do documento oficial do órgão gestor (CMTC) que define as características físicas de cada serviço (linha) a ser operado por uma empresa.

⁸⁷ A catraca é o elemento físico de controle de acesso aos veículos onde é feita a cobrança e registrado o número de passageiros pagantes numa viagem de TC.

A remuneração do serviço prestado pelas empresas operadoras, quarto processo citado, é determinada por uma fórmula de remuneração definida em contrato e pelo resultado da apuração da medição do serviço, através das fiscalizações acima descritas. A remuneração no modelo adotado em São Paulo considera um custo total composto por um custo variável por quilômetro, um custo fixo do lote operacional e um custo fixo do lote de reserva técnica⁸⁸.

O custo variável por quilômetro, considerando os custos com combustíveis, lubrificantes e rodagem representavam em média 12,5% do custo total, segundo SMT, 1992.

O custo fixo do lote operacional foi dividido em dois grupos: um vinculado a frota utilizada (depreciação, remuneração de capital, peças e acessórios), e outro vinculado aos custos com pessoal e despesas administrativas. Esta parcela de custo era calculada individualmente para cada lote contratado, com base nos serviços especificados pelo órgão gestor, e representava cerca de 86,5% do custo total em média, segundo SMT, 1992.

O custo fixo do lote de reserva técnica representava em média 1% do custo total do sistema, também segundo SMT, 1992.

Ao custo total, representado pela soma das três parcelas descritas acima, era aplicado o multiplicador de 0,8, sendo o complemento de 0,2 dependente de uma relação entre os passageiros efetivamente transportados e os passageiros previstos para serem transportados,

⁸⁸ Reserva técnica são os veículos que as empresas operadoras devem manter à disposição em suas garagens para operação em caso de indisponibilidade de veículos de operação.

definidos através de uma série histórica de demanda de cada linha. Isto é, caso a empresa operadora prestasse o serviço conforme a especificação do órgão gestor, tinha garantida 80% de sua remuneração, sendo a parcela restante (20% dos custos incorridos) remunerada somente se, de fato, transportasse a demanda estipulada pelo órgão gestor.

Ao custo total eram ainda aplicados fatores de cumprimento do serviço especificado. A fiscalização de campo identificava as viagens efetivamente realizadas, não sendo consideradas as viagens realizadas fora do horário determinado, encontrando assim o fator de cumprimento de viagens a ser aplicado à parcela de custo variável. A fiscalização de garagem identificava a frota operacional colocada em operação, bem como a frota disponível para reserva técnica. Os dados colhidos pela fiscalização de garagem alimentavam um processo de cálculo que definia um fator de cumprimento de frota, a ser aplicado às parcelas de custo referentes ao custo fixo (operacional e reserva técnica).

Além de controlar a frota posta a disposição, a fiscalização de garagem controlava o número de passageiros registrados nas catracas, possibilitando assim a determinação do fator de demanda, através da relação entre o número de passageiros transportados e número de passageiros previsto para ser transportado por linha. No caso de ser identificado um número de passageiros transportados acima do previsto o fator de demanda era adotado com valor igual a um, ou seja, a empresa operadora não era

remunerada a mais por transportar mais, mas era remunerada com desconto em caso de não cumprimento da meta.

Como resumo da forma de remuneração pode-se elencar as seguintes características:

- 80% da remuneração às empresas operadoras dependia do cumprimento de metas de oferta (custo variável, dependente da relação entre as viagens realizadas e as viagens determinadas pelo poder público; custo fixo, dependente da relação entre a frota colocada em operação e reserva técnica e a frota determinada pelo poder público para estas funções);
- 20% da remuneração às empresas operadoras dependia do cumprimento de metas de demanda (relação entre o número de passageiros efetivamente transportados e o número de passageiros previstos para serem transportados).

Cabe ainda destacar que todo este processo de determinação de custo e remuneração incidia sobre cada serviço operado por uma empresa, ou seja, cada linha ou atendimento⁸⁹ era objeto de levantamento de custo e apuração de metas a serem cumpridas.

O quinto processo elencado, de arrecadação tarifária, definia que a receita arrecadada por cada empresa em seus veículos seria depositada em conta corrente específica do órgão gestor (CMTTC), sendo retida parcela desta arrecadação pelas empresas para custeio de despesas correntes. O órgão

⁸⁹ Atendimentos são serviços de TC parciais, operados à partir de uma linha base, não se caracterizando como outra linha em função de operação parcial. São considerados atendimentos as bifurcações, os prolongamentos, os retornos operacionais, as viagens parciais, etc.

gestor dispunha de nove dias úteis para apuração e processamento do pagamento diário de cada empresa, realizando ainda um acerto de contas a cada 15 dias, onde eram definidas as divergências quanto a apuração do serviço prestado e o acerto em relação aos valores retidos pelas empresas para despesas correntes.

Processo de Alteração no Sistema

Neste item será apresentado mais detalhadamente o processo de alteração no sistema durante a administração Erundina, procurando destacar os aspectos que caracterizaram cada período, e em especial, a transição de modelo de contratação e seus efeitos.

Aspectos Gerais

Para abordar a questão do planejamento do serviço de transporte é preciso discutir dois momentos distintos: o da fixação do padrão de qualidade a ser ofertado, e o dos procedimentos empregados no processo de adequação da rede de linhas de ônibus ao padrão de qualidade fixado. Como já foi analisado anteriormente, o modelo de remuneração das operadoras via tarifa implica em dificuldades na imposição de um nível de serviço homogêneo, considerando a existência de tarifa única no sistema e grandes diferenças nas características operacionais de cada linha, implicando em heterogeneidade na rentabilidade das linhas, consideradas individualmente.

Esta heterogeneidade, intrínseca ao modelo tarifado, vem sendo administrada de diversas formas, como foi melhor explorado no Capítulo II,

interferindo de forma significativa na configuração da rede de transporte ao longo dos anos.

A fixação dos padrões de prestação do serviço é uma questão importante a ser analisada. Segundo o documento CMTC, 1989a, o conceito de nível de serviço pode ser desenvolvido tecendo algumas considerações:

"...é importante fixar nele (nível de serviço) o objeto fim de toda e qualquer medida tomada no setor de transporte, de sorte que as atividades de controle, fiscalização, alteração no regime contratual, planejamento, e outras, devem ser realizadas com o objetivo de permitir a efetiva melhoria do padrão de conforto a que estão sujeitos os usuários do transporte coletivo."

"...Normalmente, vincula-se o padrão ou nível de serviço às características de ocupação dos veículos ao longo do dia, notadamente nos períodos de pico. A questão, porém, é mais ampla e envolve outros aspectos, que perceptivelmente não assumem um papel de destaque como o da lotação, pela própria deficiência grave no sistema, que torna esse último o maior problema enfrentado pelos usuários."

Além da lotação, outros aspectos que compõem o nível de serviço do transporte coletivo são, segundo o documento analisado (CMTC, 1989a):

- Regularidade: compreendendo a manutenção de intervalos regulares de viagem das linhas;
- Velocidade: entendida como importante para o usuário, que realiza o deslocamento, e para o órgão gestor, na medida em que a velocidade é um componente importante na fixação da frota necessária;
- Acessibilidade: considerada como o grau de acesso dos usuários em geral a qualquer região da cidade e o modo como são realizados os transbordos, se existentes;

- Confiabilidade: entendida como a certeza da concretização do deslocamento do usuário sem interrupção imprevista (quebra, por exemplo);
- Conforto do veículo: considerando que os veículos são, em sua maioria, adaptados em chassis de caminhões, apresentando problemas quanto a suspensão e nível de ruído. Além disso, a maioria dos veículos não atendem requisitos mínimos de ergonomia, estado de limpeza interna e externa, iluminação interna, altura de degraus, etc.

Apesar de ser mais visível a conexão do novo modelo com o aspecto da oferta de veículos, implicando na redução da lotação, estes outros componentes de nível de serviço podem ser melhor obtidos com uma formulação de remuneração que os considere.

A regularidade deve ser incentivada com um maior controle sobre a execução do serviço especificado, remunerando somente as viagens cumpridas nos horários estabelecidos pelo órgão gestor.

A velocidade não depende diretamente do modelo de remuneração, devendo ser objeto de intervenção do poder público dentro da política de transporte e circulação. No entanto, o modelo de remuneração por serviço prestado torna a adoção de medidas de racionalização da rede de transporte mais fáceis de serem implementadas, na medida que são reduzidas as resistências por parte das empresas operadoras. Essas medidas de racionalização podem contribuir para o aumento da

velocidade do transporte coletivo. Exemplos de racionalização após a adoção do novo modelo serão apresentados no Capítulo V adiante.

A questão da acessibilidade no modelo de remuneração pela tarifa é, em grande medida, afetada pela lógica da rentabilidade da linha. Assim, a construção da rede de linhas de ônibus atende primeiro ao conceito de rentabilidade, gerando deficiência de acessibilidade para o usuário.

Além da configuração física da rede de linhas, outro problema que afeta a acessibilidade é a inexistência de integração tarifária na maior parte da rede, exigindo de parcela dos usuários o pagamento de duas tarifas ou o complemento da viagem com grande deslocamento a pé.

Com o modelo de remuneração via tarifa, a integração tarifária não é vista com bons olhos pelas empresas operadoras, na medida que a receita proveniente da arrecadação tarifária tende a ser reduzida, enquanto o número de usuários a ser transportado continua o mesmo, implicando na manutenção do custo incorrido na operação.

A confiabilidade também tende a ser melhor trabalhada num modelo de remuneração por serviço prestado, considerando que o órgão gestor tome o cuidado de não remunerar a viagem interrompida por problema mecânico. É de se esperar maior cuidado com a manutenção dos veículos por parte das empresas operadoras, já que o serviço não será remunerado em caso de quebra durante a viagem.

Quanto ao conforto dos veículos, uma ação do poder público pode ser tomada independente do modelo de remuneração. No entanto, no modelo

de remuneração via tarifa, os veículos considerados para efeito de cálculo tarifário devem representar a média do sistema, dificultando a adoção imediata de novos tipos de veículo. Veículos com características adequadas de conforto já são fabricados no Brasil, possuindo valor de compra superior aos veículos comuns. É natural que os empresários de ônibus adotem estes veículos em localidades em que sua remuneração for maximizada.

A vantagem da remuneração por serviço prestado, em relação ao conforto dos veículos, é a adoção de remuneração distinta para cada empresa operadora, em função das características dos serviços especificados e em função dos equipamentos postos à disposição para operação, segundo determinação do órgão gestor.

Quanto aos procedimentos adotados no processo de definição das características do serviço de TC, serão melhor apresentados a seguir, com comentários sobre os procedimentos antes e depois da implantação do novo modelo.

Procedimentos Antes do Modelo de Remuneração pelo Serviço Prestado

Como destacado no Capítulo II, os procedimentos adotados pelo setor de planejamento do órgão gestor, durante a vigência do modelo de remuneração pela tarifa, não se mostravam adequados para uma atuação efetiva do poder público sobre a rede de transporte.

Dois grupos de dificuldade podem ser destacados: a falta de capacidade de antecipação aos problemas decorrentes da rede de transporte, atuando

somente através de solicitações externas e apontando medidas corretivas; e a falta de maior capacidade de atuação, principalmente quanto a alterações na rede que implicassem em aumento de oferta, ou seja, incremento de frota, e a falta de capacidade de implementação de intervenções de grande porte (sistemas de média capacidade), que representassem alteração no quadro de rentabilidade das empresas operadoras.

Os procedimentos de alteração na rede de transporte coletivo por ônibus na cidade de São Paulo, no primeiro período da administração Erundina, e as dificuldades encontradas podem ser avaliadas com o auxílio do documento CMTC, 1989d, que apresenta um relato da experiência da Assessoria de Ação Comunitária nos primeiros nove meses de gestão.

Neste relatório de avaliação do período de janeiro a outubro de 1989, a conclusão era de que esta meta de "construir um canal ágil e efetivo de participação popular nos projetos e decisões do transporte coletivo", não teria sido atendida em função da "situação objetiva do sistema de transporte na cidade".

Do contato com as reivindicações e em função da análise por parte da AAC dos problemas enfrentados, o documento CMTC, 1989d, aponta as seguintes conclusões:

- "1 - Com a atual frota não temos condições de:
- criar linhas;
 - fazer prolongamentos e viras das linhas existentes sem comprometer demais os intervalos;
 - reprogramar linhas;

- e mesmo, operar as linhas com a frota OSO⁹⁰." (Grifo no original).
 "2 - Com relação às empresas particulares, a *política tarifária adotada e a forma de contrato existente fez com que toda e qualquer mudança na operação, reivindicada pela população, fosse negada, ainda que esta alteração não implicasse em aumento de frota.*"
 "Numa palavra, *sem aumentar a frota*, que segundo estudos teria que ter um acréscimo de 1.200 carros para manter o mesmo nível de anos anteriores e, *sem a agilização do Processo de Municipalização seria impossível ir de encontro ao desejo da população, a melhoria da qualidade do sistema de transporte na cidade* e, portanto agilizar a participação da população na mudança e reorganização dos transportes na cidade." (Grifos meus).

Estes dois primeiros itens citados no documento (CMTC, 1989d) destacam o ponto central analisado neste estudo, ou seja, a vinculação do modelo de contratação com a falta de capacidade do poder público de intervir na configuração da rede de transporte, bem como no estabelecimento de um padrão de prestação deste serviço homogêneo para toda rede.

A política tarifária adotada e a forma de contrato existente, fez com que toda e qualquer mudança na operação, reivindicada pela população fosse negada, ainda que esta alteração não implicasse em aumento de frota. Tal afirmação dá a exata medida da análise desenvolvida por aquela unidade de planejamento (AAC), concluindo que, mantido o nível tarifário praticado, a remuneração das empresas operadoras via tarifa arrecadada impedia a ação do poder público em direção ao atendimento das solicitações dos usuários.

⁹⁰ A Ordem de Serviço Operacional (OSO) é o nome do documento oficial do órgão gestor (CMTC) que define as características físicas de cada serviço (linha) a ser operado por uma empresa. Quando a expressão "frota OSO" é utilizada trata-se de uma referência à frota estipulada pelo órgão gestor para a operação do serviço dentro dos padrões requeridos. A OSO é o resultado documental do dimensionamento do serviço, sendo objeto de estudo específico por parte do setor de planejamento do órgão gestor.

Um caso interessante relatado neste documento (CMTC, 1989d), e também descrito na entrevista com a Secretária Municipal de Transporte (Tereza Lajolo⁹¹), foi a criação de uma linha de ônibus na Zona Leste. A região de A. E. Carvalho, na Zona Leste de São Paulo, vinha reivindicando a criação de uma linha de ônibus para melhoria das condições de TC na área. Ao assumir a prefeitura de São Paulo a nova administração procurou encaminhar esta solicitação, negociando com os representantes da comunidade local as características desta linha a ser criada. A seguir, a proposta de criação de linha foi encaminhada à empresa operadora, conforme descrição abaixo (CMTC, 1989d):

"A CMTC apresentou à Viação São José, que atua na área, proposta de operação da linha. A empresa, alegando impossibilidade de investimento em função da tarifa, não aceitou a proposta."

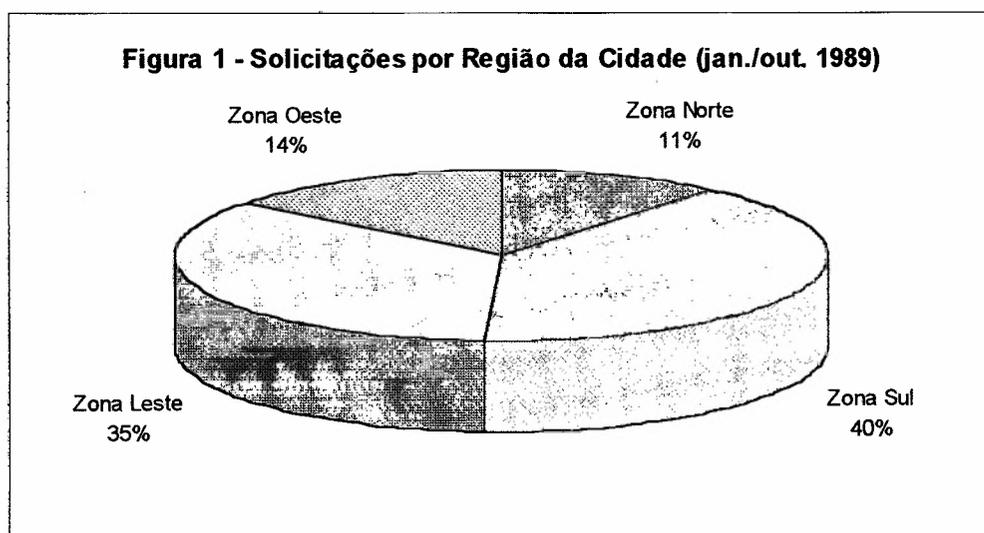
A própria CMTC conseguiu mobilizar quatro veículos e iniciou a operação da linha (Linha 2060) em junho de 1989. Com a operação, a linha criada mostrou-se rentável, apresentando um desempenho bem acima da média da região. Constatado este fato, a empresa operadora procurou a Secretária de Transporte se oferecendo para operar a linha, solicitação negada veementemente.

No período considerado no documento (CMTC, 1989d) (janeiro a outubro de 1989) foram analisados 1.472 processos com os mais variados tipos de solicitação, sendo implantadas somente nove propostas para minorar a

⁹¹ Entrevista ao autor em 17/8/96.

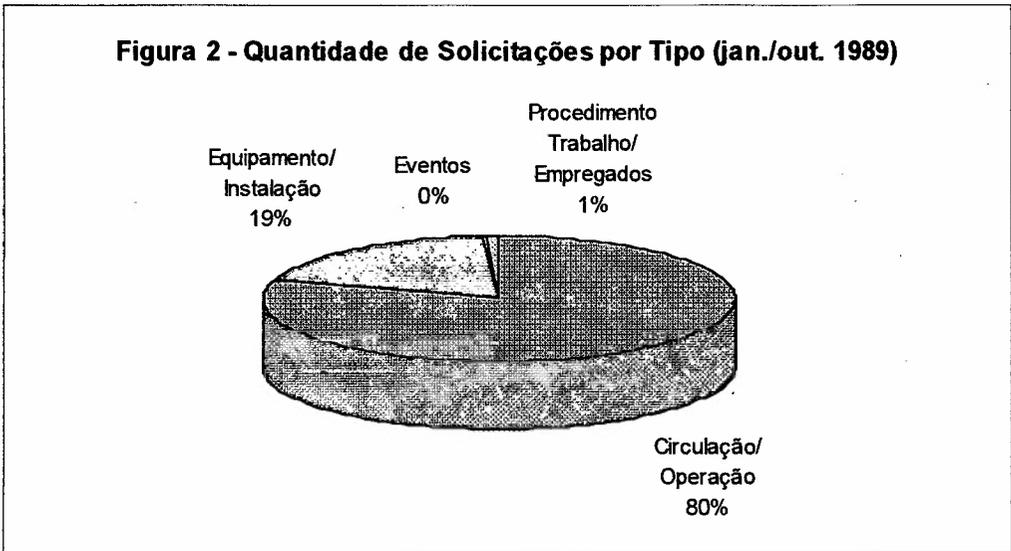
situação. Os dados mais detalhados deste conjunto de solicitações serão apresentados adiante.

A maior parte dos processos (75%) referem-se às regiões Sul e Leste, onde podiam ser identificadas maiores deficiências quanto à defasagem de frota, ausência de viário (em especial na Zona Sul) e os problemas de integração com o metrô (em especial na Zona Leste), conforme pode ser verificado na figura 1 abaixo.

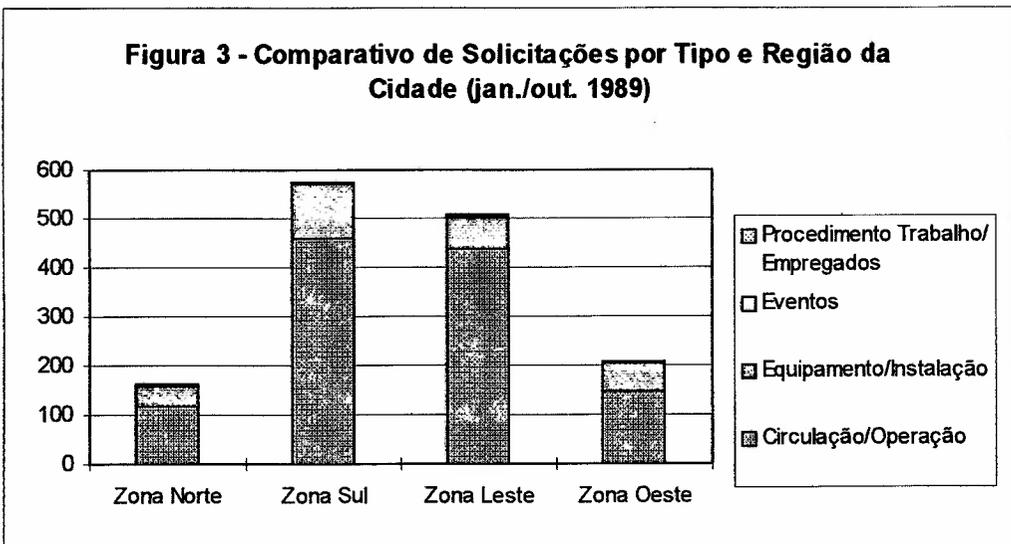


Fonte: Documento CMTc 1989d.

A maior parte dos processos referem-se à circulação/operacão, representando em última análise reivindicações por aumento de oferta (80%), sendo que dentre estes processos 77% têm origem nas Zonas Leste e Sul, como demonstram as figuras 2 e 3 abaixo.



Fonte: Documento CMTC, 1989d.



Fonte: Documento CMTC, 1989d.

Como destacado no texto (CMTC,1989d): “A maioria das solicitações de criação de linha, reprogramação, prolongamentos e mesmo alteração de itinerário referem-se na realidade, a insuficiência de frota.” (Grifo no original).

O mesmo documento CMTC,1989d, apresenta um relatório de atividades sobre o período de 15 de janeiro a 17 de fevereiro que aponta algumas

diretrizes adotadas para a área de planejamento neste primeiro período da administração Erundina.

"A equipe (Assessoria de Ação Comunitária) atende a demanda de usuários organizados em comissões ou entidades. O trabalho caminha na direção da integração das regiões: trabalhando-se com a demanda conjunta das regiões, procura-se unir os movimentos. Além disso, busca-se também um trabalho unificado com os órgãos da administração envolvidos com a problemática de transporte: SMT, CET, CETET. A integração também busca o contato e a participação dos organismos que se encontram em contato direto com a população: AR's, partidos, etc."

"A atuação da Ação Comunitária aponta à uma participação da população que caminhe na direção da elaboração e controle da política de transporte do município." (Grifo meu).

Interessante notar que a expectativa de atuação da AAC, externada neste documento (CMTTC, 1989d) elaborado no primeiro mês de governo, foi frustrada após nove meses de atuação, na medida que a população não passou a ser capaz de elaborar e controlar a política de transporte do município. Na verdade, não foi sequer capaz de ver reivindicações de aumento de oferta atendidas, como destacado do texto inicial do mesmo documento.

O documento CMTTC, 1989d, ao apresentar um roteiro de apresentação para um ciclo de debates de formação voltado aos movimentos populares, comenta os procedimentos para o planejamento do sistema de TC.

O planejamento da rede se ocupa da criação de linhas e outras alterações operacionais no sistema, procurando considerar: a demanda de usuários, os serviços de TC existentes na região analisada, a topografia da região, e a

infra-estrutura dos pontos de parada inicial e final. Segundo o documento CMTC, 1989d:

"A partir destas análises preliminares e constatado a necessidade de criação de linha,...., é elaborado um relatório onde consta: itinerário, tempo de percurso (ida e volta), frequência, frota necessária, sendo encaminhado posteriormente para a empresa responsável pela área, onde o bairro pertence ou a uma das Coordenadorias de Operação da própria CMTC para manifestação e deliberação."

"Após aprovação da garagem da CMTC ou da empresa contratada,..."

"Vale ressaltar que muitas vezes não é possível ou não se faz necessário a criação de novas linhas."

Note-se que, apesar de *"constatado a necessidade de criação de linha"*, a empresa *"responsável"* pela área deve se *"manifestar"* e *"deliberar"*, e mais, somente *"após aprovação da garagem da CMTC ou da empresa contratada"* é que a linha será operada.

Por esta explicação do processo de planejamento, a ser passada para as lideranças de movimentos de transporte, tem-se a exata medida do diagnóstico sobre a dependência do setor de planejamento em relação às empresas operadoras, dependência esta garantida pela forma de remuneração via tarifa (conceito de rentabilidade da linha).

Procedimentos Após a adoção do Modelo de Remuneração pelo Serviço Prestado

O objetivo deste item é explorar as características do processo de alteração no sistema após a adoção do novo modelo de contratação.

O documento CMTC, 1989a, organiza o que seriam ações prioritárias para atuação com a adoção do novo modelo:

"1 - Racionalização da Rede de Transporte:

- Melhor aproveitamento dos recursos existentes, na implementação de uma política de integração física, operacional e tarifária inter e intramodal;
- Atender aos desejos de viagens da população, aumentando a acessibilidade;
- Deve ocorrer como processo, na medida que a implantação total numa administração é impossível, seguindo um plano que determine as diretrizes de modificação da rede."

A racionalização da rede deve ser buscada permanentemente, qualquer que seja o modelo de contratação dos serviços. No entanto, a modalidade de remuneração por serviços prestados permite menores resistências quanto à adoção de sistemas racionalizados. Na verdade, a racionalização da rede depende dos interesses prevalecentes, ou seja, a racionalidade sob o ponto de vista das empresas operadoras é diferente da racionalidade sob o ponto de vista do usuários, que é diferente da racionalidade sob o ponto de vista do órgão gestor.

Para as empresas operadoras, uma rede de transporte racional é aquela que lhe garante melhor desempenho econômico, dentro de determinada forma de contratação. Assim, se a remuneração ocorre via arrecadação tarifária, então racional é uma rede de linhas que garanta baixo custo na prestação do serviço e alta arrecadação, através de boa renovação⁹² de passageiros dentro dos veículos. Se a remuneração ocorre por serviços

⁹² O conceito de "renovação" em linhas de TC caracteriza o comportamento dos usuários de determinado serviço. Assim, se os usuários embarcam nos pontos iniciais de uma linha de ônibus e somente desembarcam nos pontos finais, a "renovação" de passageiros é baixa, gerando uma determinada receita tarifária para a cobertura de determinado custo. Por outro lado, se os usuários de uma linha embarcam e desembarcam em grande volume ao longo de todo o itinerário, a "renovação" é alta, gerando maior receita tarifária (transporta maior número de passageiros) com o mesmo custo incorrido por outra linha com características físicas semelhantes (extensão, tempo de ciclo, condições do pavimento, etc.).

prestados, a rede racional para as empresas operadoras é aquela que oferece muitas viagens no entre-pico, de forma a ser remunerado por um custo fixo já incorrido, ou seja, os veículos estão a disposição no período de entre-pico.

Para os usuários, independentemente da forma de remuneração do setor, a rede racional é aquela que lhe garante ligação rápida, confortável e barata entre sua origem e seu destino.

Para o órgão gestor, uma rede racional é aquela que atenda aos deslocamentos dos usuários da melhor forma possível, procurando minimizar os custos diretos e indiretos da realização do serviço.

A adoção de sistemas tronco-alimentados, por exemplo, sofre sérias resistências por parte dos operadores, nos casos em que a remuneração ocorre via tarifa, enquanto que num modelo de remuneração não vinculado à tarifa da linha isso já não ocorre. Este sistema prevê que sejam operadas linhas alimentadoras, que ligam os bairros a um terminal de integração, e linhas estruturais, que ligam os terminais de integração aos principais destinos demandados por este grupo de usuários. A transferência entre linhas ocorre em área paga, ou seja, o usuário que embarca nas linhas alimentadoras não paga tarifa para entrar nos veículos da linha estrutural, e vice-versa. Caso a rede de linhas alimentadoras e estruturais não seja operada pela mesma empresa operadora está criado o problema. Dentro de um modelo de remuneração via tarifa, a empresa

operadora vai transportar passageiros sem receber a tarifa por este serviço?

Neste mesmo exemplo, se for perguntado ao usuário, seguramente ele irá responder que prefere embarcar numa linha que siga direto ao seu destino, sem a necessidade de integração em um terminal, integração esta que representa o incômodo de um transbordo para o usuário.

Por sua vez, o órgão gestor de uma cidade grande, ou média, enxerga na adoção de um sistema tronco-alimentado uma solução para a redução do custo geral do sistema, através da adoção de veículos de maior capacidade nas linhas estruturais e a adoção de medidas operacionais, como retornos em locais específicos, que garantem um maior rendimento da frota contratada na região de influência do sistema.

Seguindo a apresentação do documento CMTC, 1989a:

“2 - Redimensionamento da Oferta (dependente de uma diretriz sobre o nível de lotação desejado, lembrando que este nível determina também o custeio do serviço):

...a adequação da oferta deve ser um programa que permita no final de um determinado período estarem as linhas operando num patamar mais razoável de lotação, *com conseqüente aporte de recursos para cobrir tal melhoria.*” (Grifo meu).

O destaque grifado é importante porque dá uma medida da mudança promovida pela adoção do novo modelo. Com a adoção da remuneração por serviço prestado, o estabelecimento de padrões de qualidade num

patamar superior requer uma análise específica sobre o aporte de recursos necessários para cobrir tal melhoria.

Se por um lado este aspecto pode representar perigo se for considerado a possibilidade de aumento desenfreado de subsídio do orçamento municipal, por outro, pode representar a possibilidade de uma discussão mais clara com a sociedade sobre qual o padrão de qualidade a ser oferecido pelo sistema de TC por ônibus na cidade, qual o nível tarifário a ser praticado e quais outras fontes de financiamento podem ser adotadas.

Ainda segundo o documento CMTC, 1989a:

"3 - Tratamento Prioritário do Transporte Coletivo:

Com isso (priorização do transporte coletivo no sistema viário), procurar-se-á garantir um desempenho melhor do transporte coletivo, um aumento de sua velocidade e redução dos custos devidos a frota."

Considerando a racionalização da rede de TC, o documento CMTC, 1989a, aponta três aspectos básicos que devem ser abordados:

1. "Operacional, visando basicamente aumentar as velocidades operacionais, diminuir o tempo de deslocamento médio dos usuários e otimizar a utilização dos equipamentos. Deve-se buscar, também um aumento da mobilidade do usuário, com integração física e tarifária;
2. Investimentos, visando encontrar solução simples e racional para atendimento das necessidades da racionalização operacional, com implantações rápidas e retorno imediato;
3. Custeio, visando enxugar ao máximo a estrutura de custos. Neste aspecto devem ser atacados os principais formadores dos custos fixos de operação, representados pela mão-de-obra e o veículo."

A adoção de um modelo de contratação que desvincula a remuneração das empresas operadoras das características do serviço a ser prestado facilita a ação do poder público em busca destes três aspectos para a racionalização do sistema.

Tendo estes elementos em vista, o documento CMTC, 1989a, aponta alguns aspectos do projeto de municipalização que contribuem para a consecução das ações prioritárias citadas acima.

“O projeto de municipalização dos serviços de transporte coletivo de São Paulo, ..., constitui-se na adoção da separação entre custo e tarifa, através da mudança do regime contratual, passando as empresas a serem prestadoras do serviço, contratadas pela CMTC através de remuneração desvinculada da tarifa. Neste sistema, a arrecadação tarifária do sistema fica em poder da CMTC.

A adoção deste sistema, permitirá entre outros: a *flexibilização do planejamento*, a *viabilização da melhoria da oferta* e a desvinculação do custeio do serviço da tarifa paga pelo usuário.

Se este sistema não traz economias imediatas aparentes, por outro lado, torna o sistema muito mais controlável e administrável, tanto no sentido de possibilitar a sua racionalização, como também facilitar alterações da política de contratação, sem provocar as crises atualmente constantes no sistema, que causam grandes transtornos à população e custos absolutamente imponderáveis para contornar tais situações, deixando bastante vulnerável a posição do poder público.” (Grifo meu).

Novamente surge a questão da flexibilidade do planejamento e da consequência desta flexibilidade no processo de melhoria da oferta, objeto específico deste estudo.

Com a adoção do novo modelo surge com maior força o problema da separação das estruturas de gestão e operação da CMTC, problema este apresentado pelo documento CMTC, 1989a, como composto por duas questões básicas:

- Dificuldade de separação e delimitação das funções dentro de uma mesma empresa, dos recursos aplicados e dos resultados administrativos e operacionais obtidos em cada função;
- "... necessidade de adequar a Empresa (CMTC) ao novo modelo de contratação e às conseqüentes alterações nas sistemáticas de planejamento, programação, controle e remuneração."

A instrumentalização do sistema de planejamento, tendo em vista a adoção do novo modelo passa, de acordo com o documento CMTC, 1989a, pelos seguintes fatores:

"Esta instrumentalização deve permitir que, com agilidade, economia de mão-de-obra e confiabilidade, a gestão atue de fato na antecipação de propostas e na perseguição de padrões adequados de oferta de serviço e racionalização do sistema.

O planejamento deve atuar em dois planos distintos:

- No nível geral do sistema, seu desenvolvimento, sua racionalidade e seu interfaceamento com os demais aspectos urbanos;
- No nível da estruturação, definição e programação dos atendimentos por linhas, corredores e regiões.

Para isso, ao menos três subsistemas devem compor os instrumentos básicos de Planejamento, os quais devem estar interrelacionados e interfacear com os sistemas de controle e administração: um para a rede total da cidade, outro para regiões e corredores e um terceiro para a programação de linhas e conjuntos de linhas.

Um planejamento adequado, no nível aqui proposto, terá um primeiro efeito de promover a melhoria do sistema e o atendimento de várias demandas adicionais, sem necessidade de ampliação significativa de recursos, já contendo o avanço dos valores de custeio. No entanto, a médio e longo prazo, logo após ter promovido a adequação inicial de demanda e oferta, fatalmente repercutirá em maior racionalidade e economias de escala consideráveis."

A estruturação da área de planejamento para funcionamento com o novo modelo foi sendo implantada juntamente com a própria adoção do novo modelo.

Com os contratos de prestação de serviço provisórios⁹³, o setor de planejamento ainda não pode atender totalmente as solicitações dos usuários, já que as empresas assim contratadas não investiram em aquisição de frota de imediato, tendo em vista inclusive a precariedade do instrumento contratual (seis a nove meses de vigência).

Após o processo licitatório desenvolvido ao longo do segundo semestre de 1991, e, principalmente, a partir do início de 1992, quando os novos contratos começaram a ser assinados, a atuação do planejamento seguiu duas etapas.

Na primeira etapa, o aumento de oferta foi considerado a prioridade. As linhas de ônibus existentes foram reprogramadas, com aumento no número de viagens, levando em conta as inúmeras solicitações acumuladas no órgão gestor, assim como foram criadas novas linhas e atendimentos que tinham parecer técnico favorável mas que não foram criadas por falta de frota disponível.

Numa segunda etapa, foram desenvolvidos e implantados projetos de racionalização da rede em função da nova lógica, considerando regiões específicas. Estes projetos procuraram redesenhar conjuntos de linhas em função da nova forma de contratação vigente.

⁹³ Adotados durante o período em que o Secretário de Transporte era Ademar Giannini.

O exemplo mais claro é o caso da região de Santo Amaro. Com a lógica de rentabilidade da linha, quase todas as linhas da região do bairro de Interlagos com destino além Santo Amaro, que teriam como itinerário mais lógico o uso das Avs. Interlagos e Washington Luiz, desenvolviam seu itinerário atravessando a região do Largo Treze de Maio, região central de Santo Amaro. Esta estratégia visava o benefício de uma melhor rentabilidade das linhas, em função da possibilidade de maior renovação⁹⁴ de usuários.

Com a adoção de um modelo de remuneração por serviço prestado, já não importava para as empresas operadoras a passagem pelo centro de Santo Amaro, permitindo que o poder público fixasse o itinerário das linhas para atender as demandas específicas.

O Capítulo V adiante procura apresentar alguns casos exemplares, separando os grupos de intervenções como aquelas cuja origem foram solicitações externas, e aquelas cuja origem foi a iniciativa do poder público.

⁹⁴ Conceito explicado na nota de redapé nº 92.

**Capítulo V - Flexibilidade no
Planejamento do Sistema: Alguns
Casos Exemplares**

Dados Gerais de Desempenho do Sistema

Neste item serão apresentados dados gerais de desempenho do sistema de transporte coletivo por ônibus da cidade de São Paulo, procurando destacar o período em análise, ou seja, a administração Erundina (89/92). Em alguns casos, quando for interessante para a análise, serão apresentados dados de evolução contendo períodos anteriores ao estudado.

O item está estruturado de forma a apresentar indicadores de demanda⁹⁵ de TC (passageiros transportados por mês), de oferta⁹⁶ (número de linhas, quilometragem percorrida, número de meias viagens⁹⁷ produzidas e frota empregada na operação do serviço), e indicadores de relacionamento entre demanda e oferta, como os índices de IPK⁹⁸, PVD⁹⁹, indicadores de nível de serviço¹⁰⁰ e avaliação de imagem pelos usuários e população em geral¹⁰¹.

⁹⁵ As fontes dos dados de demanda são relatórios de dados operacionais da Companhia Municipal de Transporte Coletivo - CMTC.

⁹⁶ As fontes dos dados de oferta são relatórios de dados operacionais da Companhia Municipal de Transporte Coletivo - CMTC.

⁹⁷ Meia viagem é o trecho de uma linha de ônibus entre o ponto inicial e o ponto final, ou seja, é considerada uma viagem inteira a ida e a volta do veículo para o ponto inicial.

⁹⁸ Índice de Passageiros por Quilômetro, indicador normalmente utilizado para a avaliação da rentabilidade de determinada linha de ônibus ou conjunto de linhas, principalmente em modelos de remuneração pela tarifa arrecadada. Serviços de TC com alto valor de IPK contam com um uma boa relação entre o número de passageiros transportados (pagantes), e o custo de operação do serviço (quilometragem), ou seja, alta receita para um custo baixo. A fonte dos dados de IPK são relatórios de desempenho operacional da Companhia Municipal de Transporte Coletivo - CMTC.

⁹⁹ Índice de Passageiros por Veículo Dia, indicador de produtividade da frota empregada. Um alto número de passageiros transportados por dia por veículo indica um bom aproveitamento da frota e dos operadores (motoristas e cobradores) empregados no serviço. A fonte dos dados de PVD são relatórios de desempenho operacional da Companhia Municipal de Transporte Coletivo - CMTC.

¹⁰⁰ O indicador de nível de serviço mais utilizado nesta análise é o número de passageiros em pé por metro quadrado livre dentro dos veículos, estimado em levantamentos que identificam a lotação dos veículos em determinados pontos do trajeto e, através das características físicas dos veículos (número de lugares sentados e área livre disponível), calculado o nível de lotação.

¹⁰¹ Utilizadas as pesquisas de opinião sobre o TC na Região Metropolitana realizadas pela ANTP - Associação Nacional de Transporte Público, e por pesquisas de opinião realizadas pela Companhia Municipal de Transporte Coletivo - CMTC.

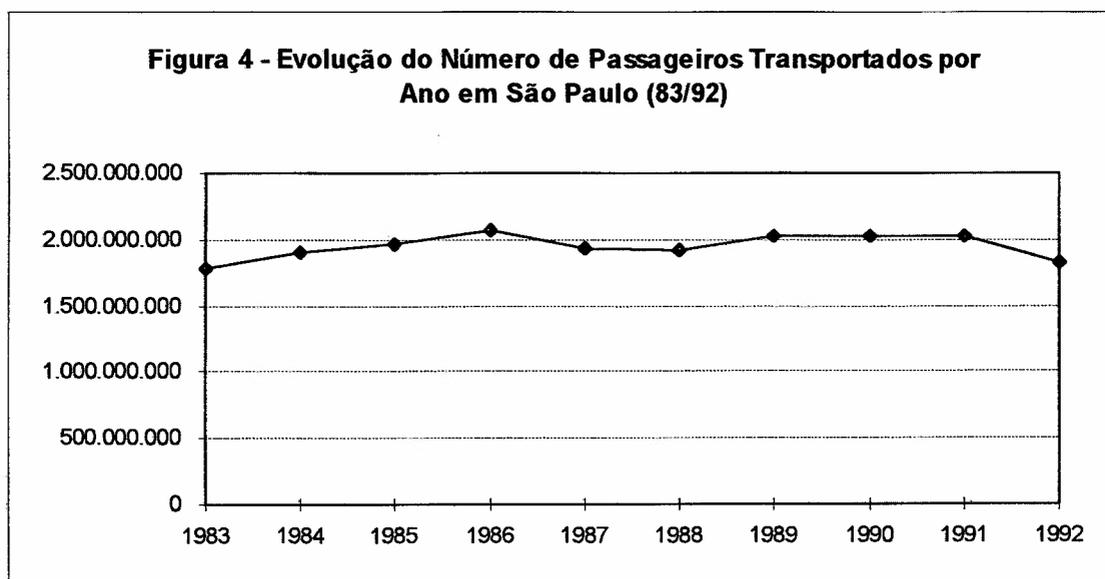
Ao longo da apresentação e análise das informações serão destacadas as diferenças entre as diversas regiões da cidade, quando os dados por região estiverem disponíveis, demonstrando a heterogeneidade na prestação deste serviço em termos de região geográfica.

Para facilidade de análise, os dados gerais apresentados para o período da Administração Erundina serão subdivididos em três períodos, de acordo com o modelo de remuneração vigente. Assim, os três períodos considerados são: de janeiro de 89 a dezembro de 89, período em que o sistema foi integralmente remunerado pela tarifa arrecadada; de janeiro de 90 a dezembro de 91, quando o sistema operou de forma mista, com algumas empresas sendo remuneradas pelo serviço prestado, através de contratos de emergência, e outras sendo remuneradas pela tarifa arrecadada; e de janeiro de 92 a dezembro de 92, quando o sistema operou integralmente remunerado pelo serviço prestado.

Demanda

A evolução do número de passageiros transportados num sistema de transporte coletivo depende de características e intervenções neste sistema, bem como de aspectos que escapam ao controle de uma política de transporte, como o ritmo da atividade econômica, poder aquisitivo da população, transformações nas características da atividade econômica de uma localidade, etc.

A figura 4 abaixo apresenta a evolução do número de passageiros transportados por ano pelo sistema municipal de TC por ônibus na cidade de São Paulo, envolvendo o período de 1983 a 1992.



Fonte: Tabulação dos dados a partir dos documentos CMTC, 1992b; CMTC, 1992c; CMTC, 1992d; CMTC, 1992f.

Desta figura pode-se identificar o aumento no número de passageiros transportados no ano de 1986, ano da adoção de um plano de estabilização econômica (Plano Cruzado) que garantiu um ganho de poder aquisitivo para a população de baixa renda, ao mesmo tempo que manteve a economia aquecida.

Nos anos seguintes, com o agravamento da crise econômica, o volume de passageiros transportados foi reduzido (1987/88).

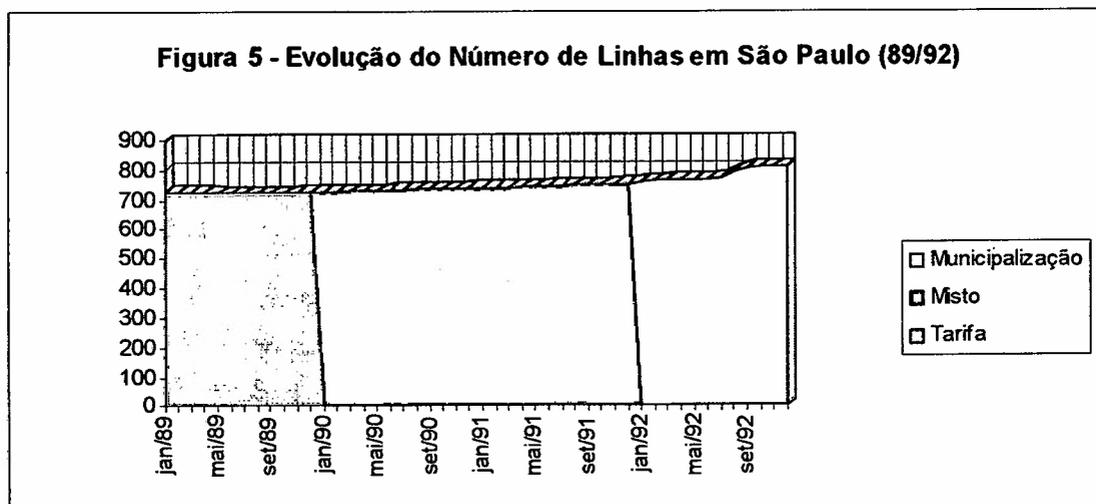
Com o volume de passageiros transportados relativamente estabilizado durante os anos de 89, 90 e 91, houve uma queda no ano de 1992, podendo ser atribuída em parte ao agravamento da crise econômica, em

parte ao crescimento da oferta de ônibus clandestinos¹⁰² na cidade, e em parte à prolongada paralização grevista do mês de março de 1992 (nove dias).

Oferta

Entre os indicadores de oferta, os dados reunidos referem-se ao número de linhas do sistema, a quilometragem percorrida, a quantidade de meias viagens e a frota empregada na operação¹⁰³.

A evolução do número de linhas do sistema municipal de TC por ônibus em São Paulo, no período analisado, mostra um crescimento significativo no ano de 1992, período de operação com remuneração por serviço prestado através de um contrato definitivo com as empresas operadoras, como pode ser visualizado na figura 5 abaixo.



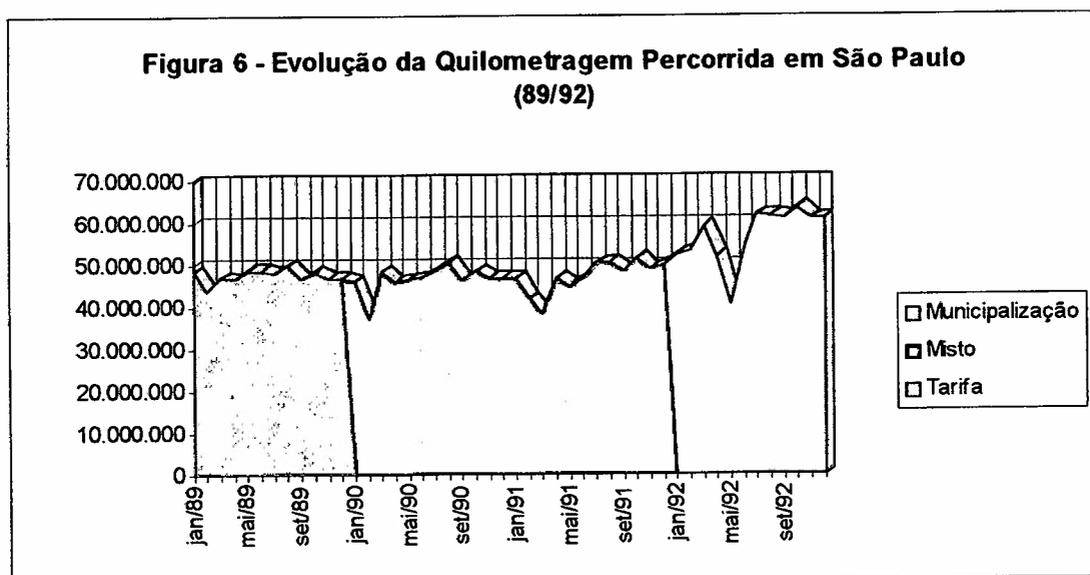
Fonte: Tabulação dos dados a partir dos documentos CMTC, 1992b; CMTC, 1992c; CMTC, 1992d; CMTC, 1992f.

¹⁰² Os ônibus clandestinos são veículos de TC não pertencentes ao sistema controlado pelo poder público. Normalmente são veículos de propriedade do próprio motorista ou proprietários de pequena quantidade de veículos. Por não ser do controle do poder público, seus dados operacionais não constam das estatísticas oficiais, incluindo o número de passageiros transportados.

¹⁰³ As fontes destes dados são relatórios de desempenho operacional elaborados periodicamente pela Companhia Municipal de Transporte Coletivo - CMTC

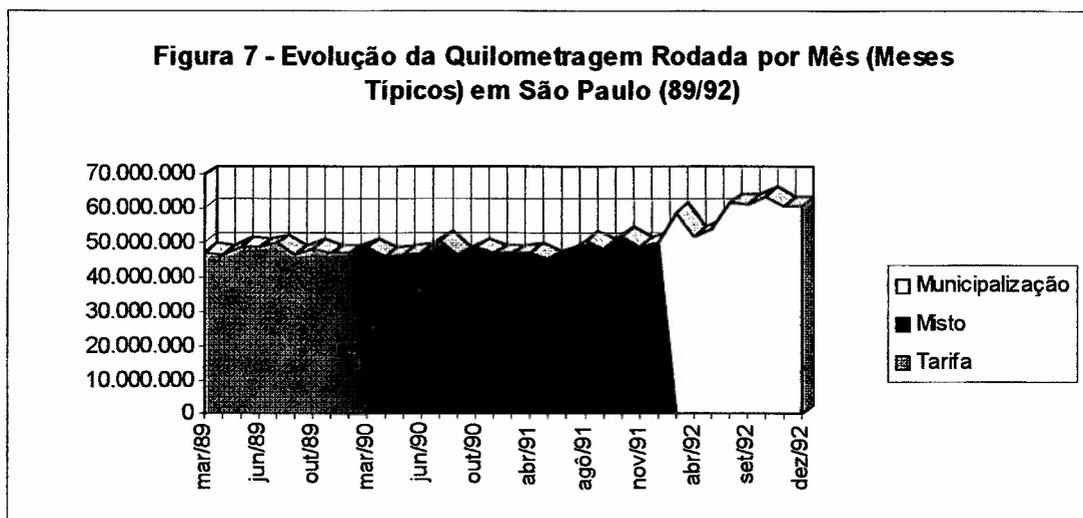
Este indicador de oferta é bastante significativo do potencial do novo modelo de remuneração, considerando que no período da Administração Erundina a vontade política de ampliação do serviço manteve-se constante. No período de remuneração pela tarifa (janeiro a dezembro de 1989) o número de linhas manteve-se constante, em torno de 725. No período seguinte, de convivência de remuneração por serviço prestado e por tarifa houve pequena evolução em dois anos (90/91), passando para cerca de 750 linhas. No último ano, período de operação com remuneração por serviço prestado o número de linhas em operação atingiu cerca de 810 linhas.

Quanto à quilometragem rodada, um dos indicadores de oferta, também é visível o aumento no período final, como pode ser visto na figura 6 abaixo.



Fonte: Tabulação dos dados a partir dos documentos CMTC, 1992b; CMTC, 1992c; CMTC, 1992d; CMTC, 1992f.

A quilometragem percorrida apresenta queda nos meses de férias e de paralisações grevistas, podendo ser melhor visualizado sua evolução nos meses típicos na figura 7 abaixo.

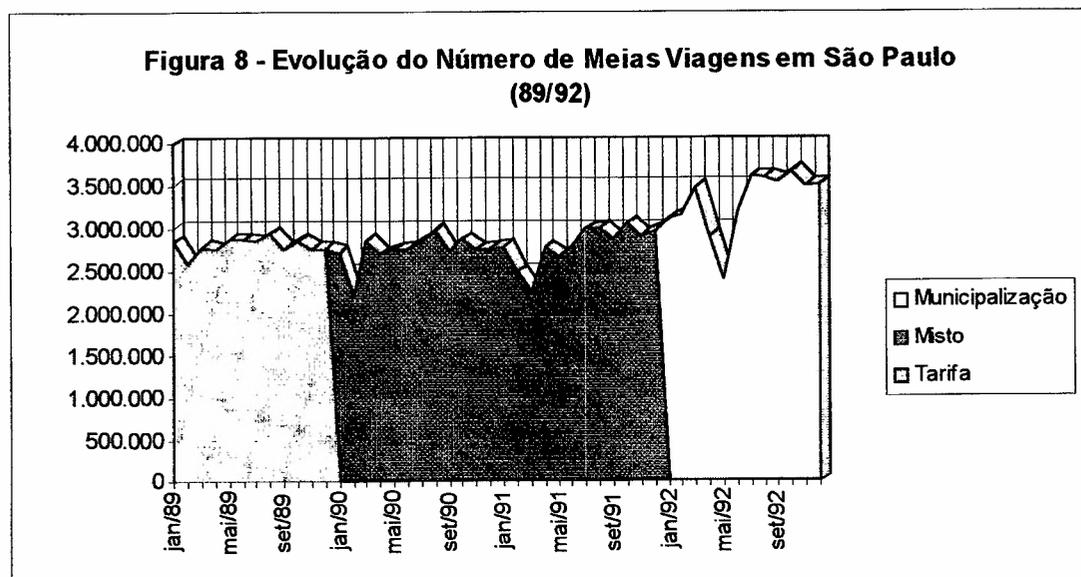


Fonte: Tabulação dos dados a partir dos documentos CMTc, 1992b; CMTc, 1992c; CMTc, 1992d; CMTc, 1992f.

Enquanto nos dois períodos iniciais a quilometragem rodada situou-se em torno de 48 milhões de quilômetros por mês (meses típicos), na segunda metade do período final a quilometragem mensal passou do patamar de 60 milhões de quilômetros rodados.

Este aumento de oferta será confirmado pelos outros indicadores estudados.

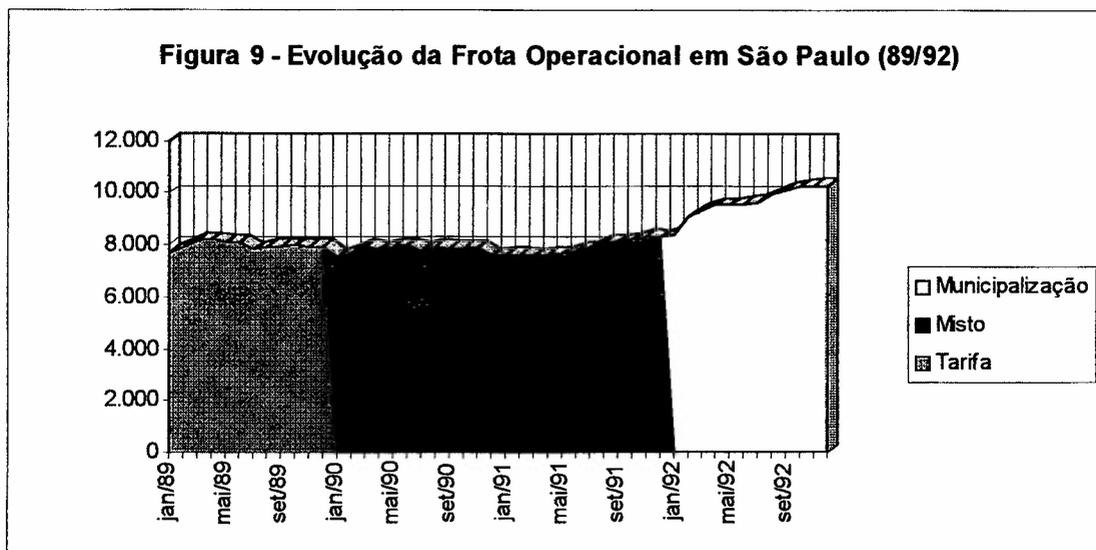
A evolução do número de meias viagens produzidas pelo sistema também aponta um crescimento acentuado a partir da adoção do novo contrato, como ilustra a figura 8 abaixo.



Fonte: Tabulação dos dados a partir dos documentos CMTC, 1992b; CMTC, 1992c; CMTC, 1992d; CMTC, 1992f.

Os dois primeiros períodos apresentam uma média de 2,8 milhões de meias viagens por mês típico, enquanto o terceiro período apresenta um número médio de meias viagens da ordem de 3,4 milhões por mês.

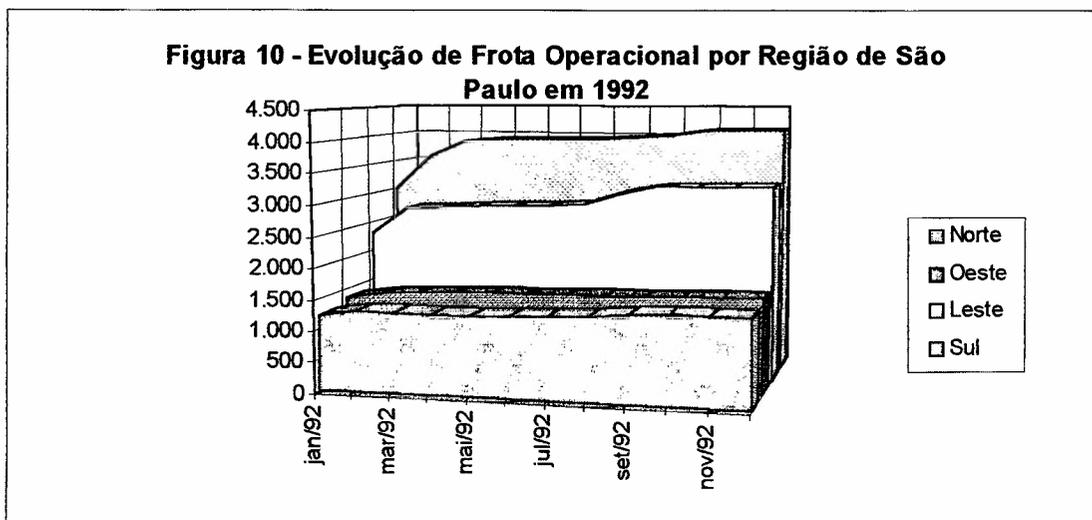
Apesar da queda no número de passageiros transportados no terceiro período, o aumento do número de meias viagens indica uma melhor oferta de TC aos usuários, melhor oferta que fica evidenciada quando analisados os indicadores de nível de serviço e os resultados das pesquisas de opinião. Quanto à frota empregada na operação, a influência do novo modelo pode também ser sentida através da figura 9 que ilustra a evolução da frota operacional do sistema municipal de São Paulo no período da Administração Erundina.



Fonte: Tabulação dos dados a partir dos documentos CMTC, 1992b; CMTC, 1992c; CMTC, 1992d; CMTC, 1992f.

No primeiro período, quando a remuneração do sistema era integralmente feita via tarifa arrecadada, a média de frota operacional (Média Dia Útil) no sistema estava na faixa de 7.986 veículos. No segundo período, de convivência entre um modelo de remuneração pela tarifa e um modelo de remuneração pelo serviço prestado, a média caiu um pouco, passando a 7.867 veículos. No terceiro período, com a municipalização definitiva, o sistema obteve uma média de 9.662 veículos, tendo atingido o valor máximo em dezembro de 1992, com 10.286 veículos em operação diária.

Para uma visualização da diferença de oferta de frota entre as regiões da cidade, bem como da defasagem acumulada pelas regiões Sul e Leste, a figura 10 abaixo apresenta a evolução da frota operacional por região durante o ano de 1992, quando da adoção do novo contrato.



Fonte: Tabulação dos dados a partir dos documentos CMTC, 1992d; CMTC, 1992f.

Desta figura destacam-se dois elementos importantes. O primeiro elemento importante é a destacada presença das regiões Sul e Leste, em termos de frota operacional, em relação às demais. O segundo elemento é o incremento de frota com o novo modelo, onde é nítida a evolução mais significativa das regiões Sul e Leste. De fato, enquanto as regiões Norte e Oeste tiveram um incremento de frota em torno de 15% (entre janeiro e dezembro), as regiões Sul e Leste contaram com quase 40% de incremento no mesmo período.

O primeiro elemento citado é consequência do porte das regiões consideradas, seja em termos de área geográfica, seja em termos de população residente, em que as regiões Sul e Leste se destacam.

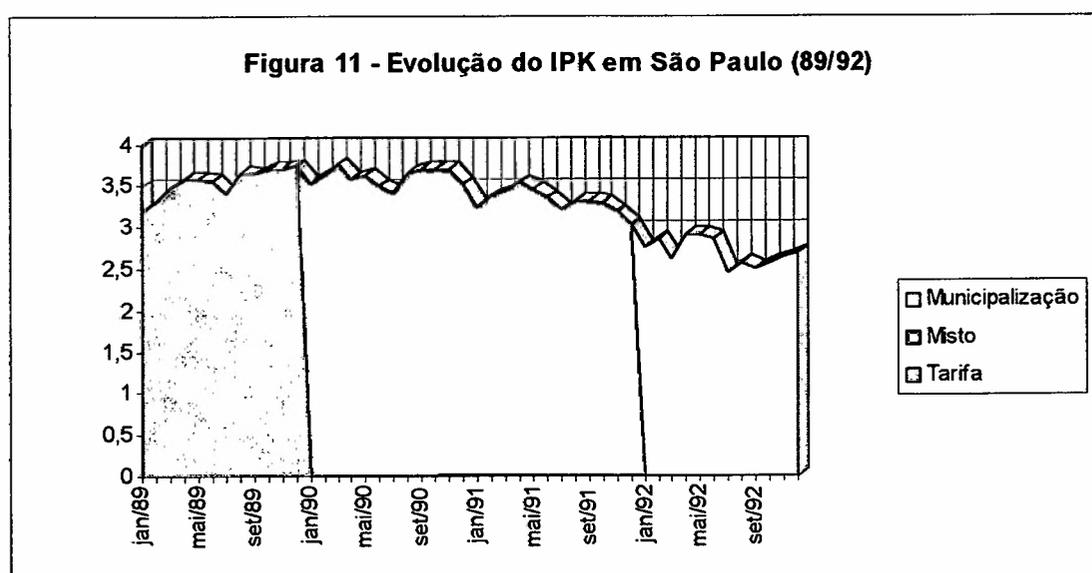
Quanto ao segundo elemento, indica uma maior deficiência acumulada na oferta de serviço de transporte coletivo nestas regiões até a adoção do novo contrato. Este fato é consequência direta do modelo de remuneração anterior, pela tarifa, na medida que estas regiões apresentam, de uma

maneira geral, condições desfavoráveis quanto à rentabilidade das linhas. São regiões com grandes distâncias a vencer, com baixa oferta de empregos nas áreas mais periféricas, gerando uma demanda por TC com elevada permanência média nos veículos. Ou seja, custos elevados e baixa renovação de usuários.

Relação Oferta/Demanda

Entre os indicadores analisados como representativos da relação oferta/demanda foram analisados os índices de IPK e PVD do sistema, o nível de serviço, representado pelo número de passageiros em pé por metro quadrado estimado dentro dos veículos, e os indicadores de imagem do sistema municipal de ônibus para os usuários e para população da cidade de São Paulo.

O indicador de IPK (índice de passageiros por quilômetro) do sistema apresenta queda nos períodos analisados, principalmente no último, conforme ilustra a figura 11 abaixo.



Fonte: Tabulação dos dados a partir dos documentos CMTc, 1992b; CMTc, 1992c; CMTc, 1992d; CMTc, 1992f.

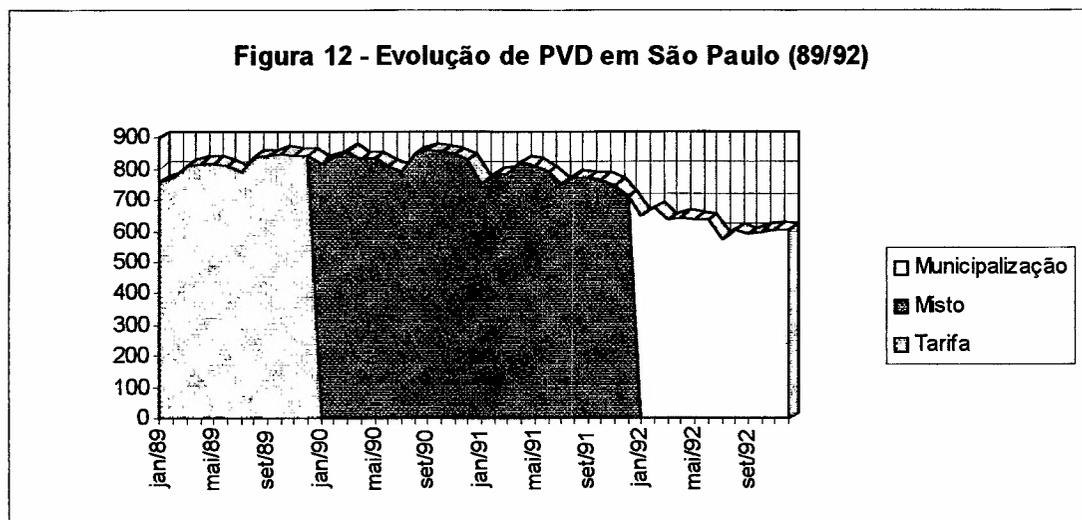
Esta queda é compreensível na medida em que este é um indicador que estabelece a relação entre a quilometragem rodada e os passageiros transportados. Como já apresentado, o volume de passageiros transportados caiu ligeiramente neste período, enquanto a quilometragem rodada sofreu significativo aumento.

Este indicador é normalmente utilizado como um indicador de eficiência de um sistema, ou seja, considerando que o passageiro transportado representa uma receita e a quilometragem rodada representa um indicador de custo, quanto maior o IPK maior a rentabilidade do serviço. Por outro lado, um IPK elevado pode ser indicador de baixa qualidade na prestação do serviço, com alta lotação nos veículos.

Com um modelo de remuneração por serviço prestado, a análise sobre o IPK passa a ter outra natureza. Como a rentabilidade de cada linha de ônibus já não interessa diretamente às operadoras, os indicadores de melhor racionalidade do sistema como um todo passam a ser objeto de preocupação direta do poder público. Assim, indicadores como o IPK e o PVD, que será apresentado adiante, servem como parâmetros para a adoção de alterações na rede de transporte que mantenham ou melhorem a qualidade para os usuários, ao mesmo tempo que reduzam os custos de operação.

Nesta linha serão apresentados mais adiante alterações implantadas e estudos não implantados desenvolvidos no período em análise que ilustram este potencial de atuação do poder público.

O indicador de PVD (Índice de Passageiros por Veículo por Dia) do sistema também apresentou queda no período da adoção da remuneração por serviço prestado, como demonstra a figura 12 abaixo.



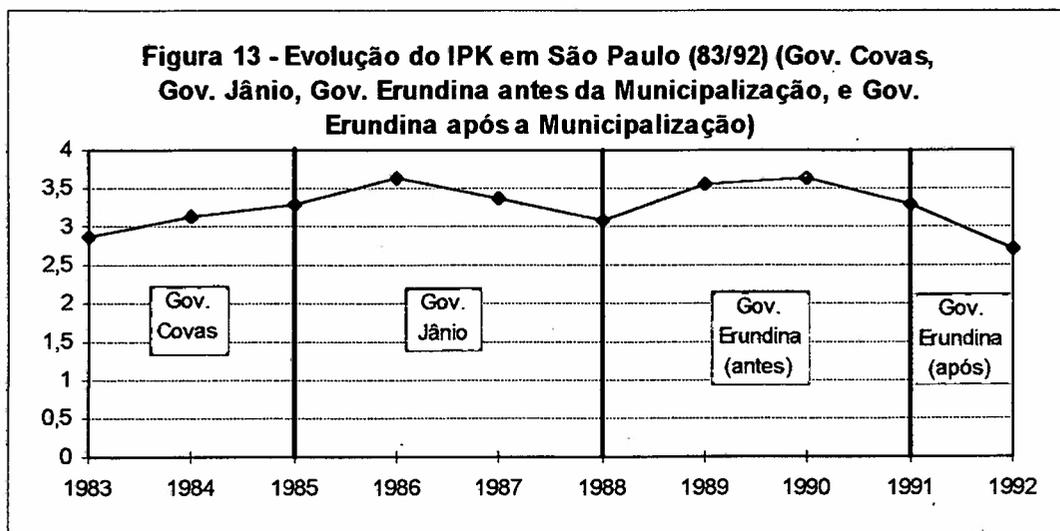
Fonte: Tabulação dos dados a partir dos documentos CMTTC, 1992b; CMTTC, 1992c; CMTTC, 1992d; CMTTC, 1992f.

Também aqui é compreensível que o valor do PVD tenha caído. Este indicador representa uma relação entre o número de passageiros transportados e a frota disponível para a operação do sistema. Como apresentado anteriormente, o volume de passageiros transportados caiu, enquanto a frota operacional aumentou no período analisado, principalmente após a adoção do modelo definitivo, em 1992.

Como no caso do IPK, a análise do PVD num modelo de remuneração por serviço prestado deve passar de uma análise de rentabilidade de uma linha para uma análise de racionalidade sob a ótica do poder público, ou seja, mantido certo padrão de qualidade relativamente homogêneo na cidade, quais as ações possíveis de serem adotadas quanto à rede de transporte que reduzam o custo da operação deste serviço.

Cabe destacar que estes indicadores de produtividade (IPK e PVD) encontravam-se sob a influência de uma acentuada contenção de oferta durante os últimos anos em São Paulo, provocando uma elevação em seus valores. Ou seja, a falta de aumento de frota no sistema provovou uma elevação nos valores de IPK e PVD.

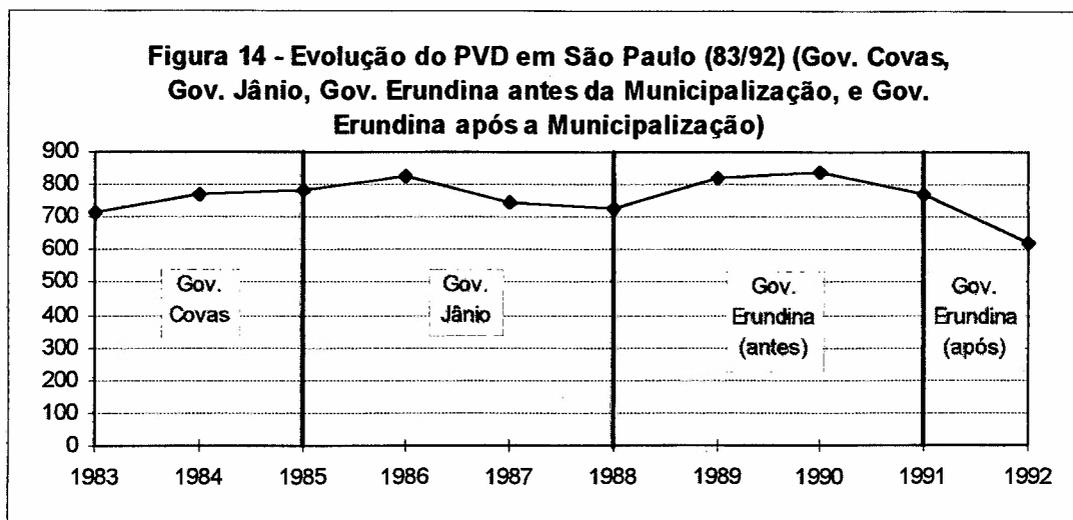
De fato, a figura 13 abaixo mostra a evolução do IPK médio na cidade de São Paulo de 1983 a 1992, destacando os períodos das administrações Covas, Jânio e Erundina (antes e depois da adoção da municipalização).



Fonte: Tabulação dos dados a partir dos documentos CMTc, 1992b; CMTc, 1992c; CMTc, 1992d; CMTc, 1992f.

Como pode ser visto nesta figura, o indicador de IPK médio de 1992 (2,70) atinge patamares próximos ao indicador registrado em 1983 (2,87).

Por sua vez, a figura 14 abaixo apresenta a mesma relação para o indicador de PVD, entre 1983 e 1992.



Fonte: Tabulação dos dados a partir dos documentos CMTC, 1992b; CMTC, 1992c; CMTC, 1992d; CMTC, 1992f.

O indicador de PVD médio de 1992 (627) apresenta um valor inferior ao índice registrado em 1983 (715), explicado pelo nível de ocupação registrado dentro dos veículos, como apontado abaixo.

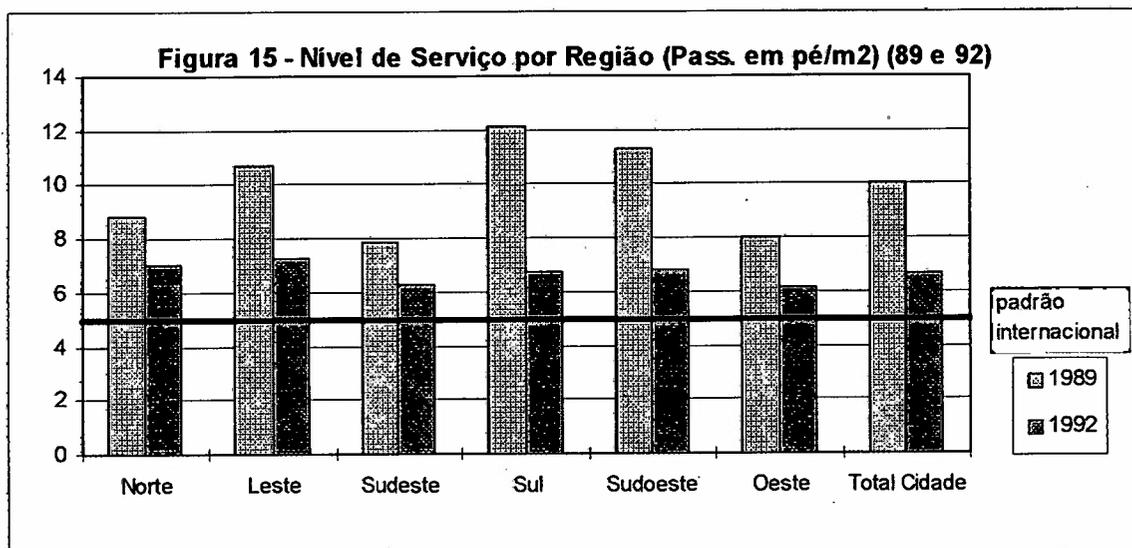
Não é objeto deste trabalho a comparação de desempenho do sistema de transporte coletivo em São Paulo nas administrações Covas, Jânio e Erundina. Estas informações foram destacadas como forma de explicar a variação nos indicadores de IPK e PVD, destacando a influência da contenção de oferta dos últimos anos no aumento dos indicadores.

A estes indicadores de produção do sistema, que apresentaram queda no período analisado, podem ser contrapostos os indicadores de qualidade da prestação do serviço.

Assim, o nível de serviço, aqui representado pela medida do número de passageiros em pé por metro quadrado nos veículos nos períodos de pico, medidos oficialmente apenas em 1989 e 1992¹⁰⁴, apresenta sensível

¹⁰⁴ Dados levantados pela Companhia Municipal de Transporte Coletivo - CMTC em 1989 e 1992, e sumarizados no documento SMT, 1992.

melhora entre os dois dados coletados, indicando um melhor conforto da prestação do serviço após a adoção do novo modelo, como mostra a figura 15 abaixo.



Fonte: Documento CMTc, 1992, para os dados de nível de serviço e Vuchik, 1981 para a informação sobre padrão internacional.

Como pode ser visto na figura 15 acima, para as diversas regiões da cidade analisadas, bem como para o total do sistema, o padrão de serviço em 1992 atingiu patamares próximos ao recomendado internacionalmente (Vuchic, 1981)¹⁰⁵.

Com a figura 15 fica nítida a diferença de padrão do nível de serviço entre regiões da cidade com o modelo de remuneração por tarifa e com o modelo de remuneração por serviço prestado.

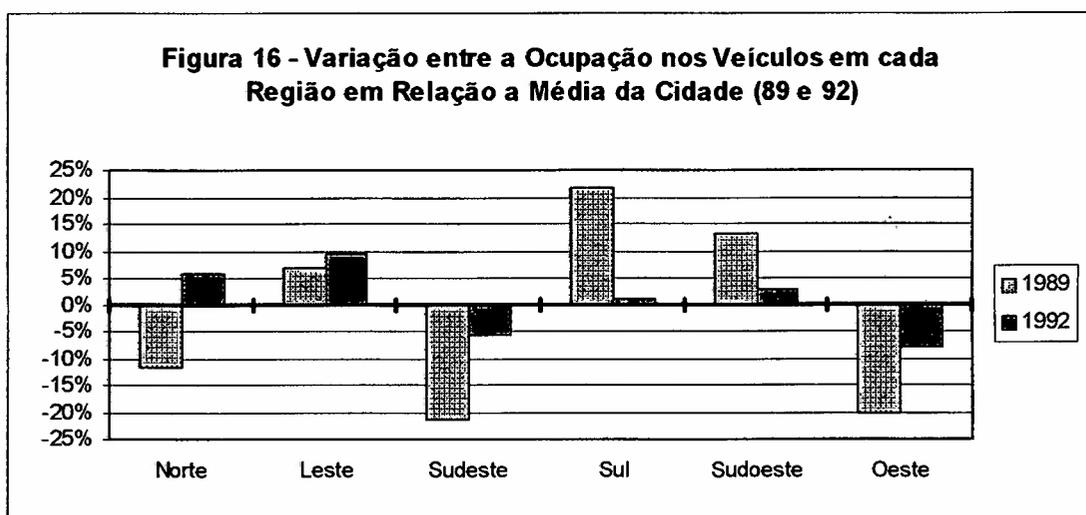
No modelo de remuneração por tarifa, as regiões Sul, Sudoeste e Leste apresentavam níveis de passageiros em pé por metro quadrado dentro dos veículos sensivelmente acima da média da cidade, enquanto as regiões

¹⁰⁵ Nesta publicação o autor trabalha com um padrão de ocupação para os ônibus de no máximo cinco passageiros em pé por metro quadrado, apesar de recomendar o dimensionamento de sistemas de ônibus com quatro ou até três passageiros em pé por metro quadrado.

Norte, Oeste e Sudeste apresentavam indicadores abaixo da média geral. Neste caso, com o modelo de remuneração pela tarifa, a variação em torno da média da cidade passava de 20% para mais (casos de regiões com pior nível de serviço) ou para menos (casos de regiões com melhor nível de serviço).

Com a adoção do modelo de remuneração por serviço prestado, o indicador médio de passageiros em pé por metro quadrado dentro dos veículos para o sistema como um todo sofreu uma redução de 34%, demonstrando sensível melhora na qualidade da prestação do serviço. Além disso, promoveu uma maior equalização do padrão entre as regiões da cidade, na medida que os piores e os melhores indicadores por região apresentam variação menor que 10% em relação à média da cidade.

A figura 16 abaixo mostra as variações entre o indicador de passageiros em pé por metro quadrado para a cidade e os indicadores para cada região, nos dois anos em que estes dados estão disponíveis.

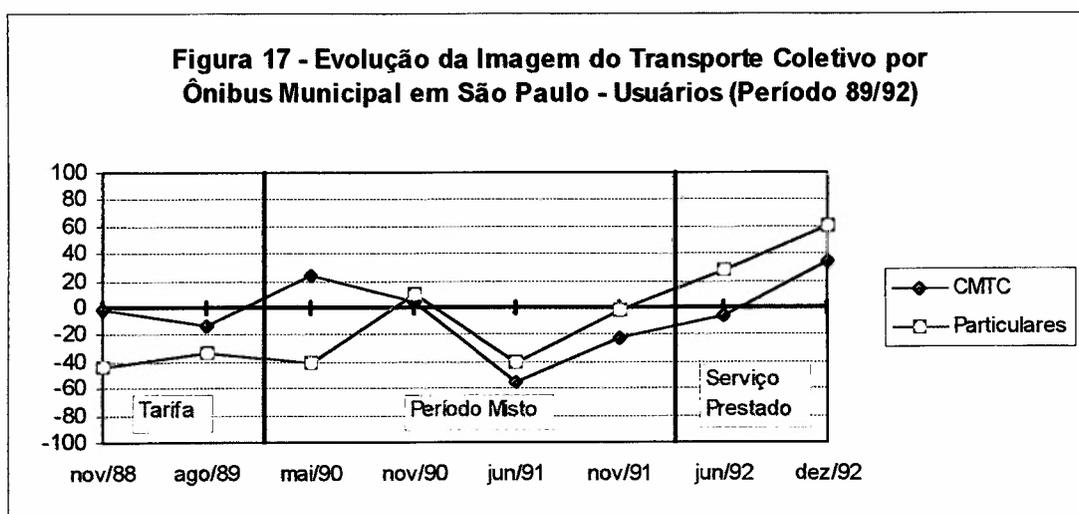


Fonte: Documento CMTc, 1992.

Note-se que para o ano de 1989, antes da adoção do novo modelo, as variações regionais em relação à média da cidade tinham maior amplitude do que o observado para o ano de 1992.

Cabe ainda destacar que a média da cidade passou de 10 passageiros em pé por metro quadrado em 1989, para 6,65 em 1992.

A evolução da imagem do transporte coletivo por ônibus na cidade de São Paulo (CMTC e operadoras particulares) apresenta-se de forma positiva no terceiro período, como era de se esperar considerando o aumento de oferta colocado a disposição dos usuários, conforme figura 17 abaixo.



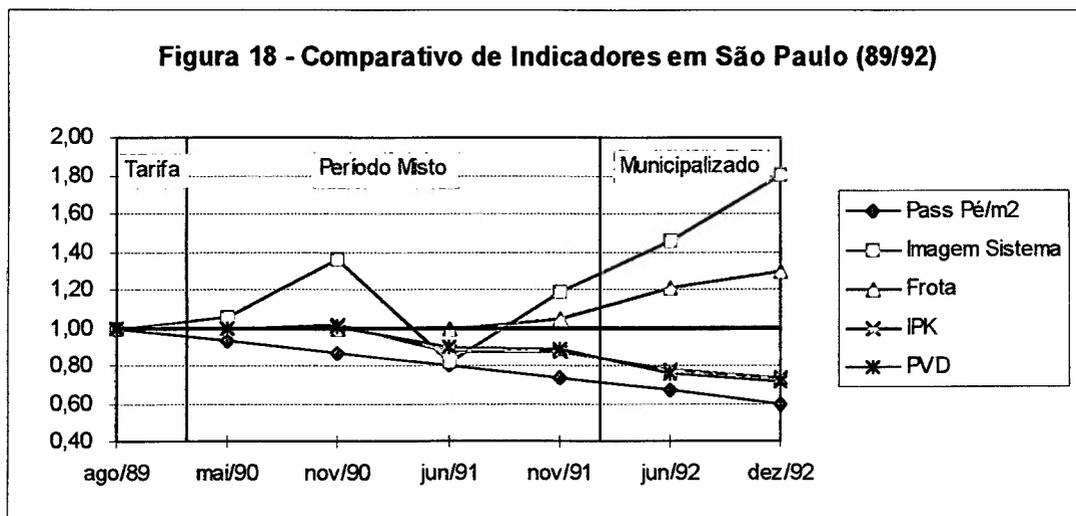
Fonte: Tabulação dos dados a partir dos documentos CMTC, 1990a; CMTC, 1990b; CMTC, 1990c; CMTC, 1990d; CMTC, 1991a; CMTC, 1991b; CMTC, 1991c; CMTC, 1992h; CMTC, 1992i.

Estes indicadores de imagem têm como fonte a pesquisa da ANTP (Associação Nacional dos Transportes Públicos), chamada "Imagem dos Transportes Coletivos na RMSP", onde são avaliados diversos quesitos para a composição de um conceito de imagem do serviço de TC, variando de -100 a +100. Nesta pesquisa são avaliados o sistema de ônibus municipal, separado em CMTC e Particulares, o sistema de ônibus

intermunicipal (Particulares), a EMTU (Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos), o sistema metroviário, e o sistema ferroviário, separado em Fepasa (Ferrovia Paulista SA) e CBTU (Companhia Brasileira de Transportes Urbanos).

Fazendo uma comparação de alguns indicadores conjuntamente pode-se tecer comentários interessantes sobre o modelo adotado.

A figura 18 abaixo apresenta uma evolução relativa dos seguintes indicadores durante o período analisado: passageiro em pé por metro quadrado, imagem do sistema pelos usuários, frota operacional, IPK e PVD. Para tal representação foi adotado o mês de agosto de 89 como mês de referência (valor 1,0 para os indicadores) pelo fato de ser o primeiro dado de imagem pesquisado pela ANTP/Gallup para o período analisado. Quanto ao indicador de passageiros em pé por metro quadrado dentro dos veículos nos horários de pico, o valor adotado para agosto de 89 corresponde ao dado disponível para o ano de 1989 e o valor adotado para junho de 92 corresponde ao dado disponível para o ano de 1992, sendo os demais valores interpolados para efeito de ilustração.



Fonte: **Passageiro em pé por metro quadrado**: documento CMTc, 1992, para os anos de 1989 e 1992, sendo os demais dados interpolados; **Imagem do sistema**: Tabulação dos dados a partir dos documentos CMTc, 1990a; CMTc, 1990b; CMTc, 1990c; CMTc, 1990d; CMTc, 1991a; CMTc, 1991b; CMTc, 1991c; CMTc, 1992h; CMTc, 1992i; **Frota, IPK e PVD**: Tabulação dos dados a partir dos documentos CMTc, 1992b; CMTc, 1992c; CMTc, 1992d; CMTc, 1992f.

A figura 18 é interessante na medida em que mostra uma relação direta entre oferta, representada pela frota em operação; qualidade do serviço prestado, representada pela imagem do sistema para os usuários e pela ocupação dos veículos; e os indicadores econômicos de produção, representados pelo IPK e PVD.

Assim, uma ação direta do poder público no sentido do aumento da oferta de TC implicou, neste caso, numa melhoria de qualidade quanto à lotação dos veículos (queda do indicador de passageiros em pé por metro quadrado), numa melhor avaliação do serviço prestado por seus usuários (crescimento do indicador de imagem), e numa piora da "produtividade" do sistema (queda do IPK e do PVD médio).

Por outro lado, o custo do sistema aumentou, enquanto a receita tarifária caiu ligeiramente, trazendo como consequência um aumento do subsídio público aportado ao TC. Segundo o documento SMT, 1992, o custo por

passageiro¹⁰⁶ cresceu 25% a mais que o custo por quilômetro¹⁰⁷, entre 1989 e 1992, fato atribuído por SMT (1992) ao aumento da oferta e a redução do volume de passageiros transportados.

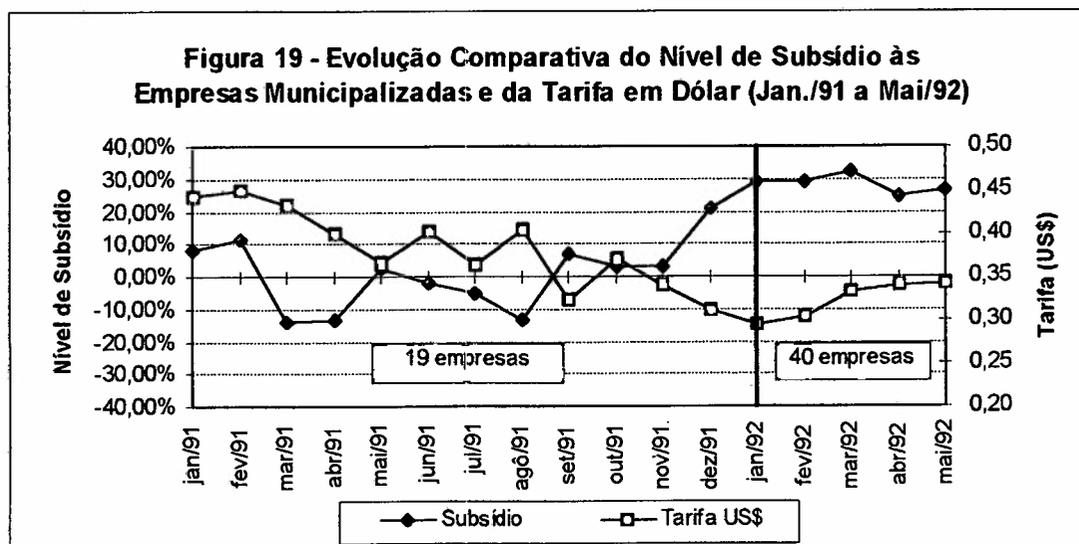
Admitindo que o custo por passageiro em 1989 fosse integralmente coberto pela tarifa cobrada dos usuários (sem aporte de subsídio), o documento SMT (1992) aponta uma receita por passageiro em 1992 25% inferior ao custo por passageiro. Este dado indica que em 1992 este era o nível médio de subsídio praticado para a remuneração do sistema, ou seja 25%.

De fato, planilha trabalhada à partir do documento CMTC, 1992, aponta para uma diferença entre a arrecadação do conjunto de empresas contratadas (sem considerar a empresa estatal) e a remuneração devida a elas, para o mês de maio de 1992, de 26,79%.

A figura 19 abaixo ilustra a evolução da tarifa (US\$) em comparação ao subsídio concedido às empresas com contrato de municipalização. Note-se que o valor de subsídio apontado na figura 19 refere-se ao valor utilizado na remuneração às empresas municipalizadas, considerando que de janeiro de 1991 a dezembro de 1991 foram 19 empresas contratadas neste sistema, enquanto que após janeiro de 1992 foram 40. A empresa estatal (CMTC) não aparece nestas estatísticas.

¹⁰⁶ Custo por passageiro é a relação entre o custo total do sistema e o número de passageiros transportados.

¹⁰⁷ Custo por Quilômetro é a relação entre o custo total do sistema e o número de quilômetros percorridos na prestação do serviço.



Fonte: Tabulação de dados do documento CMTc, 1992.

Não faz parte do escopo deste estudo uma análise detalhada da questão do financiamento do sistema de TC em São Paulo. No entanto cabe destacar neste item de dados gerais do sistema a elevação dos níveis de subsídio, após a adoção do novo modelo.

No caso analisado (São Paulo, 89/92) o movimento visível das variáveis qualidade, tarifa e subsídio, está clara: a qualidade melhorou, como descrito acima; a tarifa recuou no período final do governo Erundina, como destacado na figura 19; e o nível de subsídio elevou-se de forma significativa após a adoção do contrato definitivo (janeiro de 1992), como pode ser visualizado na figura 19.

Como destacado em Mendonça, 1994:

“...Como a tarifa não mais remunerava o setor privado, passou a ser definida como uma tarifa pública, definindo-se o padrão de serviço desejado, o nível de subsídio adequado e levando-se em conta a capacidade de pagamento dos usuários”.

Esta citação destaca o potencial de flexibilidade e transparência na elaboração e condução de uma política de TC e suas variáveis, adquirido pelo poder público com um modelo de remuneração pelo serviço prestado.

A existência, ou aumento, de subsídio ao sistema de TC não é condição deste tipo de modelo de remuneração, mas antes uma opção política de determinada administração. Diversas cidades adotaram modelos deste tipo, deixando de adotar o subsídio em diversos momentos¹⁰⁸. Inclusive no caso analisado (São Paulo, 89/92), houveram meses em que a arrecadação das empresas contratadas foi superior à remuneração a elas devida, como pode ser visualizado na figura 19 acima.

Ao permitir capacidade de ação para o poder público na definição do serviço e, conseqüentemente, na definição da qualidade e homogeneidade da prestação deste serviço, o novo modelo traz para a esfera pública a discussão sobre qualidade a ser ofertada, a tarifa a ser cobrada e o subsídio a ser aplicado no setor, bem como, permite a adoção de medidas de racionalização da rede que incorporem os benefícios gerados para a totalidade do sistema.

Esta possibilidade de adoção da transparência nesta discussão é um dos elementos mais importantes de modelos deste tipo. Para o ano de 1992, ao separar no orçamento municipal a subvenção à empresa operadora estatal (CMTC) do subsídio a ser aplicado ao sistema, a administração municipal deu importante passo na direção da transparência quanto à esta questão do

¹⁰⁸ Cidades como Betim (Grande Belo Horizonte), Curitiba e Sorocaba (esta inclusive obtendo superávits no sistema, utilizado para investimentos em infraestrutura no próprio sistema).

financiamento do sistema de TC em São Paulo, bem como ao padrão de serviço a ser ofertado.

Resumo

Como resumo deste item cabe destacar que os indicadores de oferta do sistema demonstram grande crescimento no período após a adoção do novo modelo de remuneração, apontando para a solução da questão da oferta através da nova forma de remuneração.

A demanda sofreu pouca influência com o aumento de oferta, sendo afetada mais fortemente por alterações no quadro econômico geral.

Os indicadores clássicos de produtividade do sistema (IPK e PVD) caíram, como resultado natural do aumento de oferta em relação a uma demanda relativamente estabilizada. Enquanto isso, os indicadores de nível de serviço e de imagem do serviço de TC na cidade mostraram sensível melhora, apontando para uma aprovação por parte dos usuários.

Destaque também deve ser dado à discussão acerca do aporte de subsídio, a tarifa e a qualidade do sistema de TC em São Paulo.

Alteração/Criação de Linhas (Depoimentos e Casos Escolhidos)

Neste item serão apresentados elementos levantados em entrevistas realizadas com técnicos da antiga CMTTC (atual São Paulo Transportes), responsáveis pela área encarregada da análise de alterações na rede no período do estudo. Além destes elementos, serão apresentados os processos de análise de alteração/criação de um conjunto selecionado de

linhas, permitindo evoluir na análise quanto à influência do modelo de contratação no processo de alteração da rede de transporte.

Para uma melhor discussão sobre os elementos levantados nas entrevistas, foram analisados três períodos: anterior ao Governo Erundina; no início do Governo Erundina; e após a adoção do novo contrato. Os técnicos entrevistados¹⁰⁹ atuavam em diferentes regiões da cidade, sendo o Técnico 1 atuante na Zona Leste da cidade, o Técnico 2 atuante nas Zonas Oeste e Norte, e o Técnico 3 na Zona Sul.

Antes do Governo Erundina

No período anterior ao governo Erundina, e mesmo durante este governo, o procedimento técnico/metodológico de análise de solicitações de alteração na rede de transporte manteve-se o mesmo, segundo os entrevistados. O que mudou de uma fase a outra foi o encaminhamento da análise.

O técnico do setor de planejamento era acionado para a avaliação de uma solicitação encaminhada por algum agente externo, usuários, Sociedade Amigos de Bairro, parlamentares, empresas operadoras, etc. Diante da solicitação, realizava-se um estudo do atendimento já existente na região próxima, das características de topografia e sistema viário locais e, se disponível, uma análise de pesquisas sobre as condições em que estes serviços existentes vinham sendo prestados.

Após o levantamento destas informações, o técnico do setor formava seu parecer preliminar. Em caso de indeferimento por parte do técnico, ou seja,

¹⁰⁹ Entrevistas ao autor em 27/11/96.

a solicitação não era considerada pertinente, o parecer com a negativa era elaborado e encaminhado ao solicitante. Em caso de identificação da necessidade de atendimento da solicitação, o técnico levantava as principais características da alteração ou criação proposta, tais como itinerário, frota, número de partidas nos horários de pico e apresentava às empresas operadoras.

De posse destas características mínimas das alterações ou criações propostas pela área técnica do poder público, as empresas operadoras decidiam se iriam operar ou não, em função de sua avaliação de conveniência.

Técnico 1¹¹⁰: "...normalmente existia um contato preliminar com a empresa, ... antes de deflagrar o processo (definição das características completas do novo serviço)...".

O que ocorria no período anterior ao governo Erundina, em função da pouca disposição das empresas operadoras, é que não havia condição para o atendimento de solicitações que implicassem em aumento de oferta.

Técnico 2¹¹¹: "...o maior problema que tinha antes era falta de frota, nem na CMTC nem nas empresas contratadas, o que gerou uma pulverização dos atendimentos,..., para amenizar certas situações você criava atendimentos, tirando carros das linhas base,..., ia remendando...". (O processo era analisado e a maior parte era indeferido), "...as vezes faltava (frota), a gente sabia que precisava criar mas não tinha como viabilizar, não tinha interesse das empresas,..., a alegação era a mesma, não tinha carro e não ia atender...".

Técnico 3¹¹²: (recebiam as solicitações, era feita a análise, feita a proposta), "...e na hora de viabilizar junto às empresas operadoras nada...não tinha frota para aumentar, não queria comprar (veículos)

¹¹⁰ Entrevista ao autor em 27/11/96.

¹¹¹ idem.

¹¹² ibidem.

por causa do contrato (vencido),... a CMTC também não tinha,..., e as empresas particulares estavam atendendo bem abaixo (do programado), com 70% a 80% da frota atendendo mal as linhas já em operação, imagina criar (novos atendimentos)...". (Os argumentos das empresas eram): "...não tinha frota, não dava para operar, ..., existia o problema financeiro das empresas, ..., o problema era a tarifa..."

Assim, em muitos casos, os técnicos se viam na contingência de elaborar trechos de resposta padrão, negando as solicitações, ou emitir pareceres evasivos para negar a implantação do solicitado.

Técnico 1¹¹³: (descrevendo um modelo de trecho padrão): "... no momento não temos frota, estamos revendo toda a malha viária para que oportunamente possamos atender a solicitação..."

Técnico 3¹¹⁴: (em caso de viabilidade técnica da solicitação de ampliação da oferta), "...encaminhava para a empresa (operadora) se posicionar, e nesse posicionamento, por vários motivos, ela se posicionava sempre contrário, por falta de frota,..., já estava operando abaixo da prevista (frota necessária para o serviço existente),..., se negava,..., você teria que fazer outra resposta para o usuário, porque ficaria chato dizer: "apesar da necessidade constatada (não haveria condições de atender)", cadê o poder público?,..., se negava (o aumento de oferta), até negando a existência da necessidade, você se contrariava,..., o processo tinha que ser respondido, você via a necessidade, mandava para a empresa operadora, não tinha condições, a CMTC ... também não tinha, e nós refazíamos a análise e, em determinados casos, a gente dizia que o atendimento existente, da linha tal estava cobrindo a necessidade,..., muitas vezes estava mesmo era necessitando mas você tinha que refazer o parecer,..., tinha que negar, não podia ser positivo por que ninguém queria atender, não tinha condições de atender."

Fica claro nos depoimentos colhidos a dependência do órgão público responsável pela análise de alterações na rede de TC em relação às empresas operadoras. Em diversos trechos os técnicos expõem a angústia pelo fato de que, mesmo identificada uma necessidade de atendimento, a

¹¹³ Entrevista ao autor em 27/11/96.

¹¹⁴ idem.

solicitação teria que ser negada se a empresa operadora da área de influência desta solicitação não se dispusesse a operar o acréscimo de serviço proposto.

Início do Governo Erundina

A grande mudança identificada pelos técnicos entrevistados sobre este período em relação ao anterior foi a constituição da Assessoria de Ação Comunitária (AAC), uma estrutura que passou a assumir diretamente o contato com a comunidade e a auxiliar no processo de encaminhamento das solicitações.

A AAC fazia o contato com as comunidades, organizava os pedidos, fazia uma triagem das solicitações e ajudava a encaminhar as soluções e/ou respostas aos solicitantes.

Técnico 1¹¹⁵: "... (os técnicos) não tinham o trabalho de esperar as reclamações, porque tinha um grupo que fazia isso por você (AAC), que constatava realmente a necessidade...".

No entanto, a questão fundamental continuava sem solução, ou seja, a capacidade de implantar alterações na rede de TC que aumentassem a oferta para os solicitantes e usuários em geral.

Técnico 1¹¹⁶: "... (a ampliação da oferta) era uma questão operacional, você não tinha frota para isso, você tinha interesse, sabia que era necessário, era uma questão que não tinha frota, a CMTC não tinha frota, tudo era baseado em negociação com o empresário, tudo, sem exceção...". "... (por que o operador não aceitava solicitações de criação de linha ou atendimento?) simplesmente porque era uma linha que ele achava que não ia dar certo, era uma linha que não ia dar dinheiro para ele, ..., a gente era muito mais operador que

¹¹⁵ Entrevista ao autor em 27/11/96.

¹¹⁶ idem.

gerenciador,..., então a gente aceitava isso e ia procurar outra empresa,..., quando era necessário, tinha uma pressão para fazer, então a CMTC pegava para operar, tanto assim que a CMTC tinha as piores linhas do sistema...".

Técnico 3¹¹⁷: (quanto à resposta da empresa para solicitações de aumento de oferta): "...o problema era a frota e a falta de um contrato, era o principal, como você pode comprar, renovar uma frota sem ter um contrato na mão?...". (Destacando que o tema da adoção de nova forma de contratação vinha sendo discutido desde o Governo Covas, através da proposta de uma Câmara de Compensação Tarifária, como melhor apresentado no Capítulo II): "...todos os empresários sabiam que o contrato ia mudar, não ia ser mais tarifado,..., como é que o empresário vai investir,..., sem saber como vai acontecer?...".

Também no caso deste período, algumas respostas eram evasivas, havendo a negativa em função de problemas estruturais, ou havia a retenção dos processos na AAC, esperando melhores condições para respostas favoráveis.

Técnico 1¹¹⁸: (comentando modelos de resposta): "...por uma questão de estrutura, nós estamos revisando todo o sistema de transporte, etc."

Técnico 3¹¹⁹: (sobre as respostas a solicitações de aumento de oferta): "...não podia responder para o usuário que ele estava atendido, não podia usar o método anterior (dissimulação), então encalharam os processos...".

No entanto, a questão fundamental do aumento da oferta continuava sem uma solução neste período, acrescentando à angústia dos técnicos do setor a frustração do pessoal envolvido com a AAC, que assumiu suas funções

¹¹⁷ Entrevista ao autor em 27/11/96.

¹¹⁸ *idem*.

¹¹⁹ *ibidem*.

com a perspectiva de poder contribuir para o atendimento das solicitações dos usuários e movimentos populares.

Técnico 2¹²⁰: "...para eles (AAC) foi uma frustração (a impossibilidade de atendimento de solicitações de ampliação de oferta), para a gente (técnicos da área de planejamento) já estávamos acostumados,..., ficaram (AAC) meio desacreditados junto aos movimentos populares...".

No caso da Zona Sul, o técnico entrevistado destacou que, no início do governo Erundina a nova administração achava ser possível a ampliação da oferta forçando os empresários a operar. Neste sentido, as relações foram truncadas, dificultando ainda mais as negociações pontuais por melhorias. No entanto, com o decorrer do período, as relações foram melhorando, permitindo algumas iniciativas localizadas.

Técnico 3¹²¹: "... foi melhorando o relacionamento com as empresas, as empresas perderam o medo do PT, já foi conseguindo alguma coisa, pouca coisa mas foi...".

Assim, foram citados exemplos de casos em que foi possível uma pequena ampliação de oferta mesmo ainda com o modelo de remuneração pela tarifa. Como exemplo, empresas que operavam em áreas mais estabilizadas do ponto de vista de crescimento urbano e que tinham interesse em ampliar sua participação em outras áreas, caso da empresa Paratodos, que passou

¹²⁰ Entrevista ao autor em 27/11/96.

¹²¹ idem.

a operar linhas da antiga viação Zona Sul, na região da Pedreira, Jd. Miriam e Cid. Ademar.

Além destes casos, outras empresas da região Sul teriam interesse em ampliar seu atendimento, mas estavam impedidas pelo modelo de Área de Operação, como o caso das empresas Tânia e Gatusa. Estas empresas, que operavam em áreas já consolidadas, estavam confinadas em áreas geográficas delimitadas ao Sul pelo Rio Pinheiros, não podendo estender sua operação para as regiões mais periféricas além rio.

Com a Municipalização

O processo de adoção do novo modelo de remuneração teria ocorrido em duas etapas, para a área de planejamento operacional, segundo os entrevistados¹²².

Numa primeira etapa seriam feitas uma série de modificações na rede de transporte visando uma maior racionalidade na prestação do serviço. Por exemplo, muitos atendimentos¹²³ deveriam ser cancelados, tendo em vista o aumento de frota nas linhas base.

No período de falta de oferta era muito comum a criação de atendimentos específicos, considerando que em bairros ao longo do itinerário as linhas não ofereciam condições de embarque, sendo necessário dividir a frota da linha base para oferecer algumas partidas direto destes bairros. Com o

¹²² Entrevistas ao autor em 27/11/96.

¹²³ Atendimentos são serviços de TC parciais, operados à partir de uma linha base, não se caracterizando como outra linha em função de operação parcial. São considerados atendimentos as bifurcações, os prolongamentos, os retornos operacionais, as viagens parciais, etc.

acréscimo de frota previsto em quase todas as linhas do sistema com a adoção do novo modelo, era previsível que estas linhas passassem a ter condições de embarque nos bairros ao longo do itinerário.

Numa segunda etapa passariam a ser criadas novas linhas, em função de solicitações e estudos de regiões não servidas adequadamente pela rede atual. Nesta etapa os depoimentos dos técnicos apontam a importância do trabalho desenvolvido pela AAC na análise conjunta e no contato com a comunidade solicitante.

Técnico 1¹²⁴: "...a primeira coisa que fizemos,..., (foi) fazer uma racionalização primeiro,..., enxugar atendimentos, etc.,..., *começamos a fazer o que a gente não podia fazer antes*,..., começamos a fazer também porque houve interesse, no começo, do próprio empresário, quanto mais carro ele tivesse na linha rodando mais ele ganhava,..., com a municipalização você deu um melhor conforto para o usuário,...". (Grifo meu).

Técnico 2¹²⁵: "...quando consolidou a municipalização a gente já tinha um plano de criação de linhas, os bairros mais (necessitados),..., estavam represados, *criou linha talvez mais do que necessário*,..., era muito mais fácil de trabalhar,..., eles (operadores privados) tinham interesse inclusive em ampliar a participação deles...". (Grifo Meu).

Note-se neste meu grifo a dúvida entre o que foi criado de novos atendimentos e a real necessidade dos usuários. Interessante notar que outros entrevistados fizeram alusão a atendimentos considerados necessários que acabaram não sendo criados. Isso pode indicar uma falta de padrão único para a consideração do que seria a necessidade dos usuários, ou seja, o padrão de atendimento a ser adotado no sistema de TC.

¹²⁴ Entrevista ao autor em 27/11/96.

¹²⁵ idem.

O Técnico 1 comentou sobre uma ordem para reduzir o processo de criação de linhas nos meses finais do governo Erundina, destacando que tratava-se de bloqueio interno, não de resistência dos empresários.

Técnico 1¹²⁶: (processo de criação de linhas foi "brecado") "...não saía, ..., (por causa do) custo,..., veio de dentro, não dos empresários,..., foi barrado aqui dentro,..., até hoje não se criou algumas coisas desde aquela época...".

Este fato é interessante na medida em que a razão apontada para isso foi a falta de recursos para remunerar as empresas operadoras. Como a remuneração das empresas dependia da prestação do serviço, uma ampliação maior implicava em maior custo do sistema, implicando em maior dispêndio para o poder público ou a necessidade de um aumento na tarifa acima dos índices inflacionários.

Outro comentário interessante diz respeito às informações não oficiais de que algumas solicitações de ampliação do serviço foram fomentadas pelas empresas operadoras, agora interessadas em aumentar o serviço. Diante deste questionamento, os técnicos do setor destacaram a capacidade do poder público (órgão gestor) de acompanhar as solicitações, de forma a identificar as reais necessidades da localidade em termos de TC.

Neste sentido, segundo os entrevistados¹²⁷, havia um trabalho conjunto entre o planejamento e a AAC, onde o planejamento esteve atento,

¹²⁶ Entrevista ao autor em 27/11/96.

¹²⁷ Entrevistas ao autor em 27/11/96.

procurando alertar a AAC sobre possível ação “estranha” em processo de solicitação de alteração.

Como comentários gerais sobre a adoção do novo modelo em relação ao trabalho de alteração da rede de transporte por parte do poder público, os técnicos entrevistados destacaram elementos importantes.

Técnico 1¹²⁸: “...não sei se a gente conseguiria resolver o problema (da falta de oferta) se a gente pegasse o modelo anterior à municipalização,...”. “...não sei se com a entrada da administração anterior e você mantendo o modelo anterior do Jânio (remuneração pela tarifa), ..., acho que ia bater na mesma resistência dos empresários,... a questão era empresarial “olha não vou fazer porque não dá dinheiro” (era o que alegavam os empresários)”. (Quanto a satisfação profissional com a adoção do novo modelo) “...muito mais (satisfação),..., a decisão técnica passa a prevalecer, você atende melhor o usuário,..., tenho maior satisfação em ver uma linha criada...”. Técnico 3¹²⁹: (também quanto a satisfação profissional com a adoção do novo modelo) “...é bom porque você está atendendo, você vê a necessidade, constatou a necessidade, fez a proposta, está aprovando e está criando,..., você está construindo algo; a partir do momento que você fez a proposta e está sendo implantada você construiu,..., você quer ver o resultado,..., e o resultado é a linha ser implantada e ver ela produzir, atender a necessidade,..., mas também você quer ver que ela está bem utilizada,..., está servindo a população e está sendo utilizada...”. (Grifo meu).

Dois elementos chamam a atenção nesta última passagem. O primeiro é o desejo de ver cumprido seu papel, pelo profissional envolvido com a alteração da rede de transporte em função das necessidades identificadas dos usuários do TC. O segundo é a preocupação em relação ao “bom uso do que foi criado”, ou seja, neste caso é a preocupação de que o serviço criado não opere de forma ociosa, com baixa utilização.

¹²⁸ Entrevista ao autor em 27/11/96.

¹²⁹ *idem*.

Estes elementos demonstram um senso de espírito público por parte destes profissionais, preocupados com o atendimento das necessidades dos usuários (racionalidade sob a ótica dos usuários) e também preocupados com a elevação desnecessária dos custos do sistema (racionalidade sob a ótica do órgão gestor).

Resumo

O resumo deste item traz a constatação de que a capacidade de alteração da rede encontrava-se muito pouco concentrada no órgão gestor e muito mais com as empresas operadoras, durante o período anterior à adoção da municipalização.

A identificação da necessidade de ampliação da oferta do serviço de TC pelos técnicos da área de planejamento do órgão gestor era condição necessária, mas não suficiente para a implementação da alteração requerida.

Ao técnico do setor cabia a análise da necessidade do atendimento solicitado, bem como cabia a tentativa de operacionalizá-lo junto às empresas. No caso de negativa, apesar de verificada a deficiência na prestação do serviço, ao técnico cabia a negativa ao solicitante, gerando descontentamento junto aos usuários e também junto aos técnicos envolvidos.

Com a mudança na sistemática de remuneração, passando a remunerar por serviço prestado, a tarefa do técnico do setor passou a ser completa, ou seja, a identificação da necessidade de um serviço e a criação do mesmo,

assumindo a responsabilidade sobre o desempenho do serviço criado. A empresa operadora já não representava um empecilho, mas sim o contrário, tendo interesse em ampliar seu atendimento.

Esta mudança deu melhores condições para o exercício das tarefas dos técnicos do setor, ao mesmo tempo que trouxe uma responsabilidade maior sobre o processo de análise de alteração da oferta no sistema.

Pelo modelo anterior, a empresa operadora analisava o serviço oferecido para operação quanto ao carregamento previsto, recusando segundo suas conveniências de rentabilidade. Com o novo modelo, já não interessa ao operador a rentabilidade de determinada linha, cabendo ao órgão gestor a responsabilidade pela ampliação da oferta segundo uma racionalidade sob a ótica do poder público, ou seja, condições adequadas de prestação de serviço a custos reduzidos.

Processos de Criação de Linhas

Neste item serão apresentados de forma resumida trechos dos processos oficiais de criação de algumas linhas. Estes processos foram consultados na antiga CMTTC (atual São Paulo Transportes), no arquivo de registros sobre as linhas do sistema. O conjunto de processos analisados contempla as linhas criadas e/ou alteradas durante o ano de 1992, ano da implantação do novo modelo, procurando explorar as circunstâncias de alteração na rede na passagem de um modelo de remuneração pela tarifa para um modelo de remuneração por serviço prestado¹³⁰.

¹³⁰ É importante destacar que as informações mais antigas sobre as linhas foram eliminadas recentemente, em reforma na área de planejamento da empresa (SPTrans -

As linhas serão apresentadas por região da cidade e os comentários pertinentes serão desenvolvidos ao longo da apresentação dos passos dos processos.

Zona Leste

Linha 2523 - Vila Progresso - Praça Princesa Isabel

- O processo tem início com uma carta encaminhada em 14/4/91 pela Sociedade Amigos do Bairro de Vila Progresso e Adjacências, solicitando a criação de uma linha de Vila Progresso para o Parque Dom Pedro II:

"A presente solicitação é uma *antiga reivindicação* de toda a população, já que a linha 3574 que anteriormente servia a Vila Progresso foi desviada para o Jd. Etelvina em Guaianazes, passando pela Vila Progresso já com os carros superlotados e sem a menor condição de apanhar nenhum passageiro." (Grifo meu).

Alega ainda a carta que a linha 3574, que ligava Vila Progresso à Praça Clóvis, teve sua frota reduzida de 26 para 15 a 18 carros, além de ter seu itinerário desviado.

- A Assessoria de Ação Comunitária remete o processo para análise pela área de planejamento operacional com uma cota destacando a necessidade do atendimento da solicitação (16/4/91).
- 1º Parecer de CPS/DPS¹³¹ apresenta resposta negativa, alegando a existência de outros serviços de passagem que garantiriam o

antiga CMTc), podendo ter havido solicitações mais antigas quanto à criação destes serviços que não foram encontradas.

¹³¹ CPS/DPS é a sigla atribuída ao setor de planejamento da Companhia Municipal de Transporte Coletivo - CMTc. CPS era a Coordenadoria de Planejamento do Sistema, vinculada à Diretoria de Operações no início da Administração Erundina e posteriormente

deslocamento dos usuários. O parágrafo final foi utilizado em outros pareceres analisados, aparentando uma resposta padrão:

“Esta administração vem reunindo todos os esforços no sentido de melhorar e ampliar a frota das linhas existentes, para propiciar melhor nível de embarque aos usuários ao longo de seus itinerários, dando prioridade para a criação de linha aos bairros que não possuem qualquer tipo de atendimento por transporte.” (9/9/91).

- A Assessoria de Ação Comunitária devolve o processo para a área de planejamento, rejeitando o parecer e insistindo no atendimento do solicitado (cota de 16/10/91).
- 2º Parecer de CPS/DPS volta a negar o pedido de criação da linha solicitada, alegando a previsão de um reforço de frota nas linhas existentes em função da implantação da municipalização, prevendo portanto condições de embarque no bairro (27/12/91).
- Mais uma vez a Assessoria de Ação Comunitária devolve o processo para o planejamento sustentando que com a implantação da municipalização não houve a esperada melhora na qualidade do serviço prestado àquela região (5/3/92).
- 3º Parecer de CPS/DPS nega a criação da linha mais uma vez, alegando que as linhas existentes de passagem pelo bairro receberam o reforço necessário de frota com a municipalização (7/5/92).

- Surpreendentemente, um 4º parecer da CPS/DPS, 11 dias depois do anterior e aparentemente após vistoria conjunta com a AAC, propõe a criação da linha, alegando exatamente que as linhas existentes de passagem "...(quando) chegam ao centro do bairro, os coletivos não possuem condições de embarque." (18/5/92).
- 5º Parecer de CPS/DPS define as características da linha a ser criada, utilizando uma frota de 20 carros e início de operação em 8/8/92 (23/6/92).

Considerando este processo de criação de linha como completo, ou seja, sem solicitação anterior à primeira carta encontrada, o pedido inicial de abril de 1991 somente foi atendido em junho de 1992, para início de operação em agosto de 1992, tendo se passado um ano e quatro meses.

Durante este período recebeu três cotas da AAC e cinco pareceres da área de planejamento (CPS/DPS - Coordenadoria de Planejamento do Sistema / Departamento de Planejamento do Sistema).

Durante a vigência do modelo de remuneração por tarifa o encaminhamento do processo foi lento e protelatório, sendo bastante rápido quando da segunda etapa da municipalização, ao qual se referiram os técnicos do setor (criação de novos atendimentos).

Linha 3221 - Jd. Fernandes - Pq. D. Pedro II

- Início de processo com cota da AAC pedindo melhoria no serviço de transporte coletivo no bairro de Jd. Fernandes:

"Os moradores do Jd. Fernandes vêm através desta assessoria (AAC) solicitar que seja estudada uma forma de levar o transporte até aquele bairro. Obs.: O Jd. Fernandes situa-se na região de Itaquera, é um bairro de aclave acentuado onde os moradores têm que andar cerca de 40 minutos até a Estrada de Itaquera, onde os coletivos já passam sem condições de pegar mais passageiros." (10/12/90).

Interessante notar que, neste caso, uma equipe do próprio órgão gestor assume a condição de representante da comunidade no encaminhamento da solicitação de melhoria do serviço.

- 1º Parecer de CPS/DPS reconhece a deficiência na prestação do serviço de TC neste bairro, destacando que as linhas existentes de passagem encontram-se a 600 metros do centro do bairro, não oferecendo condições de embarque. Assim, sugere duas alternativas de atendimento: a primeira possibilidade seria a implantação de um atendimento tipo bifurcação da linha 342C (Jd. Marília - Penha), a ser operada com dois carros; e a segunda opção seria a criação do atendimento tipo prolongamento da linha 3782 (Pq. Maria Luiza - Metrô Tatuapé), também a ser operado com dois carros. Por fim, sugere que a AAC decida sobre a adoção de uma das alternativas: "...encaminhamos o assunto a esta assessoria (AAC) para análise e manifestação, uma vez que o sistema encontra-se em defasagem de frota." (14/1/91).

AAC devolve o processo para a área de planejamento com a decisão da Sociedade Amigos optando pela segunda alternativa, ou seja, implantação de um prolongamento da linha 3782, operando com dois veículos. (18/2/91).

Neste caso, entre a primeira solicitação, o encaminhamento técnico inicial e a decisão da comunidade optando por uma das alternativas oferecidas decorreram apenas dois meses. Como será apresentado na seqüência, o início de operação não seria tão simples assim.

- 2º Parecer da CPS/DPS propõe uma alteração de itinerário da linha 2222 (Jd. Marília - Pq. D. Pedro II) e cria o atendimento tipo bifurcação da linha 3222 (Jd. Fernandes). Prossegue o parecer explicando a mudança em relação ao parecer anterior: "A proposta de atendimento no Jd. Fernandes tinha sido efetivada anteriormente por este DPS, conforme informação CPS/DPS - 062/91 (14/1/91), ..., através da linha 3782 (Pq. Maria Luiza - Metrô Tatuapé) da E.A.O. Santo Estevam. No entanto, levando-se em consideração a pequena frota da referida linha e uma vez que trata-se de uma área da Auto Viação Tabu Ltda, optamos por esta última." (17/7/91).

Neste parecer surge a questão do monopólio das áreas de operação como empecilho para a adoção de uma alternativa de alteração de rede recomendada pelo setor de planejamento. Assim, a alteração recomendada, já discutida com a comunidade, não pode ser efetivada pois a "empresa da área" não teve interesse em realizar a alteração.

Além disso, este parecer foi expedido cinco meses após cota da AAC informando da decisão tomada pela comunidade envolvida.

- 3° Parecer da CPS/DPS oficializa a alteração de itinerário da linha 2222 e a criação de um atendimento tipo bifurcação da linha 3222, chamado Jd. Fernandes - Pq. D. Pedro II, utilizando os dois carros da reserva técnica da linha e com início de operação prevista para 3/8/91 (30/7/91).
- 4° Parecer confirma a operação do atendimento (2/10/91).
- Cota da AAC devolve o processo pedindo a criação de linha (16/10/91).
- 5° Parecer idêntico ao 4° parecer (28/11/91).
- 6° Parecer de CPS/DPS propõe a transformação do atendimento tipo bifurcação da linha 3222 em linha base (3221 - Jd. Fernandes - Pq. D. Pedro II), operando o dia todo e com seis carros de frota, com início de operação previsto para 29/2/92 (20/2/92).
- 7° Parecer, movido por cota da AAC, confirma o atendimento da solicitação do bairro Jd. Fernandes (8/11/92).

Com a municipalização, a linha é criada com seis carros próprios, contra os dois veículos da reserva técnica de outra linha que operavam o atendimento criado anteriormente. Note-se que a linha foi criada cerca de um ano e quatro meses após o pedido inicial, tendo o setor de planejamento identificado a necessidade de atendimento desde o início do processo.

Linha 3779 - Jd. Sapopemba - Metrô Carrão

- Início do processo com carta da Sociedade Amigos do Jardim Tietê para o presidente da CMTC solicitando a criação de uma linha do bairro para o Pq. D. Pedro II e outra para o Metrô Carrão (27/5/89).
- 1º Parecer de CPS/DPS admite a ausência de serviço de TC adequado no bairro, sugerindo a operação de um atendimento da linha 3390 (São Mateus - Pq. D. Pedro II) com partidas do bairro. Tal sugestão é então enviada para a garagem da CMTC que opera esta linha, para manifestação (23/2/90).

Cabe notar que os bairros envolvidos neste processo pertencem a uma região em que a antiga empresa operadora desistiu de operar (área 07), próximo de São Mateus, tendo a CMTC assumido a totalidade dos serviços na região.

- A garagem da CMTC nega a operação deste atendimento, alegando a falta de frota na região e o fato de que a operação deste atendimento reduziria ainda mais a disponibilidade de frota da linha base (25/5/90).

Interessante neste caso é que o comportamento da CMTC não diferiu do comportamento das operadoras privadas, ou seja, negou a operação do serviço em função das dificuldades com relação a obtenção de frota. Independentemente das razões da CMTC para a não disposição de frota, o fato interessante é a negativa de atendimento de uma solicitação do órgão gestor para ampliação da oferta.

- 2º Parecer da CPS/DPS, apesar de justificar o não atendimento à criação da linha, encaminha a criação de uma linha para o Metrô Carrão, em função de solicitação direta do Secretário Municipal de Transporte: "...em função dos atendimentos existentes somos tecnicamente contrários no momento à criação desta linha, principalmente levando-se em consideração a defasagem de frota atualmente em todo o sistema. Entretanto, conforme informação da AAC, existe um compromisso, do Sr. Secretário Municipal de Transportes, para a criação desta linha..." (25/5/90).
- Junto ao processo encontra-se um bilhete do Secretário comunicando o compromisso assumido com a comunidade, e recomendando expressamente a criação da linha solicitada até o dia 30/8/90 (bilhete datado de 9/7/90).

Na data estipulada pelo Secretário não houve condições de criação do atendimento.

Aqui o parecer da área de planejamento demonstra certa insatisfação com a interferência direta do Secretário. Apesar de no início do processo reconhecer a necessidade de melhoria do serviço na região, a área de planejamento procura destacar sua discordância com a criação da linha "levando-se em consideração a defasagem de frota atualmente em todo o sistema", ressaltando que a criação estava sendo encaminhada por ordem expressa do Secretário.

- Como a CMTC não tinha frota para operar a linha, as empresas Transleste, Vila Ema e Paulista foram consultadas por telefone sobre o interesse em operá-la. Nenhuma das três operadoras privadas demonstrou interesse, como consta em cota ao processo datada de 11/9/90.

Da mesma forma que a CMTC, as operadoras privadas não tiveram interesse em viabilizar um serviço identificado como necessário pelo órgão gestor, demonstrando a falta de capacidade do órgão gestor em planejar a ampliação do serviço segundo conveniências de planejamento e de atendimento aos usuários.

- Em 27/11/90 a Diretoria de Gestão da CMTC envia consulta à Companhia do Metrô sobre a possibilidade de operação de uma linha integrada fisicamente à estação Carrão da linha Leste-Oeste do Metrô.
- A resposta do Metrô é negativa, alegando saturação no tramo Leste da linha Leste-Oeste, o que inviabilizaria a operação de tal linha de ônibus integrada fisicamente (5/6/91).

Note-se o longo prazo decorrido aguardando resposta do Metrô sobre a criação de uma linha de ônibus municipal com integração física numa estação do Metrô (mais de sete meses). Naturalmente que este encaminhamento era protelatório, na medida que não havia condições para a criação da linha (falta de frota).

- 3º Parecer de CPS/DPS, após a municipalização propõe a criação da linha Jd. Tietê - Metrô Carrão operando como circular, ou seja, sem

integração física formal (sem entrar no terminal), a ser operada com nove carros a partir de 29/8/92 (parecer datado de 7/8/92).

- 4º Parecer informa alterações na linha, com prolongamento até Jd. Sapopemba, em função de decisão da comunidade em reunião de 18/8/92, sendo a nova frota definida com dez carros e início de operação mantido para 29/8/92 (24/8/92).

Entre a resposta negativa do Metrô e a decisão de implantar a linha decorreram um ano e dois meses, sendo a linha implantada sem consulta ao Metrô, operando como circular, ou seja, sem ocupar um ponto terminal na estação do Metrô. Desta forma fica claro que a manifestação do Metrô não foi impeditiva, na prática, da implantação do serviço, mas sim a dificuldade de obtenção de frota no período anterior à adoção do novo contrato.

Este processo foi um dos mais longos analisados, tendo início em maio de 1989 e final em agosto de 1992, três anos e três meses de duração.

Linha 273H - Jd. Quissisana - Shopping Aricanduva

No arquivo desta linha foi encontrada passagem interessante de correspondência entre empresa operadora e CMTC após a criação da linha, merecendo ser transcrita. Trata-se de uma carta da Viação São Paulo Ltda encaminhada para a CMTC com data de 15/9/92 e do parecer da CMTC datado de 11/2/93 em resposta à carta da empresa:

Trecho da carta da empresa (15/9/92): "Informamos a V.Ss. que em 13 de setembro de 92 fomos surpreendidos pelos veículos da E.A.O.Penha São Miguel operando sobre os itinerários das linhas 342X - Conj. José Bonifácio - Penha, 3020 - Conj. José Bonifácio - Shopping Aricanduva, 3712 - Conj. José Bonifácio - Metrô Itaquera, de nossa empresa. Desse modo, face à constatação (através da informação CPS/DPS/1402/92) que a linha 273H afeta nossa

operação, com redução de demanda, é que estamos solicitando alterar o itinerário sobreposto, em trechos, às nossas linhas."

Trecho do parecer da CMTC de 11/2/93: "A linha 273H foi criada em 13/9/92, com a finalidade de propiciar a ligação da periferia da Zona Leste, mais precisamente o Jd. Quissisana, Pq. Santa Rita, Jd. Robru, Vila Curuça, ao centro de Itaquera, Sistema Metroviário e Shopping Leste Aricanduva, sendo sobreposta, em alguns trechos, no máximo 5% sobre as linhas citadas, não acarretando com isso prejuízo à empresa reclamante. Vale lembrar que com a implantação do processo de Municipalização do Transporte Coletivo, eliminou-se o monopólio de Área de Operação e, conseqüentemente, os problemas gerados com a sobreposição, uma vez que, as empresas são remuneradas por quilômetro rodado."

Dois elementos são interessantes nestas passagens: o primeiro é o comportamento da empresa operadora, ainda encarando as linhas de ônibus como uma propriedade particular, objeto de lucro e passível de ser protegida como tal pelo órgão gestor, identificando nas características físicas de outras linhas do sistema uma possibilidade de redução de sua rentabilidade; o segundo elemento é exatamente a resposta do órgão gestor, demonstrando que as inovações do novo modelo quanto à flexibilidade de planejamento (eliminação da Área de Operação e remuneração por serviço prestado) foram assimiladas pelos técnicos do setor, mesmo durante a administração seguinte (a resposta está datada de fevereiro de 1993).

O processo de criação desta linha apresenta um volume bastante grande de documentos, volume este que gerou um estudo da região em questão, e não apenas a criação desta linha. Este é um caso exemplar das marchas e contra-marchas de um processo de alteração da rede, fornecendo bons elementos para o estudo.

- Carta/abaixo-assinado dos moradores da região endereçada ao Secretário de Transportes pedindo providências quanto às péssimas condições de prestação do serviço de TC na região (1/8/90).
- Carta da Associação dos Moradores Jd. Campos e Adjacências, datada de 22/10/90, encaminhada à CMTC reclama das condições do TC na região, com poucas linhas e ônibus lotados.
- Comunicado da Garagem São Miguel da CMTC dando conta da falta de condições para aumento de frota nos serviços operados na região (26/12/90).

Note-se mais uma vez a resposta da CMTC/Operadora semelhante às respostas dadas pelas operadoras privadas, ou seja, falta de frota disponível para ampliação do serviço.

- Carta da União dos Moradores do Conjunto Padre Chico Falcone, datada de 24/3/91, apresentando uma pesquisa entre os moradores e um abaixo-assinado solicitando melhoria de atendimento por transporte coletivo na região.
- Parecer de CPS/DPS, de 11/4/91, admite que atendimento no Jd. Campos é ruim, mas nega a criação de linha alegando falta de frota disponível entre as empresas da região.
- Parecer de CPS/DPS relata vistoria conjunta com a AAC na região do Conjunto Pe. Chico, constatando grave deficiência no serviço de TC. Sugere então o prolongamento da linha 2622 (CMTC). Mesmo considerando a recusa da garagem São Miguel da CMTC (consultada via

telefone) em operar tal atendimento, a CPS/DPS envia a proposta de criação para manifestação formal da garagem (16/4/91).

Neste caso é interessante notar a influência da AAC, na medida que realizou uma vistoria conjunta com os técnicos da área de planejamento, conseguindo um parecer favorável cinco dias após um parecer contrário à criação de algum atendimento na região.

Interessante ainda destacar que, no primeiro parecer da área de planejamento, apesar de reconhecer as deficiências do serviço na região, nega a criação de algum atendimento alegando falta de frota disponível entre as empresas da região, demonstrando a dependência do órgão gestor em relação às empresas operadoras.

- Cota da AAC, datada de 23/4/91, solicita revisão do parecer de CPS/DPS (de 16/4/91), sugerindo alteração na linha 2626 para cobrir deficiências na região e não na 2622.
- Parecer da Garagem São Miguel da CMTC recusando a operação do atendimento (Cj. Pe. Chico), alegando grande deficiência de frota na região, alertando até para a possibilidade da ocorrência de depredação dos veículos das linhas que tiverem carros subtraídos (6/5/91).

Mais uma vez a CMTC/Operadora não se dispõe a atender uma solicitação do órgão gestor, também alegando falta de frota disponível para tal.

- Cota da AAC pede retificação da negativa de criação de atendimento no Jd. Campos (20/5/91).

- Nova cota da AAC destacando a possibilidade de obtenção de frota para operação do serviço do Cj. Pe. Chico (21/5/91).
- Parecer contrário à criação de linha específica, sugerindo a criação de um atendimento tipo prolongamento da linha 2772 para o Metrô Penha (Cj. Pe. Chico - Metrô Penha), operando três partidas no pico da manhã (16/7/91).
- CMTc envia carta à empresa operadora Penha São Miguel consultando sobre a possibilidade de operação deste atendimento, considerando que a mesma opera a linha base 2772 (7/8/91).
- Resposta da empresa Penha São Miguel, datada de 14/8/91 traz elementos interessantes: "Em atenção a vossa correspondência em referência, informamos que tendo em vista a eminência de uma nova licitação, concluímos que a criação do atendimento nos moldes proposto não é viável." Alega ainda que seriam necessários três carros para operar tal serviço, e que a empresa não dispõe de tal reforço, além de alegar dificuldade quanto ao acesso ao Conjunto.

Aqui fica clara a dependência do órgão gestor quanto às estratégias empresariais das operadoras. A operação de determinado serviço é analisada segundo as conveniências da empresa que operava em cada região, seja em termos de programação de ampliação de oferta (aquisição de veículos) seja em termos de estabilidade contratual (nova licitação em andamento).

- 3º Parecer, datado de 4/10/91, a área de planejamento propõe outra alternativa para a criação do atendimento sugerido: a linha 273X, da mesma região e empresa operadora, teve um atendimento cancelado, sendo seus três carros incorporados à respectiva linha base; assim, estes veículos poderiam ser utilizados para a operação deste atendimento. Com esta nova sugestão, encaminha consulta à empresa operadora.
- Nova carta da CMTc para a empresa Penha São Miguel solicitando o remanejamento de três veículos da linha 273X para a operação do atendimento Conjunto Pe. Chico Falcone - Metrô Penha (29/10/91).
- Empresa recusa a solicitação alegando tratar-se de local ermo e de difícil acesso, no entanto sugere que este atendimento seja realizado pela linha 2770 (Guaianazes - Metrô Vila Matilde) (1/11/91).
- 4º Parecer da área de planejamento volta atrás e nega pedido de criação de serviço na região, alegando que, em função do processo de municipalização, serão priorizadas criação de serviços em locais desprovidos de TC (resposta padrão neste período) (16/1/92).
- Cota da AAC, datada de 14/2/92, insiste na criação da linha, alegando fortes pressões da comunidade e destacando a necessidade em termos da precariedade de atendimento naquela localidade.
- Por fim, em 13/9/92 inicia a operação a linha 273H - Jd. Quissisana - Shopping Aricanduva, com sete carros, a ser operada pela empresa E.A.O. Penha-São Miguel.

A criação desta linha não foi incluída na primeira etapa da municipalização, tendo sido criada na segunda etapa, durante o segundo semestre de 1992.

O processo de criação desta linha durou cerca de dois anos e um mês, entre o pedido inicial de agosto de 1990 e a criação da linha em setembro de 1992.

Linha 2756 - Guaianazes - Metrô Patriarca

- Carta do Vereador Guilherme Gianetti solicita melhoria no serviço de TC na região de Guaianazes, com a criação de uma linha para o Metrô (29/9/89).
- Parecer datado de 11/1/91 admite a necessidade de melhoria mas destaca as dificuldades do acesso ao local, condicionando a operação de um serviço com apenas um veículo a solução destes problemas.
- Novo parecer, datado de 15/7/91, destaca a necessidade de melhoria na região, a precariedade de acesso aos bairros, a falta de frota nas empresas operadoras, e acaba por sugerir a criação de duas linhas circulares em Guaianazes: linha 1 (dois carros) e linha 2 (dois carros), podendo ser operadas pela CMTC, Viação São Paulo ou Tabu.
- Parecer de 12/12/91 traz trecho de resposta padrão no período para negar a implantação do serviço: "...Quanto à solicitação, temos a informar que com a Municipalização do Sistema de Transporte Coletivo deste município, conforme Lei Municipal nº 11.037, sancionada em 25/7/91, todas as linhas do sistema estão sendo reprogramadas, adequando-se a oferta à demanda existente, prevendo-se para uma 1º etapa a vinculação

de 1.000 veículos à atual frota circulante, melhorando assim o nível de atendimento à população usuária. Dessa forma, no momento está sendo priorizada a criação de novos serviços aos bairros totalmente desprovidos de transporte coletivo.”

Neste caso a mudança no parecer parece ter relação com a dificuldade de se obter frota junto às operadoras numa conjuntura de mudança de modelo, lembrando que durante o segundo semestre de 1991 estavam sendo realizadas as licitações para a operação sob novo contrato.

- Cota da AAC, de 28/4/92, retoma o assunto insistindo na criação de linha na região.
- Finalmente, em 4/9/92, a CPS/DPS elabora parecer criando a linha, a ser operada com dez carros e com início de operação previsto para 14/9/92.

Este processo tem início em setembro de 1989 e finaliza com a criação da linha em setembro de 1992, portanto três anos após o pedido inicial.

Zona Sul

Linha 6072 - Jd. Graúna - Santo Amaro

- Processo tem início com uma carta da Sociedade Amigos de Bairro encaminhada para a Prefeita em 5/2/92, solicitando a criação de uma linha de ônibus do Jd. Graúna para o centro de São Paulo.
- Carta do Vereador Arselino Tatto de 29/6/92, solicita a criação desta linha.
- Carta da Sociedade Amigos datada de 4/7/92 insiste na criação de uma linha para a Estação da Luz.

- Mesma carta citada acima chega através do Vereador Arselino Tatto (6/7/92) e através do gabinete da Prefeita (19/8/92).
- Em 28/7/92 o CPS/DPS emite parecer propondo a criação da linha 6072 - Jd. Graúna - Santo Amaro, a ser operada com cinco carros.

O processo existente na São Paulo Transporte (antiga CMTC) tem início já com a municipalização implantada, sendo atendido parcialmente cinco meses após a solicitação inicial. Parcialmente, pois o pedido inicial fazia referência a criação de uma linha direta ao Centro de São Paulo e o serviço inaugurado realiza a ligação entre o bairro e o Terminal Santo Amaro.

Zona Norte

Linha 1760 - Cohab Antártica - Metrô Santana

- Processo tem início com parecer de CPS/DPS sobre a situação do TC em Cohab Antártica. Foi realizada uma reunião (20/2/91) entre representantes da Cohab e da CMTC (CPS/DPS) para analisar a situação do conjunto habitacional, tendo em vista o início de entrega de unidades marcado para abril de 1991. Nesta reunião foi definido um conjunto de intervenções em infra-estrutura no local para operação de linhas de ônibus, bem como as alternativas para atendimento de transporte coletivo. Foram concebidas três alternativas: criação de linha própria; criação de atendimento tipo bifurcação da linha 148L ou da 1758; alteração do itinerário da 1758 (parecer datado de 11/3/91).

Este parece ser um dos poucos casos analisados em que o processo tem início com uma preocupação do órgão gestor e do setor de habitação

popular da prefeitura, no sentido de se antecipar a uma solicitação quanto à necessidade do provimento de TC para um conjunto habitacional a ser entregue.

- Cota do Coordenador de CPS pedindo uma definição sobre os prazos para a implantação das intervenções em infra-estrutura, além de uma escolha entre as alternativas de atendimento por TC (15/5/91).
- Carta da Sociedade Amigos do Jd. Pery Alto, de 9/3/92, solicita a criação de uma linha para o conjunto habitacional, destacando a existência de 1.120 famílias morando no local, gerando aumento de demanda para as linhas de passagem.

Apesar da iniciativa do poder público de tentar antecipar uma demanda, a comunidade entrou no circuito na medida que nenhuma providência concreta foi tomada no sentido de garantir uma oferta adequada de TC na região. Note-se que a reunião relatada foi realizada em março de 1991, enquanto o pedido da comunidade foi datado de março de 1992, um ano após.

- Carta do Deputado Federal Walter Nory solicitando a criação da linha (16/7/92).
- Parecer de CPS/DPS propondo a criação da linha, alegando que as linhas existentes possuem itinerário a uma distância de 600 e 900 metros do centro do conjunto habitacional, conjunto esse com 1.600 unidades e 80% ocupado. A linha deveria iniciar a operação em 22/8/92 (parecer datado de 19/8/92).

Considerando a reunião inicial entre os órgãos da prefeitura, a criação da linha levou um ano e cinco meses. No entanto, considerando o pedido da comunidade, em março de 1992, após o início da municipalização, a criação da linha tramitou por cinco meses.

Linha 271C - Jd Andaraí - Metrô Tietê

- Processo tem início com uma reunião da AAC com a comunidade, datada de 4/5/92, em que é solicitada a criação desta linha.
- Nova reunião entre a CMTC (planejamento e AAC) com a comunidade, datada de 3/6/92, volta a solicitar a criação de uma linha para o bairro.
- Parecer de 20/8/92 propõe a criação desta linha, dentro da segunda etapa da municipalização, conforme trecho a seguir: "...Em prosseguimento a 2ª fase do processo de municipalização do transporte coletivo, foi proposto pelo DPS/PO¹³² e aprovado pela DG e AAC desta Companhia, a criação de uma linha específica para o Conjunto Andaraí." Tal linha deveria entrar em operação em 29/8/92, com quatro carros.
- Em 26/8/92 a criação da linha é suspensa, sem alegação de razões.
- Em 15/9/92 é marcado o início de operação para 20/9/92.

Seguindo o padrão das linhas solicitadas após o início da municipalização, esta linha levou cerca de quatro meses em tramitação para o início de operação.

¹³² DPS/PO era a Divisão de Programação Operacional, pertencente ao Departamento de Planejamento do Sistema, da Coordenadoria de Planejamento do Sistema, da Diretoria de Gestão da CMTC.

Linha 1788 - Jd. Fontalis - Santana

- Carta do Deputado Federal Cunha Bueno via gabinete da prefeita solicita a criação da linha (13/3/91).
- Carta da Sociedade Amigos do Jd. Fontalis, datada de 4/5/91, para a Vereadora Tereza Lajolo solicita a criação da linha, sendo enviada carta da vereadora para a CMTC em 6/5/91.
- 1º Parecer de CPS/DPS nega a criação da linha, alegando que o bairro já possui um atendimento tipo prolongamento da linha 1784, operando três partidas no pico da manhã, e listando ainda as dificuldades de acesso ao bairro e de resistência dos moradores de outros bairros no caso de remanejamento de linhas adjacentes (13/5/91).
- Nova carta do Dep. Federal Cunha Bueno, via gabinete da prefeita, solicitando informações sobre o pedido anterior (datada de 14/8/91).
- Ata de uma reunião entre a CET e a CMTC para tratar da solução de problemas de acessibilidade no bairro Jd. Fontalis (31/1/92).
- Carta da AAC para a Regional de Santana, datada de 5/2/92, solicitando pequenas obras para melhorar a acessibilidade do bairro, obras estas acertadas na reunião com a CET.
- Carta do Vereador Arselino Tatto solicitando a criação da linha (7/2/92).
- Carta do Movimento Comunitário do Jardim Fontalis para a AAC solicitando a criação de uma linha para o bairro (7/4/92).

- Cota da AAC discordando do prolongamento da linha 1784 (Furnas) para o Jd. Fontalis, solicitando a criação de uma linha específica para o bairro (14/4/92).
- Parecer de 2/9/92 propõe a criação da linha solicitada, dentro da 2ª fase da municipalização, a ser operada com quatro carros a partir de 20/9/92.

Com tramitação semelhante às outras linhas com pedido de criação anterior ao novo modelo, esta linha levou um ano e seis meses para ser criada, entre o pedido inicial e a operação.

Linha 1790 - Jd. das Pedras - Santana

- Carta de representante do bairro, recebida diretamente pela Prefeita em 11/6/91, solicita a criação de uma linha para o Jd. das Pedras.
- Carta, enviada pelo Vereador Ushitaro Kamia, datada de 18/7/91, em que é solicitada a criação de uma linha para o bairro Jd. das Pedras.
- Carta da Sociedade Amigos do Jd. das Pedras, datada de 28/11/91, com abaixo-assinado, solicita a criação da linha.
- Parecer emitido em 28/2/92 reconhece a necessidade da criação desta linha, assinalando, no entanto, a impossibilidade de atendimento da solicitação na 1ª fase da municipalização por falta de frota imediata da empresa da área (Nações Unidas). No entanto, "*...Considerando a flexibilidade do sistema atual, no tocante à operação de linhas por outra empresa que não seja responsável pelo lote onde o bairro está localizado, bem como a necessidade de melhor atendimento por transporte..., propomos a criação da linha e sua viabilização junto às empresas*

A.V.Brasil Luxo..., Parada Inglesa..., TUSA..., e Santo Estevam II..." (grifo meu) devendo ser operada com nove carros.

Este é um caso exemplar, onde um parecer da área de planejamento foi adiado por oito meses, contado da data da primeira solicitação, aguardando a municipalização. Ainda diante da resistência da operadora da região em criar o serviço solicitado, o órgão gestor faz uso da flexibilidade do novo instrumento de contratação para propor a operação do novo serviço através de uma entre outras quatro empresas que operam regiões contíguas.

- Parecer de 2/9/92 propõe a criação da linha com quatro carros, a ser operada pela Nações Unidas, em função da 2ª fase da municipalização. A linha proposta contém alteração no itinerário inicialmente definido, de forma a incluir a Vila Aurora e o Hospital do Mandaqui, conforme pedido da AAC de 22/7/92, devendo iniciar a operação em 21/9/92.

Com o parecer final, propondo a criação da linha sete meses após o parecer inicial, e com a empresa que opera a região (Nações Unidas), não fica claro se o primeiro parecer foi somente uma forma de pressão sobre a operadora da região, ou se o órgão gestor recuou da proposta inicial. E se de fato recuou, não ficam claros os motivos, podendo ser indisponibilidade das outras empresas ou recuo do próprio órgão gestor.

Zona Oeste

Linha 8055 - Perus - Lapa (Via Anhanguera)

- Criada a partir do “Plano de Transporte para o Sub Centro de Perus” de setembro de 1992, através de parecer datado de 18/9/92, devendo iniciar operação em 30/9/92 com seis veículos.

Este é outro exemplo de criação de linha por iniciativa do órgão gestor, a partir de um estudo específico de racionalização e melhoria do transporte coletivo na região de Perus. Com o estudo realizado em setembro de 1992 pela área de planejamento do órgão gestor, a linha foi criada no mesmo mês, indicando a facilidade de ampliação da oferta com o novo instrumento contratual.

Resumo

O exame dos processos de criação de linhas trouxe elementos interessantes para a presente análise que merecem ser destacados:

- Os processos iniciados antes da adoção do novo modelo de contratação tiveram uma tramitação longa, variando de três anos e três meses (mais longo) a um ano e quatro meses (mais curtos), sendo solucionados em 1992, ano da vigência do novo contrato;
- Os processos iniciados após a adoção do novo modelo tiveram solução imediata (em alguns casos em menos de um mês), ou até seis meses de tramitação;

- Nos casos de processos iniciados antes da municipalização, a não criação da linha era, muitas vezes, atribuída à falta de frota por parte da empresa operadora, fosse operadora privada ou pública;
- Em muitos processos fica evidente a dependência do órgão gestor em relação às empresas operadoras, antes da adoção do novo modelo.
- Fica também clara a maior flexibilidade adquirida pelo órgão gestor após a adoção do novo modelo, seja em termos da especificação das características físicas do serviço a ser executado, seja em termos da definição da empresa operadora mais adequada para este fim.
- A clara mudança de tom dos pareceres também é uma forte indicação da mudança no padrão de resposta do poder público quanto às solicitações de ampliação do serviço. As sucessivas negativas do setor de planejamento são substituídas pelo reconhecimento da necessidade da ampliação da oferta e da implementação das solicitações. Esta constatação é consequência direta do modelo de remuneração por serviço prestado e a flexibilidade adquirida pelo poder público com o novo instrumento.

Iniciativas do Poder Público

Este item procura descrever algumas alterações na rede de transporte coletivo de iniciativa do poder público, voltadas à racionalidade sob a ótica do poder público, ou seja, mantido um padrão de prestação de serviço adequado ao usuário, reduzir os custos operacionais do sistema, dentro da lógica do novo modelo de contratação.

Cinco casos foram escolhidos para compor este item: Santo Amaro, Parelheiros, Área Central, Cidade Tiradentes e a Reprogramação das Linhas do Sistema no Entre Pico. Entre estes casos, a intervenção proposta para Santo Amaro e Cidade Tiradentes e a reprogramação das linhas foram implantadas, enquanto o conjunto de intervenções propostas para a região de Parelheiros e para a Área Central de São Paulo foram suspensas pela justiça antes da implantação final.

Santo Amaro

Serão apresentados dois momentos distintos envolvendo a região de Santo Amaro. O primeiro foi a implantação de um sistema tronco-alimentado na região, durante a vigência do modelo de remuneração pela tarifa. O segundo foi uma revisão geral da rede e dos itinerários das linhas na região em função da adoção do modelo de remuneração por serviço prestado.

A região de Santo Amaro é uma das mais importantes da cidade de São Paulo, representando um grande pólo de atração de viagens de transporte coletivo. Sendo um dos maiores centros regionais da cidade, Santo Amaro possui uma grande quantidade de instalações industriais, além de comércio e serviços de grande porte, principalmente em sua área central (Largo 13 de Maio) e adjacências (Largo do Socorro, além rio, e Chácara Santo Antônio, próximo a Av. Santo Amaro).

Grande parte das viagens de TC da região periférica de Santo Amaro, seguindo os eixos viários da Estrada de Itapequerica da Serra, Estrada do

M'Boi Mirim, Av. Sen. Teotônio Vilela e Estrada do Alvarenga, têm como destino final a região central de Santo Amaro.

No entanto, um número significativo de usuários tem demanda por destinos além Santo Amaro, em direção ao Centro de São Paulo, gerando um volume elevado de viagens pelas Avs. Santo Amaro, Ibirapuera e Washington Luiz.

Em função de problemas desta natureza, a região de Santo Amaro recebeu, em 1986, um grande investimento em TC, quando da implantação do Corredor de Ônibus ao longo das Avs. Santo Amaro, São Gabriel e Nove de Julho, além da implantação do Terminal de Integração Santo Amaro, localizado na Av. Pe. José Maria, próximo ao Largo 13 de Maio.

O Terminal Santo Amaro é um terminal de integração com área paga, operando com linhas alimentadoras de bairro e linhas troncais para alguns destinos mais importantes. Do ponto de vista deste estudo, o terminal opera de forma que, no sentido bairro - centro, as empresas operadoras das linhas alimentadoras arrecadam as tarifas dos usuários, que embarcam nas linhas tronco sem pagamento de tarifa adicional; enquanto no sentido centro - bairro a empresa operadora das linhas tronco arrecada a tarifa dos usuários, que embarcam nas linhas alimentadoras sem pagamento de tarifa adicional.

Num modelo de remuneração pela tarifa, contando com sistema de tarifa única, naturalmente que um modelo operacional como o adotado no sistema tronco-alimentado de Santo Amaro trará problemas de equilíbrio econômico-financeiro para as empresas operadoras. Neste caso não foi diferente.

Não só a rede de linhas alimentadoras a ser integrada no terminal sofreu influências da equação de rentabilidade das operadoras, mas também a rede de linhas troncais a ser operada e a forma de operação das linhas alimentadoras.

De fato, muito comumente a empresa operadora colocou frota nas linhas alimentadoras no período da manhã, em que o sentido bairro - centro está mais carregado e deslocou frota destas linhas, no pico da tarde, para outras linhas de bairro não integradas ao terminal. Assim, muitas vezes o usuário desistia de aguardar a linha alimentadora dentro do terminal e se dirigia para o ponto da linha de seu bairro, externa ao terminal, pagando nova tarifa pela viagem que era para ser integrada.

Segundo o Técnico 3¹³³, um dos responsáveis pela Zona Sul:

“...quando foi inaugurado em 1987 o Terminal Santo Amaro tinha um vício: tinha uma linha para o terminal e do mesmo bairro tinha uma linha para fora do terminal, o empresário de manhã punha frota na linha para o terminal e de tarde punha a frota na linha de fora do terminal,..., todas as linhas de fora do terminal foram canceladas com o advento da municipalização...”.

O documento CMTTC, 1986, apresenta extenso estudo sobre hipóteses de rentabilidade das operadoras isoladas e do sistema como um todo envolvido com a implantação do terminal Santo Amaro, dando mostra da dificuldade

¹³³ Entrevista ao autor em 27/11/96.

em lidar-se com o modelo de remuneração por tarifa no caso do sistema tronco-alimentado de Santo Amaro.

Relatório desenvolvido para tomada de decisão quanto à forma de manutenção do equilíbrio econômico das empresas da região, inicia com o dado de que o nível de serviço médio nas linhas da região, medido em número de passageiros em pé por metro quadrado, era de 11,7, representando um nível crítico (CMTC, 1986).

Segundo o relatório CMTC, 1986, o sistema tronco-alimentado do Corredor Santo Amaro/9 de Julho foi projetado para melhorar este padrão de serviço e “fomentar o equilíbrio econômico das empresas operadoras”.

No estudo são feitas análises quanto ao veículo a ser adotado na operação das linhas troncais, avaliando-se a adoção do tróleibus articulado e tróleibus comum, no entanto, o que interessa ao presente estudo é o fato de que, independentemente do veículo adotado nas linhas troncais, a rentabilidade global do sistema seria maior, assim como a qualidade do serviço seria melhor, como indica o quadro 1 abaixo com as simulações.

Quadro 1: Comparativo entre alternativas para operação do sistema Santo Amaro/9 de Julho

Atributo	Situação Atual	Futura Tróleibus Artic.	Futura Tróleibus Comum
Custo	26.841.199,93	22.420.421,62	25.270.144,56
Rentabilidade	0,7097	0,8347	0,7406
Km dia	173.194	122.954	152.397
Frota	708	575	688
Taxa de Ocup. (Pass./M ²)	11,70	8,11 (Alim) 7,00 (Tronco)	8,11 (Alim) 7,00 (Tronco)
Tempo ½ Viag	62'	38'	38'

Fonte: documento CMTC, 1986.

Considerando indicadores de benefício, tem-se como benefício econômico 17,3% com Tróleibus Articulado, e 4,1% com Tróleibus de 2 Eixos. Enquanto como benefício social tem-se uma redução de 22% na taxa de ocupação dos veículos, e um aumento de 43,6% na velocidade comercial média.

No entanto, como destacado no documento CMTC, 1986: "esta economia, ..., não chega a equilibrar economicamente as empresas operadoras...". A "tarifa de equilíbrio" deveria ser maior que a do sistema, segundo este estudo, apresentando mais uma vez o equilíbrio econômico das operadoras como um dos objetivos a serem atingidos pelo projeto.

Segundo o relatório CMTC, 1986: "O presente trabalho é parte integrante do Plano de Operacionalização do Corredor Santo Amaro/9 de Julho, compreendendo os estudos de rentabilidade das áreas envolvidas com a implantação do Corredor Santo Amaro/9 de Julho e dos Terminais Santo Amaro e João Dias".

Segue ainda o documento CMTC, 1986: "O objetivo principal foi o de avaliar o impacto da implantação dos terminais e corredor sobre a rentabilidade das linhas que compõem o sistema tronco-alimentado e das empresas que operam nas áreas 13, 14, 15, 16 e 17¹³⁴, comparando a situação futura com a situação atual."

Ao todo foram montadas sete hipóteses, considerando o *tipo de veículo* no sistema troncal (Tróleibus Comum ou Tróleibus Articulado), a *mão-de-obra*

¹³⁴ Áreas de Operação da região de influência do Corredor Santo Amaro/9 de Julho, Zona Sul de São Paulo.

a ser empregada no sistema (redução de cobradores com uso de serviços expressos ou sem redução do número de cobradores), a *divisão tarifária* a ser adotada (com a divisão tradicional, em que a receita fica com a empresa que cobra e com as empresas privadas operando as linhas alimentadoras e a CMTC operando as linhas troncais; manter a rentabilidade atual das empresas particulares; e adotar uma compensação operacional entre as empresas participantes do projeto), o *padrão de atendimento* (com maior conforto, considerando para o sistema tronco-alimentado 8,11 pass./pé por m² nas linhas alimentadoras e 7,00 pass./pé por m² nas linhas troncais; tempo de viagem, considerando uma redução no tempo das linhas tronco que circulam no Corredor).

Assim, como resumo das avaliações, o relatório analisado apresenta:

- Quanto ao tipo de veículo: Tróleibus Articulado com menores cursos, apresentando redução de 20% em relação ao Tróleibus Simples;
- Utilização de mão de obra: Redução de cobradores apresentou menores custos, com um aumento de rentabilidade de 4,5% em relação à alternativa sem redução de cobradores;
- Quanto à divisão tarifária: Não alteram os custos e receita do sistema, mas alteram de forma significativa a rentabilidade relativa das operadoras participantes.

Entre as alternativas que analisaram a rentabilidade das operadoras envolvidas, que interessa ao presente estudo, os elementos de avaliação foram:

- A tradicional: mais fácil para administrar (quem arrecada fica com a receita), mas operadoras ficam com uma rentabilidade 5,08% inferior, enquanto a CMTC aumenta em 25,5% (veículo articulado + redução com cobrador);
- Manter rentabilidade atual das empresas: a CMTC aumenta rentabilidade (21,8%) mas torna-se necessário a concepção de um “fator de divisão tarifária para cada empresa”;
- 100% dos integrados para as empresas contratadas: empresas contratadas elevam sua rentabilidade em 41,9%, enquanto a CMTC perde 14,5%;
- Compensação operacional: alternativa mista entre as duas últimas, com as operadoras privadas repassando receita para a CMTC.

Como conclusão, o relatório analisado (CMTC, 1986) recomenda a adoção de alguma forma de compensação operacional entre as operadoras envolvidas, conforme transcrito abaixo.

“Considerando a intenção de implantação imediata, a operação de veículos articulados e adoção de máquinas de bilhetagem fica adiada, sendo recomendada como melhor alternativa a operação de tróleibus simples nas linhas troncais, com redução de cobradores através de serviços expressos e *concentração da arrecadação nas empresas contratadas, mas com compensação operacional*” (grifo meu).

No entanto, a recomendação não foi seguida, com sérias conseqüências sobre o serviço prestado. As operadoras envolvidas, principalmente a

empresa Jurema, passaram por grandes dificuldades em termos de equilíbrio econômico, sendo uma das primeiras a aderir ao contrato de municipalização provisório.

A própria existência deste estudo já indica a complexidade para o órgão gestor da adoção de medidas de redução de custo através de alteração nas características físicas da rede que afetem a rentabilidade de cada linha, dentro do modelo anterior. Assim, a adoção de um sistema tronco-alimentado, que apresenta nítidas vantagens sob a ótica do órgão gestor (aumento de rentabilidade global e melhoria do serviço para o usuário), enfrenta dificuldades na implantação na medida que não garante rentabilidade para cada parte do sistema separadamente.

Com a adoção do novo modelo, adotando a remuneração por serviço prestado, foi possível reduzir "...as distorções na rede causada pela lógica do modelo anterior..." (segundo o Técnico 3¹³⁵), distorções estas que foram alvo de alterações após a adoção do novo modelo. Assim, poucas linhas foram criadas mas a rede da Zona Sul foi reestruturada.

Entre estas alterações, um conjunto importante foi a racionalização de itinerários das linhas na região do centro de Santo Amaro. Grande volume de ônibus/hora concentravam-se nas vias da região, inviabilizando os deslocamentos.

Muitas linhas tinham itinerário passando pelo centro de Santo Amaro em função da possibilidade de maior rentabilidade, e não em função do

¹³⁵ Entrevista ao autor em 27/11/96.

atendimento ao usuário. Em muitos casos, o itinerário mais racional para as ligações seria passando por vias distantes do centro de Santo Amaro.

O documento CMTC, 1992a, apresenta um resumo do conjunto de alterações implantadas na região central de Santo Amaro, bem como o balanço da intervenção.

O relatório CMTC, 1992a, traz algumas informações gerais sobre o sistema de TC da região, como o número de empresas operadoras envolvidas (11 operadoras privadas e a operadora estatal - CMTC), o número de lotes contratados envolvidos (16, sendo dois da CMTC), a frota circulando na área (1.735 veículos), o número de viagens na hora pico da manhã (950 viagens), o número de viagens na hora pico da tarde (780 viagens), e o acréscimo de frota após a municipalização (626 veículos).

Como caracterização do problema de TC na região o relatório CMTC, 1992a, aponta a falta de frota e a insuficiência de viagens de TC, problema esse resolvido com a municipalização (24% de aumento de frota na região). Assim o maior problema passou a ser a circulação na área central de Santo Amaro, contando com trechos críticos que apresentavam volumes de 500 ônibus/hora¹³⁶ (um dos mais altos na cidade).

“Por outro lado, uma série de linhas possuem itinerários que passam nestas vias de modo desnecessário na medida que os bairros por elas

¹³⁶ O indicador de ônibus/hora é usado como indicador de oferta e como indicador de utilização do sistema viário pelo TC. Volumes de ônibus/hora desta magnitude eram encontrados naquela época na Ponte Euzébio Matoso (Zona Oeste) e na Av. Celso Garcia (Zona Leste), por exemplo.

atendidos possuem outras linhas que atendem a área do centro comercial”.

O relatório descreve os tipos de alteração programados, separando em alterações de itinerários e alterações de pontos de parada. Entre as alterações de itinerários, tem-se 50 serviços, sendo 33 linhas-base e 17 atendimentos. Entre os pontos de parada, são reportadas 110 intervenções de melhoria.

Entre os benefícios esperados com este conjunto de alterações, segundo o relatório CMTC, 1992a, estão:

- Redução de quilometragem/dia, da ordem de 1.600 quilômetros, representando cerca de 0,1% de todo o sistema de São Paulo na época;
- Ganho de tempo para o usuário calculado em quase 800.000 homens/hora, representando um ganho de cerca de R\$ 46.300.000,00 por ano (considerando 1/3 de salário mínimo o valor do tempo de lazer do usuário);
- Redução do volume de ônibus/hora em diversas vias da região, com destaque para as seguintes: Al. Santo Amaro (BC) PM (redução de 158 ôn/h); Al. Santo Amaro (BC) PT (redução de 115 ôn/h); Al. Santo Amaro (CB) PM (redução de 145 ôn/h); Al. Santo Amaro (CB) PT (redução de 135 ôn/h); R. Suzana Rodrigues (CB) PM (redução de 140 ôn/h); R. Suzana Rodrigues (CB) PT (redução de 135 ôn/h); Av. Pe. José Maria (BC) PT (redução de 107 ôn/h)¹³⁷;

¹³⁷ PM - Pico da Manhã; PT - Pico da Tarde; BC - sentido bairro-centro das linhas; CB - sentido centro-bairro das linhas.

- Redução de frota entre as linhas envolvidas (4 veículos);
- Redução do número de viagens (10 partidas na hora pico manhã).

Segundo o Técnico 3¹³⁸ "... de 40 minutos que nós gastávamos do Terminal à Ponte do Socorro, passamos a gastar 10 minutos nos horários de pico da tarde, isso de imediato..."

Neste caso o interessante é a demonstração do potencial de racionalização que o novo modelo permitiu. De acordo com o Técnico 3¹³⁹, não houveram resistências dos empresários operadores quanto às mudanças propostas, tendo em vista que a remuneração era por serviço prestado, não importando mais um itinerário com grande renovação.

Em suma, com uma pequena reestruturação de itinerários foi possível uma redução dos custos do sistema, bem como uma melhoria em termos de tempos de viagem para os usuários.

Parelheiros

Também na Zona Sul, a região de Parelheiros é uma área limite entre uma ocupação urbana e uma ocupação rural.

A característica de ocupação da região, com pequenos bairros dispersos, dificulta um atendimento mais adequado por TC, refletindo numa péssima qualidade de serviço. Com bairros dispersos e pequenos, o serviço de TC também apresenta grande dispersão, com poucas viagens, em função do reduzido número de usuários.

¹³⁸ Entrevista ao autor em 27/11/96.

¹³⁹ *idem*.

Estas características apontam para uma solução de adoção de um sistema do tipo tronco-alimentado, onde ocorre a concentração da demanda dispersa num local físico (terminal) de onde partem linhas troncais com uma frequência maior para os principais destinos.

Em função do exposto, foi elaborado um projeto de intervenção na região prevendo-se a implantação de um sistema tronco-alimentado. O documento CET, 1992, apresenta a síntese deste projeto, com as principais características e vantagens:

- "Menores intervalos de viagens, sobretudo nos períodos de pico, maior regularidade e melhor controle da operação; graças às menores extensões (e tempos de viagem) das linhas e à centralização da fiscalização;
- Menores custos operacionais, sobretudo no que tange à redução da quilometragem ociosa e à inexistência de cobradores nas linhas alimentadoras;
- Maior acessibilidade da população local ao subcentro comercial de Parelheiros e, sobretudo, às escolas e ao posto de saúde da região;
- Maior segurança do pessoal de operação, nos trechos mais ermos, por não mais existir a cobrança de tarifa no sistema alimentador;
- Maior facilidade para a criação de linhas já solicitadas por algumas comunidades;
- Menores custos de implantação, operação e manutenção do terminal, por não necessitar de controle de acesso (cercas e bilheterias), recebedoria e pessoal para vigilância dos acessos, para as bilheterias, o recebimento e a guarda de dinheiro e passes."

O documento CET, 1992, conclui que a adoção de um sistema tronco-alimentado com alimentação gratuita trará muitos benefícios para a população local. Considerando a atração exercida pelo centro de Parelheiros e a característica do sistema viário local, que converge para este centro, conclui que o terminal deve ser implantado numa área

identificada próxima do centro de Parelheiros, em frente a uma escola municipal e próxima ao centro de saúde.

Como pré-dimensionamento, o documento CET, 1992, prevê a criação de duas linhas troncais, para Santo Amaro e Metrô Praça da Árvore, destinos já oferecidos em algumas linhas, e linhas alimentadoras para os bairros de Barragem, Colônia, Jd. Santa Fé, Jd. das Fontes e Eng. Marsilac, já atendidos por linhas existentes, e os bairros de Jd. Oriental e Penitenciária, que não contavam com atendimentos por TC.

Os resultados gerais do pré-dimensionamento apontavam:

- "Permanência das freqüências das linhas alimentadoras que operam com bom nível de serviço;
- Aumento da freqüência das linhas alimentadoras que apresentam deficiências;
- Permanência das freqüências, no pico, das viagens destinadas a Santo Amaro e Praça da Árvore (linhas tronco);
- Criação de duas novas alimentadoras, solicitadas há tempos por usuários, com um acréscimo de apenas três ônibus, devido à pequena demanda;
- Diminuição da quilometragem rodada em quase 1.000 Km, nos dias úteis, mesmo com a criação de duas novas linhas e o aumento da freqüência em duas já existentes;
- Diminuição do número de cobradores do sistema (19 ônibus deverão operar apenas com os motoristas);
- Diminuição do número de fiscais da empresa operadora, por concentrar toda a fiscalização num único local. Existem hoje cinco postos de fiscalização na área;
- Acessibilidade plena da população da região ao Sistema Integrado de Santo Amaro e às áreas servidas pelo metrô;
- Acessibilidade total a todos os bairros da região e, sobretudo, ao centro de Parelheiros, escolas e posto de saúde. Apenas cerca de 700 passageiros/dia (3,6% do total de aproximadamente 20.000 viagens geradas) realizam, atualmente, viagens internas à região; portanto, a "evasão de receita" será desprezível, com relação aos benefícios sociais e à diminuição dos custos operacionais."

Com a adoção do sistema proposto o balanço final seria: aumento de frota (1 veículo); redução da quilometragem/dia (956 Km); redução da quilometragem útil/dia (422 Km); redução da quilometragem ociosa/dia (534 Km).

A grande novidade neste projeto é a facilidade de implantação, pela adoção de um sistema de linhas alimentadoras sem a cobrança de tarifa, o que não implica na construção de uma área terminal paga, com maiores dimensões, maiores custos de implantação e operação.

Naturalmente este tipo de intervenção somente é possível com um modelo de remuneração por serviço prestado ou num sistema em que as linhas alimentadoras e troncais são operadas pela mesma empresa. Em São Paulo, o Conjunto Habitacional Cidade Tiradentes (Zona Leste) operou um sistema tronco-alimentado com alimentação gratuita (será descrito adiante), com remuneração por serviço prestado, enquanto na cidade de Cuiabá foi adotada em um bairro a operação de alimentadoras gratuitas, com a operação por apenas uma empresa e remuneração pela tarifa.

O projeto proposto para Parelheiros, se implantado, permitiria a operação de um sistema com menores custos e melhor padrão de atendimento aos usuários, segundo uma racionalidade sob a ótica do poder público. O projeto de Parelheiros não foi implantado por uma decisão da justiça, alegando possibilidade de prejuízo aos cofres públicos em função da operação das linhas alimentadoras gratuitas.

Área Central

O conjunto de intervenções propostas para implantação na Área Central de São Paulo a partir de agosto de 1992 previa mudanças significativas na prestação do serviço de TC na região.

A idéia principal era restringir o uso do centro histórico da cidade como local de parada de ônibus, ao mesmo tempo ampliar a micro-acessibilidade desta região pelo modal ônibus. Assim, o projeto previa o máximo de eliminação de pontos de parada no centro, com a adoção de operação circular em alguns casos, fusão de linhas radiais, em outros casos, e a criação de três linhas circulares gratuitas realizando a conexão entre terminais e áreas de interesse na região, de modo a permitir ao usuário a complementação da viagem sem pagamento de outra passagem.

O documento SMT, 1992a, apresenta um resumo das intervenções propostas. Como objetivos da intervenção na Área Central são apresentados os seguintes:

- Reduzir caminhamentos a pé na Área Central motivados por embarque em TC;
- Aumentar a acessibilidade, reduzindo as transferências entre linhas que servem a corredores distintos;
- Recuperar "Áreas Terminais";
- Liberar áreas do centro, de interesse urbanístico.

Além destes objetivos, um manuscrito da assessoria do secretário (SMT, 1992b¹⁴⁰) apresenta outros objetivos além dos já citados:

- Reduzir congestionamento nas áreas terminais;
- Permitir interligação entre áreas terminais;
- Maior conforto nos pontos;
- Redução de custos;
- Garantia de boa velocidade na rótula para os ônibus.

Entre as propostas de alteração, são citadas em SMT, 1992a, as seguintes:

1. Unificação de 14 linhas radiais, criando sete linhas diametrais, permitindo a interligação entre corredores: Consolação - Radial Leste (duas linhas); Consolação - Rangel Pestana (duas linhas); São João - Nove de Julho (uma linha); Consolação - Nove de Julho (uma linha); Brigadeiro - Radial Leste (uma linha).
2. Transformação de sete linhas radiais com ponto terminal no centro em linhas circulares na AC.
3. Criação de três linhas circulares, sem cobrança de tarifa, interligando os principais terminais e pontos de interesse da AC.
4. Implantação da linha tronco Santo Amaro - Centro, via corredor Ibirapuera/23 de Maio, com redução de nove para dois pontos terminais na AC, ganho de 15 minutos na viagem de TSA ao Centro, e ganho de 30 veículos na operação do sistema tronco-alimentado.

¹⁴⁰ Documento manuscrito produzido pela assessoria do secretário em 1992, destacando um conjunto de objetivos para o projeto de intervenção na Área Central.

5. Liberação da Praça do Patriarca e Largo do São Francisco, redução dos pontos na Rua Xavier de Toledo, Teatro Municipal e Rua Benjamim Constant, num total de 30 pontos terminais.
6. Manutenção e melhoria dos pontos e abrigos da região, em especial dos pontos de passagem que constituir-se-ão em estações de embarque das linhas circulares.

Considerando as ações propostas, outro documento manuscrito da assessoria do secretário (SMT, 1992c¹⁴¹), apresenta as vantagens, desvantagens, facilidades e dificuldades na adoção de cada uma, procurando encaminhar uma tomada de decisão.

A troncalização de linhas apresenta como vantagens a redução de custos, a liberação de pontos na Área Central, e um melhor aproveitamento da frota, com adoção de linhas troncais (para os bairros que não tinham linha para o Terminal Santo Amaro, uma maior opção de destinos). Como desvantagens, a troncalização de linhas apresenta a necessidade de os usuários trocarem de veículo no Terminal Santo Amaro.

Entre as dificuldades da troncalização de linhas, existe a necessidade de liberação de espaço para linhas alimentadoras no Terminal Santo Amaro (no caso dos bairros que não dispunham deste atendimento). Como facilidades para a adoção da troncalização são citados: a existência de projeto funcional já amadurecido, e a existência de área já reservada para linha tronco no Terminal Santo Amaro.

¹⁴¹ Documento manuscrito produzido pela assessoria do secretário em 1992, apontando os "prós" e "contras" de cada tipo de intervenção para a Área Central.

Em relação à estratégia de *diametralização de linhas na Área Central*, entre as vantagens são descritas as seguintes: a possibilidade de um melhor atendimento, reduzindo percurso a pé; a liberação de espaço na AC; e o atendimento de demandas diametraais, evitando dupla tarifa e desconforto ônibus x ônibus. Como desvantagens da diametralização são apontadas o aumento de custos, e o aumento de ônibus na rótula¹⁴². Entre as dificuldades são apontadas as dificuldades operacionais, e a negociação com as empresas operadoras. Como facilidade é indicada a existência de estudo preliminar apontando viabilidade.

A *transformação de linhas radiais em linhas circulares*, sem ponto de controle na Área Central, tem como vantagens a liberação de espaço na AC e uma redução de custo no sistema. Como desvantagem é citado o aumento de ônibus na rótula. Como facilidades são descritas a rápida implantação e existência de estudo preliminar indicando possibilidades.

A *criação de linhas circulares inter-terminais gratuitas* tem como vantagens um melhor atendimento, reduzindo percurso a pé; a possibilidade de integração gratuita entre Terminais; e a consideração de um serviço público gratuito. Entre as desvantagens destas linhas gratuitas estão o aumento de custos, a possibilidade de atrair uma demanda indesejável e o aumento de ônibus na rótula. Como dificuldade é apontada a definição da empresa

¹⁴² Rótula é o nome atribuído às vias que estabelecem uma circulação em torno do centro de São Paulo no sentido anti-horário, composta pelas seguintes vias: Viaduto 9 de Julho, Viaduto Jacareí, Rua Maria Paula, Viaduto Maria Paulina, Praça João Mendes, Praça Clóvis Beviláqua, Av. Rangel Pestana, Viaduto 25 de Março, Viaduto Mercúrio, Av. Mercúrio, Av. Sen. Queiróz, Praça Alfredo Issa, Av. Ipiranga, Praça da República e Av. São Luis.

operadora. E entre as facilidades são apontadas os itinerários curtos, permitindo o uso de uma frota pequena; e a ausência de cobrador, reduzindo custos operacionais.

A adoção de uma tarifa integrada ônibus x ônibus apresenta a vantagem de propiciar uma redução da tarifa final para usuários que usam mais de uma linha. E uma desvantagem de provocar uma queda na arrecadação, sem uma fonte específica para a cobertura. Como dificuldade é destacado o problema da operacionalização.

Outra intervenção proposta é o *seccionamento de linhas nas proximidades da Área Central*, apresentando como vantagens a liberação de espaço na AC, a diminuição de ônibus na rótula e uma redução de custo. Entre as desvantagens são citados o desatendimento aos usuários, o aumento de percurso a pé e a possibilidade de degradação de espaços urbanos antes não ocupados por pontos terminais. Como dificuldade, a falta de espaço no entorno da AC, e como facilidade, a rapidez de implantação.

A troca de pontos entre terminais apresenta como vantagens a liberação de espaço na AC, uma melhor acessibilidade aos usuários, e uma redução dos percursos a pé. E como desvantagens, o aumento de ônibus na rótula e o conseqüente aumento de custo. Entre as facilidades, a rapidez de implantação e a existência de estudo preliminar indicando possibilidades.

A recuperação e manutenção de pontos e abrigos tem como vantagens o maior conforto para usuários e o baixo custo de implantação.

As medidas de priorização da circulação dos ônibus têm como vantagens a garantia de fluidez para ônibus, a visualização da ação da prefeitura na priorização do TC, além de dificultar o acesso do automóvel para a Área Central. Apresenta ainda a dificuldade de operacionalização.

Grande parte destas intervenções propostas não seriam viabilizadas com um modelo de remuneração pela tarifa e com regime de tarifa única. As circulares gratuitas não teriam como ser remuneradas e as demais intervenções alteram, em maior ou menor grau, as características das linhas envolvidas, alterando a rentabilidade individual de cada uma. Assim, tal intervenção seria inviabilizada na medida da complexidade de negociação entre as operadoras, no sentido de manter inalterada a rentabilidade de cada empresa.

Apenas algumas destas intervenções foram adotadas, em função de liminar na justiça impedindo a operação das três linhas circulares gratuitas. Sem estas linhas, o conjunto de intervenções relacionadas com a possibilidade de integração plena entre terminais e melhoria de acessibilidade a pontos específicos da Área Central, foram prejudicadas.

Cidade Tiradentes

A caracterização do local e o histórico do atendimento por transporte coletivo deste conjunto habitacional foi elaborado com auxílio do documento CMTC, 1990, elaborado para tomada de decisão quanto à construção do Terminal Cidade Tiradentes.

O conjunto habitacional conhecido como Cidade Tiradentes vem sendo implantado pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB, na zona leste da cidade, a 25 Km do centro de São Paulo, sendo composto pelos conjuntos habitacionais Santa Etelvina e Barro Branco, que são oficialmente denominados de Cidade Tiradentes e Cidade Castro Alves.

O acesso aos conjuntos se dá através da estrada do Iguatemi.

O processo de comercialização e ocupação das unidades habitacionais teve início em julho de 1984, o que levou a CMTC a desenvolver estudos para atendimento por ônibus àquela região.

Para atendimento por transporte coletivo, inicialmente foi implantado um prolongamento da linha "Iguatemi-Glicério", dando partidas do conjunto de hora em hora.

Com o aumento da população naquele conjunto, foi criada uma linha para o terminal de transferência Vila Carrão com o objetivo de atender aos vários desejos de viagem dos moradores, através das opções existentes no terminal.

Com a inauguração do terminal São Mateus, foi para ele remanejada a linha do terminal Vila Carrão, proporcionando as mesmas opções de destinos, inclusive um atendimento adicional à Vila Prudente.

Com a comercialização de novas unidades habitacionais nos conjuntos, foram criadas gradativamente, novas linhas integradas ao sistema metroviário, procurando desta forma atender aos destinos radiais para o centro de São Paulo de forma mais rápida.

Devido às dificuldades de ligação entre os vários setores do conjunto, face à topografia irregular, as linhas em operação estavam alocadas de maneira a atender partes específicas do conjunto.

Assim, a implantação de um terminal de integração junto aos conjuntos Cidade Tiradentes e Cidade Castro Alves é a solução técnica que vinha sendo defendida pela CMTC e pelos usuários, com o objetivo de racionalizar a operação do transporte coletivo na área, proporcionando maior acessibilidade à população que percorre hoje distâncias significativas em busca de uma opção de destino.

Desde agosto de 1986 foram desenvolvidos quatro estudos técnicos na tentativa de viabilizar a implantação desse terminal.

Nos estudos desenvolvidos, a CMTC optou pela proposição de implantação do Terminal em uma área conhecida como "Casa da Fazenda" tendo sido encaminhada à COHAB em dezembro de 1986 tal proposta.

Após longa tramitação e negociação entre as empresas (CMTC e COHAB), finalmente, em julho de 1988, a presidência da COHAB concordou com a doação do terreno aqui referido como "Casa da Fazenda" e a entrega das edificações nele existentes, para implantação do terminal às expensas da CMTC. Em outubro de 1988, a presidência da CMTC aceitou a área doada pela COHAB, ficando no aguardo da formalização da doação, que não aconteceu até a mudança de gestão nas duas empresas.

O documento CMTC, 1990, alertava para a possibilidade de agravamento das condições de TC na região em função da entrega de maior quantidade

de unidades habitacionais, procurando chamar a atenção da COHAB para a urgência na tomada de decisão sobre uma área para a implantação de Terminal de Ônibus.

"Os conjuntos Cidade Tiradentes e Castro Alves têm hoje 13.750 unidades habitacionais ocupadas, sendo prevista a entrega até o final do corrente ano de mais 18.000 unidades".

As implantações referidas, que viriam a agravar a precariedade do transporte coletivo dos conjuntos, levou a CMTC a retomar no mês de abril de 1990 as negociações com a COHAB para implantação no prazo mais curto possível de um terminal em Cidade Tiradentes.

A COHAB, tendo sido interpelada pela CMTC, mostrou interesse na retomada das negociações, não se dispondo mais, no entanto, a ceder a área anteriormente negociada.

Pressionada a encontrar soluções urgentes para o problema de TC na região, a CMTC encomendou o estudo (CMTC, 1990) para acelerar uma decisão sobre a escolha do local adequado para o Terminal.

"Face à situação aqui relatada, onde observa-se um processo de marcha e contramarcha nas negociações e, com a necessidade premente de uma solução rápida e definitiva sobre o assunto, é que a CMTC, através da sua Coordenadoria de Planejamento, apresenta o presente documento que tem o objetivo de fornecer subsídios para a tomada de decisão sobre a implantação desse terminal".

O documento CMTC, 1990, segue apresentando uma caracterização do TC na região e a alternativa de adoção de um sistema tronco-alimentado.

Tendo em vista o precário nível de serviço das linhas que servem a região, foi desenvolvido um trabalho pela CMTC de redimensionamento das frotas das linhas em operação para dois cenários distintos:

a) Cenário A - melhoria do nível de serviço das linhas para uma lotação máxima de 73 passageiros/veículo (7 passageiros em pé/m^2).

b) Cenário B - as linhas com ocupação inferior a 9 passageiros em pé/m^2 , foram redimensionadas para uma ocupação de 7 passageiros em pé/m^2 . As linhas com ocupação superior a 9 passageiros em pé/m^2 , foram redimensionadas para esse valor de ocupação.

Neste estudo (CMTC, 1990) foi calculado o nível de serviço vigente nas linhas da região, identificando uma lotação média de 94 passageiros por veículo nas linhas que fazem a ligação com a estação Itaquera do metrô.

Por razões de rentabilidade, a empresa privada que operava a região de São Mateus (Área de Operação 07), que incluía a Cidade Tiradentes, retirou-se da operação, deixando o serviço para ser prestado pela CMTC.

Por sua vez a CMTC apresentava grande dificuldade para operação no local, pois além da baixa rentabilidade que também a afetava, sofria com uma crônica falta de frota em suas garagens.

Durante a vigência do modelo de remuneração pela tarifa não foi possível uma melhoria significativa na região. Com a adoção da municipalização e a iminência da construção do terminal, uma nova empresa operadora privada

ganhou a concorrência para operar o lote que incluía as linhas de Cidade Tiradentes.

Visando uma redução dos custos de construção do terminal e também visando a implantação imediata de um sistema tronco-alimentado que melhorasse as condições de prestação do serviço, foi adotado um sistema de linhas alimentadoras gratuitas, ligando os diversos setores do conjunto à um terminal provisório, de onde passaram a operar diversas linhas troncais.

Em 10/7/92 um parecer de CPS/DPS define as características de operação na região de Cidade Tiradentes, com início de operação de uma área de transferência e linhas alimentadoras gratuitas:

- A Área de Transferência tem início de operação previsto para 19/7/92;
- Quatro linhas alimentadoras sem a cobrança de tarifa, a serem operadas pela Empresa Fioravante - Lote 10;
- Cinco linhas troncais atuais, operando com 42 veículos, com substituição da empresa Tabu pela empresa Fioravante em 28 veículos;
- Três linhas troncais novas, operando 83 carros com a empresa Fioravante;
- Quatro linhas canceladas, operadas pela CMTC e empresa Tabu, sendo os veículos da Tabu remanejados para outros serviços na região.

Com isso conseguiu-se uma grande melhoria no TC da região, seja em termos de conforto dentro dos veículos, seja em termos de oferta de novos destinos.

O sistema de alimentação gratuita tem ainda outro elemento positivo que é o incentivo ao surgimento de atividades de comércio dentro do próprio conjunto, aproveitando o transporte gratuito, e, por outro lado, gerando atividades dentro do conjunto, reduzindo a dependência de TC.

Neste caso, o modelo de remuneração por serviço prestado permitiu uma implantação rápida e uma experiência de sistema de alimentação com linhas gratuitas, tendo sido implantado no meio de 1992 e operado até a instalação definitiva do terminal.

A implantação de um sistema-tronco alimentado em Cidade Tiradentes poderia ser feita num regime de contratação com remuneração pela tarifa, como foi o caso do Terminal Santo Amaro, no entanto, as características do serviço de TC na região, mesmo com um sistema tronco-alimentado, não seriam muito atraentes em termos de rentabilidade, dificultando a atração de uma empresa operadora.

De fato, a CMTC tentou em diversas oportunidades intermediar a compra da empresa da área por outro interessado, sem obter sucesso.

As intervenções projetadas para a Área Central e Parelheiros e a implantada em Cidade Tiradentes tinham como principal atrativo e ponto de polêmica a operação de serviços gratuitos. Esta polêmica gerou inclusive

ações na justiça, quando foram suspensas as implantações em Parelheiros e na Área Central.

Outro documento manuscrito da assessoria do secretário (SMT, 1992d¹⁴³) apresenta um comparativo antes/depois da adoção de cada uma destas intervenções, procurando inclusive fazer um balanço de custos operacionais. Assim, considerando a frota envolvida (operacional mais reserva técnica), o projeto de Área Central (incluindo a linha tronco Terminal Santo Amaro - Centro) passa de 222 carros para 220, sendo 26 sem o cobrador; o projeto de Cidade Tiradentes mantém 93 veículos, sendo 11 sem cobrador; e o projeto Parelheiros passa de 83 para 85, sendo 19 sem cobrador. No total o número de veículos envolvidos na operação não se altera, somando 398, sendo a alteração significativa a operação de 56 veículos sem cobrador.

Quanto aos passageiros transportados por dia, a expectativa é de que a intervenção na Área Central responda por 215.000 (incluindo as circulares gratuitas), contra os atuais 95.000; e os projetos Cidade Tiradentes (93.000) e Parelheiros (35.000) mantenham os números atuais. No total seriam 343.000 passageiros/dia, contra os atuais 223.000.

Na quilometragem dia transparece o ganho operacional proporcionado pela racionalização da rede nestes projetos. Na Área Central a quilometragem/dia passa de 45.000 para 42.500; em Cidade Tiradentes

¹⁴³ Documento manuscrito produzido pela assessoria do secretário em 1992, apresentando um resumo de dados comparativos da situação com ou sem a implantação dos seguintes projetos: Área Central, Cidade Tiradentes e Parelheiros, que envolviam a operação de parcela do serviço sem a cobrança de tarifa.

passa de 29.380 para 27.830; enquanto em Parelheiros passa de 27.221 para 26.265. Assim, no total a quilometragem percorrida por dia é reduzida em cerca de 5%.

A remuneração mensal também sofre redução, demonstrando o potencial de racionalização que intervenções deste tipo promovem. Racionalização sob a ótica do poder público, ou seja, melhoria do serviço para os usuários com redução de custos para o sistema. Assim, o projeto da Área Central apresentava uma remuneração mensal de CR\$ 5.205.000.000,00 antes e de CR\$ 5.009.400.000,00 depois; o projeto de Cidade Tiradentes apresentava CR\$ 3.038.125.000,00 antes e CR\$ 2.955.016.000,00 depois; e o projeto Parelheiros contava com CR\$ 2.459.550.000,00 antes e CR\$ 2.345.990.000,00 depois. Como total dos três projetos tem-se que antes a remuneração mensal era da ordem de CR\$ 10.702.675.000,00, enquanto depois a previsão era de uma remuneração da ordem de CR\$ 10.310.406.000,00 por mês.

Redução de Viagens no Entre-Pico

Ainda entre as intervenções de iniciativa do poder público visando uma maior racionalidade do sistema, pode-se citar a reprogramação do conjunto de linhas da cidade para o período de entre-pico, realizada em agosto de 1992.

Segundo o documento SMT, 1992e, síntese do estudo de reprogramação do conjunto de linhas da cidade no período de entre-pico, o objetivo da análise era:

"...assessoria à equipe técnica da CMTC/DG¹⁴⁴ - área de programação operacional - na aferição do equilíbrio entre demanda e oferta visando a redução do custo dos serviços e melhor distribuição da oferta nas linhas e regiões da cidade."

Como resultados globais deste estudo apresenta-se o quadro 2 abaixo:

Quadro 2: Ganhos para o sistema de TC da readequação da oferta no período de entre-pico

Atributo	Ganho Absoluto	Percentual de Ganho
Quilometragem mês	3.026.316 Km	6,26%
Frota média dia útil	86 veículos	1,17%
Meias viagens dia útil	9.313 viagens	8,67%
Remuneração por mês (Base 01/08/92)	Cr\$ 8.910.000.000,00 (US\$ 2.156.000,00) ¹⁴⁵	4,05%

Fonte: documento SMT, 1992e.

A redução de custo prevista apresenta um valor elevado, considerando ainda que não houve prejuízo aos usuários quanto a um padrão de serviço considerado adequado pelo órgão gestor (neste caso considerado como 7 passageiros em pé por metro quadrado nos horários de pico e 5 passageiros em pé por metro quadrado nos períodos de entre-pico).

Este caso reflete bem as novas funções assumidas pelo poder público. Como as empresas operadoras são remuneradas por serviço prestado, uma maior oferta de viagens no período de entre-pico é bem vinda, pois com os veículos já disponíveis é possível receber uma remuneração extra. Por outro lado, cabe ao órgão gestor capacitar-se para monitorar o sistema, procurando evitar excessos de oferta que geram custos desnecessários.

¹⁴⁴ CMTC/DG - Diretoria de Gestão da Companhia Municipal de Transporte Coletivo.

¹⁴⁵ Adotado o valor do dólar comercial de 31/07/92 = Cr\$ 4.132,60.

Num modelo de remuneração por tarifa, o próprio operador privado faz esta regulação, seja burlando a fiscalização do órgão público, seja alertando-o para a devida reprogramação.

Num modelo de remuneração por serviço prestado cabe ao órgão gestor o pleno monitoramento do sistema, não apenas quanto à sub-oferta, quando será alertado pelos usuários ou pela própria empresa operadora, interessada em aumentar sua presença no sistema, mas também quanto à super-oferta, quando não receberá a "ajuda" dos usuários ou operadores.

Resumo

Este item apresentou cinco exemplos de ações desenvolvidas por iniciativa do poder público para racionalizar a rede de TC, segundo sua ótica. Foram iniciativas que procuraram explorar as vantagens em termos de flexibilidade de alteração na rede de TC dada pela adoção do novo modelo.

Assim, ao remunerar as operadoras por serviço prestado foi possível implantar alterações nas características físicas das linhas, que alteraram as rentabilidades individuais de cada uma, de forma a obter um novo conjunto de linhas com uma "rentabilidade" superior e uma melhoria na qualidade do serviço prestado.

Além das possibilidades quanto às alterações físicas nas linhas, o novo modelo permitiu a adoção de iniciativas, ou a proposição de iniciativas, que contemplaram a operação de linhas gratuitas, com diferentes objetivos.

Conclusões

Este capítulo apresentou e desenvolveu elementos fundamentais para o presente estudo. Em primeiro lugar apresentou um conjunto de indicadores que apontam para uma melhoria da qualidade do serviço prestado, pelo menos em termos de oferta. Com isso, sinaliza para a solução do problema de oferta, identificado como um dos maiores problemas a serem enfrentados pelo sistema de Transporte coletivo por ônibus em São Paulo.

O primeiro item apresentado mostra ainda o reflexo deste novo modelo de remuneração nos indicadores clássicos de produtividade do sistema, com queda pronunciada, e melhoria significativa nos indicadores de imagem do serviço junto aos usuários.

Num primeiro momento, a queda destes indicadores de produtividade pode representar uma piora na racionalidade do sistema. Com uma redução no número de passageiros transportados e um aumento de oferta é natural que os indicadores citados apresentem uma queda. Neste caso é importante destacar a relação destes indicadores com o nível de serviço oferecido aos usuários. Antes da adoção do novo modelo a ocupação reportada nos veículos indicava um número de passageiros em pé por metro quadrado da ordem de 10 pessoas, passando para um nível de ocupação de 6,65 passageiros em pé por metro quadrado após a implantação da "municipalização".

Assim, a queda dos indicadores de produtividade não necessariamente aponta para uma queda na racionalidade do sistema. O que o novo modelo

permite é o estabelecimento de uma discussão sobre os níveis de serviço a serem definidos pelo poder público versus o custo incorrido para a operação do sistema.

A racionalidade do sistema depende das características físicas do serviço a ser operado, onde alterações introduzidas podem melhorar ou piorar os custos de operação do serviço estipulado. O nível de serviço, ou seja, a lotação à qual será submetido o usuário ao longo de seu deslocamento no sistema de TC, é uma decisão do poder público distinta do conceito de racionalidade da rede.

Os dois itens seguintes demonstram, através de depoimentos e pesquisa em arquivo, a dependência da área de planejamento do órgão gestor em relação às operadoras (privadas e pública), no caso de proposição de alterações na rede que viessem a interferir nas características físicas das linhas e, conseqüentemente pelo modelo de tarifa, na rentabilidade das linhas. Com a adoção do novo modelo fica evidente o elevado grau de flexibilidade adquirido pelo setor de planejamento quanto às alterações na rede, independentemente da conseqüência desta alteração sobre a rentabilidade específica de cada linha.

O último item traz então algumas iniciativas do poder público no sentido de promover alterações em conjuntos de linhas de forma a garantir uma maior racionalidade na prestação do serviço, após a adoção do novo modelo. Esta racionalidade desenvolvida sob a ótica do poder público, visando uma melhoria da qualidade do serviço com redução de custos na prestação

deste mesmo serviço. São ainda apresentadas as dificuldades de concretização destas alterações com o modelo anterior, em função do conflito com a racionalidade sob a ótica do operador, em que as características físicas e de demanda da linha eram elementos fundamentais para a remuneração das empresas.

Além destes aspectos, o último item também aponta para o potencial de alterações na rede oferecido pela lógica de remuneração por serviço prestado, abrindo um campo fértil para intervenções visando racionalizar a rede e a oferta, como demonstrado com as linhas gratuitas, com as alterações de itinerário e com a reprogramação das viagens no período de entre-pico.

Capítulo VI - Considerações Finais

O presente estudo procurou trabalhar a hipótese de que a adoção de um modelo de gestão baseado na remuneração por serviço prestado, na cidade de São Paulo durante o período da Administração Luiza Erundina (1989/1992), garantiu ao poder público maior flexibilidade quanto à alterações na rede de transporte coletivo.

A questão a ser respondida, para facilidade de análise, era: "Quais elementos foram introduzidos com a adoção do novo modelo de gestão ("municipalização") em São Paulo, no período de 1989/92, que permitiram uma maior flexibilidade para o poder público na organização e prestação do serviço de transporte coletivo?"

Como conclusão principal pode-se afirmar que o novo instrumento gerencial permitiu maiores possibilidades de alteração na rede, seja em termos de criação/alteração de linhas existentes, seja em termos de alterações em bloco promovidas com o intuito de conferir maior racionalidade à rede de transporte coletivo sobre pneus.

O elemento introduzido pelo novo modelo que permitiu esta mudança foi exatamente a separação entre a remuneração das empresas operadoras e as características físicas e de demanda das linhas de ônibus. Assim, aos operadores passou a interessar a operação de maior número de viagens de ônibus, bem como aos usuários.

A conseqüência da adoção deste modelo foi a necessidade de o poder público capacitar-se para a fiscalização e controle visando a remuneração

de serviço efetivamente prestado, bem como procurando evitar-se a super-oferta, desejada pelos usuários e operadores.

Num certo sentido, um modelo de remuneração pela tarifa arrecadada, ao colocar usuários e operadores em campos distintos em termos de dimensionamento da oferta, oferece melhores condições para o poder público equilibrar a oferta com a demanda. Os usuários querem maior oferta com contenção de tarifas, enquanto os operadores pressionam por redução na oferta e elevação de tarifas, com manutenção do mesmo patamar de demanda.

Este melhor equilíbrio entre oferta e demanda, permitido através de um modelo de remuneração pela tarifa, no entanto, não se mostrou eficaz para satisfazer adequadamente os usuários e mesmo os operadores, no caso analisado. De fato, muitos dos elementos destacados neste estudo quanto à adequação da rede de TC às demandas dos usuários demonstram que o modelo anterior (remuneração pela tarifa) não foi capaz de permitir uma resposta satisfatória sob a ótica do usuário. A qualidade exigida pelos usuários, entendida como menor lotação nos ônibus e maior oferta de linhas nos bairros, não foi garantida através do modelo anterior. Pelo contrário, como discutido ao longo deste trabalho, o modelo anterior continha em sua formulação o elemento chave (a vinculação da remuneração às operadoras com as características da rede) que dificultava o atendimento das solicitações dos usuários.

Também não se mostrou eficaz para os operadores, considerando a crise do modelo durante a década de 80, com a crescente disparidade de rentabilidade entre empresas. As empresas operadoras de TC em São Paulo sofreram as conseqüências do crescimento urbano da cidade aliado às características do modelo de gestão adotado até então. Com tarifa única para todo sistema e exclusividade de operação em uma área delimitada, as empresas operadoras viram sua rentabilidade ser afetada pelo ritmo de crescimento urbano de São Paulo. As estratégias dos operadores para manutenção ou aumento de rentabilidade variaram de acordo com os contextos de cada momento histórico, sendo a mais conhecida a redução da oferta, com o desconhecimento ou a conivência do poder público. Em muitos casos, dado o esgotamento destas estratégias em algumas áreas da cidade, as empresas operadoras se retiraram do serviço, obrigando a empresa estatal (CMTC) a cobrir minimamente estas linhas.

Estes elementos caracterizam um quadro de crise do modelo de gestão no momento do início da Administração Erundina. Os usuários e os operadores não estavam sendo atendidos em suas necessidades, e o governo que assumia prometia intervenção decidida no setor de transporte coletivo.

Outro elemento a destacar nestas considerações finais é o fato de que o modelo adotado constitui-se apenas em um *instrumento de gestão*, não garantindo necessariamente que o serviço seja organizado considerando as necessidades dos usuários e da população em geral, beneficiária direta do serviço de transporte coletivo urbano. Como salientado no documento

PMSA, 1989, "...A municipalização dos transportes coletivos não garante a gestão desse sistema enquanto uma coisa pública, isto é, enquanto um serviço dirigido a bem servir o público e do público, isto é, controlado pela sociedade civil".

Pode-se afirmar que, no contexto da Administração Luiza Erundina, era fundamental a separação entre tarifa a ser cobrada dos usuários e a remuneração do serviço de operação de transporte. Esta separação visava a retomada por parte do poder público da iniciativa de planejamento da rede de linhas, da capacidade de modelar a rede de transporte de forma a atender aos usuários e à uma racionalidade necessária no serviço de TC, sob a ótica do poder público.

Na verdade, o conceito fundamental era a separação entre a remuneração devida às empresas operadoras e as características físicas e de demanda do serviço. Assim, a definição destas características deixariam de sofrer a influência de uma "viabilidade econômica" analisada pela ótica da empresa operadora, passando a ser analisada sob a ótica do órgão público, que deveria levar em conta a viabilidade econômica da alteração analisada conjugada com a necessidade dos usuários de dispor de um serviço de transporte coletivo adequado.

A adoção do novo modelo permitiu a criação de diversos serviços solicitados pela comunidade, bem como um aumento generalizado de oferta de viagens nos serviços existentes, como demonstrado no Capítulo V.

No entanto, a separação entre tarifa e remuneração das operadoras não garante necessariamente a gestão do sistema sob uma lógica pública. No caso da cidade de São Paulo, pode-se afirmar que a adoção de um modelo de remuneração por serviço prestado é condição necessária para uma maior flexibilidade do poder público em relação a rede de transporte, mas não chega a representar uma condição suficiente para manter esta flexibilidade.

Como destacado em SMT, 1992, "...Os objetivos básicos da proposta (de municipalização) eram de romper com a limitação histórica ao investimento na melhoria da qualidade do serviço, e com as resistências das empresas operadoras ao controle do poder público, sobre o serviço e ... a racionalização do sistema sob a ótica dos usuários".

O documento SMT, 1992, apresenta aquela que pode ser interpretada como a visão oficial da Prefeitura de São Paulo, no final da Administração Luiza Erundina, sobre a adoção do novo modelo de gestão:

"A Prefeitura, ao controlar diretamente a arrecadação da receita e o pagamento às empresas operadoras, assumiu o controle estratégico da prestação do serviço de transporte coletivo.

A remuneração às empresas operadoras pelo serviço prestado, independentemente da receita arrecadada, possibilitou uma rápida capitalização do setor, com renovação e ampliação de frota da cidade, além de eliminar as resistências das empresas às mudanças de linhas, itinerários, programações da oferta, fiscalização e controle da operação.

A maior flexibilidade hoje existente no sistema permite a adoção de inúmeras medidas de interesse social e racionalizadoras, antes inviabilizadas pelas empresas."(Grifo meu).

O trecho grifado destaca exatamente o assunto melhor explorado no Capítulo V, quando foram apresentados os casos concretos que identificam a característica de maior flexibilidade adquirida pelo órgão gestor com o novo modelo.

No Capítulo II foram analisadas as alternativas de modelos de gestão em discussão à época do início da Administração Erundina, procurando apresentar uma distinção básica entre os modelos em que a remuneração das empresas operadoras era direta (via tarifa), mantendo forte relação com as características do serviço, e os modelos em que a remuneração das empresas operadoras era indireta (via uma Câmara de Compensação Tarifária ou os Contratos de Prestação de Serviços), onde a relação com as características do serviço manifestava-se de outra forma. Cabe destacar que, para efeito desta análise, são considerados como modelos de remuneração indireta todo aquele em que a remuneração final da empresa operadora não se limita ao montante arrecadado em seus veículos. Assim, os modelos de Câmara de Compensação Tarifária sem aporte de subsídios também são considerados como de remuneração indireta, na medida em que a remuneração final depende de um acerto de contas entre empresas. Constata-se que a flexibilidade de atuação do poder público (quanto à determinação das características do serviço) depende diretamente da relação que estas características mantêm com a remuneração das empresas operadoras, como foi melhor explorado nos Capítulos IV e V.

Ainda o Capítulo II, ao apresentar um breve histórico da evolução do modelo de gestão dos transportes coletivos sobre pneus na cidade de São Paulo, aponta para as dificuldades impostas pelo modelo de remuneração pela tarifa à intervenção do poder público sobre o serviço, no sentido de melhorar o atendimento aos usuários.

O material tratado no Capítulo II destaca que o modelo de remuneração pela tarifa sofreu diversas tentativas de "correção de rumo" durante administrações distintas.

A Administração Setúbal adotou a divisão da cidade em 23 áreas de operação em 1977, com o objetivo, entre outros, de garantir uma rentabilidade homogênea entre as empresas operadoras, de forma a que cada empresa operasse um conjunto de linhas rentáveis e deficitárias que permitisse uma rentabilidade média adequada, além do atendimento das solicitações de ampliação do serviço por parte dos usuários.

Tal modelo não resistiu ao tempo em função da dinâmica de crescimento urbano, que impôs um maior crescimento das regiões periféricas e, conseqüentemente, uma menor rentabilidade às empresas operadoras dessas áreas.

A Administração Mário Covas apresentou um projeto de lei à Câmara Municipal de São Paulo instituindo uma Câmara de Compensação Tarifária, onde as empresas operadoras superavitárias repassariam a diferença às empresas operadoras deficitárias. Ao apresentar esta iniciativa, a Administração Covas apontava para as dificuldades em lidar com um

modelo de remuneração pela tarifa, em regime de tarifa única e exclusividade de operação em áreas delimitadas.

A Administração Jânio Quadros também reconhecia estas dificuldades ao instituir uma taxa de gerenciamento, a ser cobrada com porcentagens variáveis em função das rentabilidades distintas das empresas superavitárias.

Assim, pela rápida análise da evolução desta questão através de administrações municipais com diferentes matizes ideológicos, a crise do modelo de remuneração pela tarifa foi evidenciada, mantido o regime de tarifa única e ressaltado o fato de tratar-se do caso específico da cidade de São Paulo.

No Capítulo III a descrição dos passos da Administração Erundina na política de transporte, mais precisamente quanto à adoção de um novo modelo de gestão, destaca as marchas e contramarchas nesta questão, acompanhada de uma análise sobre o processo de amadurecimento da equipe de governo para a tomada de decisão em direção à adoção de um modelo de remuneração das empresas operadoras por serviço prestado, incluindo nesta formulação a operadora estatal (CMTC).

Como destacado no Capítulo III, uma parte das dificuldades de implantação do novo modelo deveu-se à dificuldade de amadurecimento da idéia de que a adoção deste modelo representaria uma razoável alternativa de concretização de uma política de transporte coletivo visando a melhoria do

serviço prestado aos usuários, como demonstram os dados do último ano de governo, apresentados no Capítulo V.

O Capítulo IV, ao apresentar em maiores detalhes o modelo adotado e o processo de alteração do sistema antes e depois da adoção da "municipalização", aponta com clareza as dificuldades de um modelo de remuneração pela tarifa no processo de alteração da rede, ou seja, na flexibilidade do poder público na definição das características do serviço de transporte coletivo.

Mantendo o regime de tarifa única e preocupada em manter uma tarifa com um valor o mais baixo possível, a Administração Erundina via-se impossibilitada de atender às reivindicações dos usuários em termos de aumento da oferta do serviço.

Principalmente junto às empresas operadoras de áreas de operação periféricas o órgão gestor mostrava-se impotente para exigir aumento de oferta, na medida que as empresas alegavam seguidos déficits operacionais. Como o modelo vigente previa o monopólio por áreas de operação, o órgão gestor não podia valer-se de outra empresa para atender as solicitações de determinada região. A única empresa operadora livre das restrições impostas pelo monopólio de áreas era a operadora estatal (CMTC) que, no entanto, não apresentava condições de operar adequadamente sequer o serviço já assumido.

No Capítulo V são apresentados casos concretos que ilustram as dificuldades de atuação do poder público quanto à definição das

características da rede de TC, dentro de um modelo de remuneração pela tarifa, e também ilustram a flexibilidade adquirida com o novo modelo.

Além dos casos concretos citados, o Capítulo V apresenta ainda alguns resultados gerais de desempenho do sistema após a adoção do novo modelo, apontando para o equacionamento do problema da oferta, identificado por muitos como o principal problema do sistema de TC na cidade de São Paulo naquele período.

Considerando estes dados gerais de desempenho, é importante destacar as variações em alguns indicadores do sistema. Os indicadores de produtividade que representam a relação entre o número de passageiros transportados e os quilômetros rodados (IPK), ou os veículos por dia (PVD), normalmente usado para avaliar um sistema de TC, apresentaram queda significativa. No entanto, os indicadores de nível de serviço (medido pelo número de passageiros em pé por metro quadrado dentro dos veículos) e qualidade da prestação do serviço (medida por pesquisas de opinião), apresentaram sensível melhora. Estes elementos destacam a forte relação entre qualidade e racionalidade do sistema de TC. O equilíbrio entre um padrão de serviço considerado adequado, os custos para a prestação deste serviço e as formas de financiamento (tarifa e/ou aporte público ou privado) encontram-se no cerne de uma estratégia gestão do TC.

Também entre os indicadores gerais é apontado o aumento de subsídio à operação do sistema de TC em São Paulo. Apesar de não ser objeto específico deste estudo, cabe destacar que o novo modelo adotado em São

Paulo permite uma maior transparência na discussão sobre o padrão de qualidade a ser oferecido, o nível tarifário a ser praticado, bem como os níveis de subsídio e/ou outra forma de financiamento a ser assumido para o sistema.

O Capítulo V descreve também algumas iniciativas do órgão gestor em termos de alterações em bloco no sistema, visando maior racionalidade, iniciativas estas dificultadas num modelo de remuneração pela tarifa.

No entanto, cabe ainda destacar a delimitação do presente estudo. Trata-se de um estudo de caso envolvendo a cidade de São Paulo e o período entre 1989 a 1992, quando foi alterado o modelo de gestão do TC. Além desta delimitação, o estudo procura concentrar a análise sobre a relação entre modelo de gestão e a flexibilidade do poder público quanto ao planejamento do serviço, seja quanto à capacidade de atendimento às solicitações de ampliação de oferta por parte dos usuários, seja quanto à alterações que visem maior racionalidade na prestação do serviço, sob a ótica do órgão gestor (redução de custo com manutenção ou melhoria de qualidade).

Outros aspectos inerentes a adoção de modelos de contratação por serviço prestado em TC, não foram exaustivamente abordados neste estudo. A capacidade do poder público em estruturar-se para exercer com eficiência as funções de fiscalização e controle; a necessidade do poder público evitar a super-oferta, na medida que os operadores já não partilham deste interesse; a necessidade de maior controle da sociedade civil sobre a administração dos contratos, pois tratam-se de contratos vultosos e com

possibilidade de aporte de recursos públicos diretamente no financiamento do sistema; a ausência da tarifa como elemento de controle social sobre os custos do sistema; etc.

O destaque sobre a delimitação do presente estudo torna-se necessário para que as conclusões ou elementos suscitados aqui não sejam interpretados de forma absoluta, ou seja, como uma "receita" de modelo de gestão para administrações municipais que pretendam obter maior flexibilidade de planejamento de sua rede de transporte coletivo. Os locais e momentos históricos diferentes requerem uma análise específica, bem como uma ponderação adequada dos "prós" e "contras" da adoção de um modelo de gestão com remuneração por serviço prestado.

BIBLIOGRAFIA

- ABREU, Jether (1979) - "Transporte Coletivo e Política Econômica". CMTC, março de 1979.
- ABRUCIO, Fernando L. (1991) - "A Tomada de Decisão no Parlamento Paulistano dentro da 'Nova Ordem Democrática': O Caso da Municipalização do Sistema de Ônibus Urbanos (PL 99/91)". São Paulo: CEDEC (mimeo, Relatório de Pesquisa), 1991.
- AZEVEDO, Clóvis Bueno de (1995) - "A Estrela Partida ao Meio - ambiguidades do pensamento petista". São Paulo: Entrelinhas, 1995.
- BELDA, Rogério (1994) - "Crônicas Técnicas - Os Caminhos do Transporte Urbano". São Paulo: Editora Unidas, 1994.
- BICALHO, Marcos P. (1993) - "Implantação da Política de Transportes do Partido dos Trabalhadores nos Municípios de Diadema (1983-1992) e Santo André (1989-1992)". Dissertação de Mestrado apresentada na EAESP/FGV.
- BRANCO, Adriano M. (1981) - "Transporte Urbano no Brasil - Diagnóstico da Situação Atual". Contribuição ao III Congresso Anual da Associação Nacional de Transportes Públicos, Realizado em Abril de 1981, na Cidade do Recife. 1981.
- CARVALHO, Maurício M. B. de (1990) - "A Gestão do Transporte Coletivo no Município de Diadema - SP: Um Estudo de Caso". Dissertação de Mestrado apresentada na EAESP/FGV.
- CHEIBUB, José A. B. (1985) - "Capacidade de Governo no Serviço de Transporte Público: O Caso de São Paulo". - São Paulo, IDESP.
- COMPANHIA DE ENGENHARIA DE TRÁFEGO - CET (1990) - "Projeto Tarifa Zero - Estratégia de Implantação - Proposta Inicial e Estimativa de Custos". CET, novembro de 1990.
- COMPANHIA DE ENGENHARIA DE TRÁFEGO - CET (1992) / Companhia Municipal de Transporte Coletivo - CMTC - "Projeto Parelheiros - Sistema Integrado com Mini-Terminal Aberto". CET, julho de 1992.
- COMPANHIA DE TRANSPORTES URBANOS DA GRANDE VITÓRIA - CETURB (1989) - "Documento Técnico nº 3 - Síntese de Premissas e Objetivos Políticas de Gestão e Operacionalização - Caixa Única - Câmara de Compensação". Vitória, 1989.

- COMPANHIA DE TRANSPORTES URBANOS DA GRANDE VITÓRIA - CETURB (1989a) - "Documento Técnico nº 4 - Texto Base para Discussão sobre Normas para Contratação de Empresas Particulares de Ônibus -Caixa Única - Câmara de Compensação". Vitória, 1989.
- COMPANHIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO - CMTC (1986) - "Corredor Santo Amaro/9 de Julho - Estudo de Rentabilidade do Complexo Santo Amaro", Volumes I e II. CMTC, 1986.
- COMPANHIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES COLETIVOS - CMTC (1989a) / KGS Engenharia S/C LTDA - "Estudo Preliminar do Plano de Transportes Coletivos do Município de São Paulo". KGS, 1989.
- COMPANHIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES COLETIVOS - CMTC (1989b) - "Síntese do Projeto de Municipalização do Sistema de Transporte Coletivo por Ônibus no Município de São Paulo". CMTC, setembro de 1989.
- COMPANHIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES COLETIVOS - CMTC (1989c) - "Documentos sobre Política de Transportes". CMTC, maio de 1989.
- COMPANHIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES COLETIVOS - CMTC (1989d) - "Relatório - Ação Comunitária". CMTC, outubro de 1989.
- COMPANHIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO - CMTC (1990) / KGS Engenharia S/C LTDA. - "Projeto Funcional do Terminal Cidade Tiradentes". KGS, 1990.
- COMPANHIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO - CMTC (1990a) - Diretoria da Presidência - DP - "Relatório de Pesquisa - Imagem dos Serviços de Transportes Coletivos na Grande São Paulo - Análise do Relatório do Instituto GALLUP - Jan/90". São Paulo: CMTC, 1990.
- COMPANHIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO - CMTC (1990b) - Diretoria da Presidência - DP - "Relatório de Pesquisa - Imagem dos Serviços de Transportes Coletivos na Grande São Paulo - Análise do Relatório do Instituto GALLUP - 1º semestre de 1990 - Jul/90". São Paulo: CMTC, 1990.
- COMPANHIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO - CMTC (1990c) - Diretoria da Presidência - DP - "Relatório de Pesquisa - Imagem dos Serviços de Transportes Coletivos na Grande São Paulo - Análise do Relatório do Instituto GALLUP - 2º semestre de 1990 - Dez/90". São Paulo: CMTC, 1990.

- COMPANHIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO - CMTC (1990d)
 - Diretoria da Presidência - DP - "Relatório de Pesquisa - Avaliação dos Serviços de Transporte e Trânsito no Município de São Paulo em 1989 - Mar/90". São Paulo: CMTC, 1990.
- COMPANHIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO - CMTC (1990e)
 - Diretoria da Presidência - DP - "Relatório Mensal de Serviços ao Usuário - Mar/90". São Paulo: CMTC, 1990.
- COMPANHIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO - CMTC (1990f) / KGS Engenharia S/C LTDA. - "Avaliação do Processo de Municipalização". São Paulo: KGS, 1990.
- COMPANHIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO - CMTC (1990g) / KGS Engenharia S/C LTDA. - "Proposta de Organização do Sistema de Gestão da Municipalização da CMTC - Volume I". São Paulo: KGS, 1990.
- COMPANHIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO - CMTC (1990h) / KGS Engenharia S/C LTDA. - "Modelo de Estruturação das Atividades de Planejamento de Transporte no Âmbito da Diretoria de Gestão da CMTC". São Paulo: KGS, 1990.
- COMPANHIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO - CMTC (1990i)
 - "Municipalização do sistema de transporte coletivo". São Paulo: CMTC, 1990.
- COMPANHIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO - CMTC (1991) - "Municipalização - Relatório Preliminar - CPS/DPS/PO - Ago/91". São Paulo: CMTC, 1991.
- COMPANHIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO - CMTC (1991a)
 - Diretoria da Presidência - DP - "Relatório de Pesquisa - Transportes, Trânsito e Circulação de Pedestres no Município: avaliação do nível dos serviços - Nov/91". São Paulo: CMTC, 1991.
- COMPANHIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO - CMTC (1991b)
 - Diretoria da Presidência - DP - "Relatório de Pesquisa - Imagem dos Serviços de Transportes Coletivos na Grande São Paulo - Análise do Relatório do Instituto GALLUP - 1º semestre de 1991 - Jun/91". São Paulo: CMTC, 1991.
- COMPANHIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO - CMTC (1991c)
 - Diretoria da Presidência - DP - "Relatório de Pesquisa - Transportes, Trânsito e Circulação de Pedestres no Município: avaliação do nível dos serviços - Fev/91". São Paulo: CMTC, 1991.

- COMPANHIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO - CMTC (1991d)
 - Diretoria da Presidência - DP - "Relatório Mensal de Serviços ao Usuário - Jun/91". São Paulo: CMTC, 1991.
- COMPANHIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO - CMTC (1991e)
 - Diretoria da Presidência - DP - "Relatório Mensal de Serviços ao Usuário - Mai/91". São Paulo: CMTC, 1991.
- COMPANHIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO - CMTC (1991f)
 - Diretoria da Presidência - DP - "Relatório Mensal de Serviços ao Usuário - mar/91". São Paulo: CMTC, 1991.
- COMPANHIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO - CMTC (1992) -
Diretoria de Gestão - "Preços de lubrificantes, rodagem e veículos -
Evolução do dólar - Evolução das tarifas de transportes públicos".
CMTC, dezembro de 1992.
- COMPANHIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO - CMTC (1992a)
 - Diretoria de Gestão - "Intervenções no Sistema de Transporte Coletivo na Região do Centro Comercial de Santo Amaro - Largo 13 de Maio". CMTC, abril de 1992.
- COMPANHIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO - CMTC (1992b)
 - "Dados Operacionais - CMTC - Empresas Contratadas - Total do Sistema - 1983 a 1991". São Paulo: CMTC, janeiro de 1992.
- COMPANHIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO - CMTC (1992c)
 - "Retrospectiva Estatística - Sazonalidade - CMTC - Empresas Contratadas - Total do Sistema - 1983 a 1991". São Paulo: CMTC, janeiro a maio de 1992.
- COMPANHIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO - CMTC (1992d)
 - Diretoria de Gestão - DG - "Resultados Operacionais do Sistema de Transportes Coletivos por Ônibus - Jan-Abr/92". São Paulo: CMTC, 1992.
- COMPANHIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO - CMTC (1992e)
 - Diretoria de Gestão - DG - "Catálogo de Índices Econômicos". São Paulo: CMTC, 1992.
- COMPANHIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO - CMTC (1992f)
 - Diretoria de Gestão - DG - "Resultados Operacionais do Sistema de Transportes Coletivos por Ônibus - Jan-Out/92". São Paulo: CMTC, 1992.
- COMPANHIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO - CMTC (1992g)
 - Diretoria de Gestão - DG - "Municipalização - Síntese das Alterações Operacionais". São Paulo: CMTC, 1992.

- COMPANHIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO - CMTC (1992h)
 - Diretoria da Presidência - DP - "Uma mudança significativa - Imagem dos serviços de ônibus junto aos usuários e à população - Agosto/92". São Paulo: CMTC, 1992.
- COMPANHIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO - CMTC (1992i)
 - Diretoria da Presidência - DP - "Relatório de Pesquisa - Imagem dos Serviços de Transportes Coletivos na Grande São Paulo - Análise do Relatório do Instituto GALLUP - 2º semestre de 1991 - Fev/92". São Paulo: CMTC, 1992.
- COUTO, Cláudio Gonçalves (1995) - "O desafio de ser governo: o PT na Prefeitura de São Paulo (1989-1992)". Paz e Terra, 1995.
- DANIEL, Celso. "Dois mitos desgastados". in Tempo e Presença, nº 252, pp. 24-26, jul./ago. 1990.
- EMPRESA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DE CAMPINAS - EMDEC (1993) / Oficina Consultores Associados - "Análise de Estruturas Organizacionais e de Modelos de Gestão para o Sistema de Transporte de Campinas". Oficina, 1993.
- FEDERAÇÃO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES RODOVIÁRIOS DO LESTE MERIDIONAL DO BRASIL - FETRANSPOR / Programa de Engenharia de Transportes - COPPE / UFRJ - "Manual do Empresário - Gerenciamento de Transportes Coletivos". Rio de Janeiro: FETRANSPOR, 1992.
- FERRAZ, J. C. Figueiredo (1990) - "Ponderações sobre a Municipalização do Serviço de Transporte Urbano". São Paulo, 1990.
- GODARD, Xavier (1988) - "Transportes Urbanos nos Países em Desenvolvimento: Livre-concorrência ou Regulamentação?". in Revista dos Transportes Públicos n. 42, ANTP, dezembro de 1988.
- ITACARAMBI, Paulo (1985) - "A Administração da Operação do Transporte Coletivo por Ônibus em São Paulo: Pública ou Privada?". Dissertação de Mestrado apresentada na EAESP/FGV.
- MENDONÇA, Adolfo L. M. de (1993) - "Empresários de Ônibus na "municipalização" - Reprodução ou Invenção do Local?". Trabalho apresentado como conclusão da disciplina *Dinâmica Urbana - Prof. Celso Daniel e Profa. Regina Pacheco*, do Curso de Mestrado em Administração Pública da EAESP/FGV. São Paulo: mimeo, 1993.

- MENDONÇA, Adolfo L. M. de (1994) - "Relação Público/Privado no Transporte Coletivo: Dois Casos Distintos - "Municipalização" em São Paulo e Desregulamentação na Inglaterra". Trabalho apresentado como conclusão da disciplina *Relação entre o Setor Público e o Privado no Brasil* - Profa. Marta Farah, do Curso de Mestrado em Administração Pública da EAESP/FGV. São Paulo: mimeo, 1994.
- MORALES, Carlos A. (1984) - "Expansão da Rede de Ônibus no Município de São Paulo". Dissertação de Mestrado apresentada na EAESP/FGV.
- PACHECO, Regina S. (1988) - "Transporte por Ônibus em São Paulo: Operação Mista, Caráter Privado". in Revista dos Transportes Públicos n. 40, ANTP, junho de 1988.
- PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO - PMSP (1946) / Comissão de Estudos de Transportes Coletivos - CETC - "Remodelação do Serviço de Transporte Coletivo". São Paulo: PMSP, 1946.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ - PMSA (1989) / KGS Engenharia S/C LTDA - "Conceituação Técnico-Política da Criação da Empresa Pública de Transportes de Santo André e da Implantação do Novo Modelo de Gestão". KGS, 1989.
- RATTON NETO, Hostilio X. "A experiência da desregulamentação: os casos da Grã-Bretanha e do Chile". in Revista dos Transportes Públicos, ANTP, 2º trim. 1993.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES - SMT (1989) / Companhia Municipal de Transportes Coletivos - CMTC - "Síntese do Projeto de Municipalização". SMT, 1989.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES - SMT (1992) - Prefeitura do Município de São Paulo - "Municipalização dos Ônibus da Cidade de São Paulo - Realizações e Perspectivas". EDICON, 1992.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE - SMT (1992a) / Companhia Municipal de Transporte Coletivo - CMTC / Companhia de Engenharia de Tráfego - CET - "Intervenção do Transporte Coletivo da Área Central". SMT, julho de 1992.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE - SMT (1992b) - Documento manuscrito produzido pela assessoria do secretário em 1992, destacando um conjunto de objetivos para o projeto de intervenção na Área Central.

- SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE - SMT (1992c) - Documento manuscrito produzido pela assessoria do secretário em 1992, apontando os "prós" e "contras" de cada tipo de intervenção para a Área Central.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE - SMT (1992d) - Documento manuscrito produzido pela assessoria do secretário em 1992, apresentando um resumo de dados comparativos da situação com ou sem a implantação dos seguintes projetos: Área Central, Cidade Tiradentes e Parelheiros, que envolviam a operação de parcela do serviço sem a cobrança de tarifa.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE - SMT (1992e) / Logos Engenharia S/A / Oficina Consultores Associados - "Adequação de Oferta à Demanda - Avaliação de Entre-Pico - Relatório Síntese". Oficina, 1992.
- SIMON, José Ricardo Biazzo e Oficina Consultores Associados (1996) - "Regulamentação do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros", 1996. Mimeo, a ser publicado na Revista dos Transportes Públicos, ANTP - Associação Nacional de Transportes Públicos.
- VUCHIC, Vukan R. (1981) - Urban Public Transportation - Systems and Technology, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1981.

Anexo - Entrevistas Realizadas

- Tereza Lajolo, realizada em 1º/8/96.
- Ademar Giannini, realizada em 2/8/96.
- Lúcio Gregori, realizada em 5/8/96.
- Wagner Chagas Alves, realizada em 27/11/96.
- Wanderlei Pezzota, realizada em 27/11/96.
- Reginaldo José Alves de Queiróz, realizada em 27/11/96.