

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

A política das linhas de ônibus

Marcos Lopes Campos
Mestrando em Ciência Política

Trabalho preparado para apresentação no IV Seminário Discente da Pós-Graduação
em Ciência Política da USP, de 7 a 11 de abril de 2014.

A política das linhas de ônibus

Marcos Lopes Campos

***Resumo:** O presente artigo procura apresentar um campo de análise ainda inexplorado pelas análises especializadas no tema das políticas públicas de transporte: o campo da formação das linhas de ônibus. Com base na reconstrução histórica das políticas em São Paulo e em entrevistas em profundidade, é defendida a hipótese de pesquisa na qual o conjunto de linhas de ônibus da cidade foi produto principalmente da ação não-estatal, na figura dos empresários de ônibus. Um conjunto grande de atores com interesses individuais e desarticulados pelo espaço da cidade produziu ao longo da segunda metade do século XX um conjunto de linhas considerado hoje ineficiente pelos técnicos. Para subsidiar este argumento é realizada uma análise institucional detalhada, onde é também defendido o argumento de que o desenho das linhas de ônibus é produto de decisões políticas e não técnicas.*

No ano passado, a São Paulo Transportes (SPTrans) reviveu um antigo plano técnico para o sistema de ônibus da cidade: a racionalização das linhas. Em outras palavras, a redução e reorganização das linhas visando a eliminação de custos considerados desnecessários do ponto de vista técnico. A contrapartida defendida pela agência pública seria a de que esta ação traria grandes benefícios para a população na medida em que aumentaria a confiabilidade no sistema, ou seja, os usuários ganharia a certeza de os ônibus passariam no horário determinado no desenho de cada linha. Entretanto, o aumento da confiabilidade dos ônibus seria adquirido a um alto custo, tanto para o governo quanto para os usuários: parte importante das linhas a serem extintas seriam aquelas dotadas de grandes trajetos, ligando regiões distantes da periferia ao centro da cidade. Para o usuário isso significa um maior incômodo nas suas viagens cotidianas, ao passo em que este se vê obrigado a pegar mais de um ônibus para chegar ao seu destino. Para o governo, o alto custo é político-eleitoral, se mal introduzida, este projeto pode custar a reeleição de um prefeito.

O principal argumento dos técnicos da SPTrans para justificar esta política é o de que o atual desenho do conjunto das linhas seria anterior à criação do bilhete único.

Existiriam sobreposições de trajetos e excessos de linhas aceitáveis apenas num contexto anterior ao cartão de ônibus onde os usuários desembolsariam mais de uma passagem caso necessitassem trocar de ônibus.

Aproveitando a rescisão de um dos contratos de operação na Zona Leste de São Paulo por descumprimento das obrigações contratuais, a SPTrans iniciou o processo da racionalização dos ônibus alterando 46 linhas na região. Os usuários se sentiram lesados e uma série de manifestações ocorreram reivindicando a volta das antigas linhas. Pudemos observar um verdadeiro conflito de interesses em torno dos desenhos de linhas: empresários advogando pelo fim de linhas extensas e com altos custos; técnicos da prefeitura defendendo a racionalização para uma suposta melhora dos serviços; usuários reivindicando a manutenção dos antigos trajetos.

Estes acontecimentos nos servem como ponto de partida para a apresentação do exercício de análise aqui proposto não atentado pela literatura especializada. Nada sabemos sobre os processos de formação das linhas de ônibus na cidade, as estratégias e o papel dos atores e seus conflitos. Tentando lidar com a ausência na literatura, este trabalho tenta apresentar evidências de pesquisa capazes de iniciar um debate acerca da seguinte questão: quem governa as linhas de ônibus em São Paulo? Com base na reconstrução histórica e em entrevistas em profundidade, apresento a hipótese de pesquisa no qual o principal ator responsável pela construção do conjunto de linhas de São Paulo teria sido o empresário de ônibus. Do ponto de vista do planejamento do sistema, a ação não-estatal foi central. Neste processo, o Estado teria entrado muito mais na figura de concedente de autorização de linha do que na figura de planejador do sistema.

Na seção 1 são reconstruídos diferentes contextos institucionais da política de transportes na cidade, colocando ênfase no reposicionamento das estratégias dos atores privados de acordo com as formas de remuneração dos serviços e com a importância do espaço urbano na busca de seus interesses. Nesses contextos, diferentes formas de espacialização dos interesses (Molotch, 1979; John, 2011) dos empresários são enfatizados como centrais para a compreensão das possibilidades de desenhos de linhas. O desenho destas seria o resultado de processos políticos imersos em configurações da governança urbana das linhas, aqui entendida como configurações de atores estatais e

não estatais interconectados por vínculos formais e informais imersos em arranjos institucionais específicos dentro do processo de produção de políticas públicas (Marques, 2013).

Na seção 2, é reconstruído o papel da ação não-estatal na formação do conjunto de linhas da cidade. Apresenta-se a hipótese de que a constante volta do discurso pela necessidade racionalização das linhas é produto da nossa trajetória histórica de formação de linhas. Ao fim, apresento uma hipótese de pesquisa preliminar acerca do padrão de distribuição das linhas entre os operadores na cidade.

A conclusão rapidamente aponta as possíveis contribuições aqui desenvolvidas para a compreensão da relação entre Estado e sociedade no setor de ônibus.

1. O lugar do espaço nos transportes

O objetivo desta seção é apresentar como desenhos institucionais distintos repositonam o espaço da cidade como interesse dos empresários de ônibus. Para tanto, irei reconstruir dois momentos institucionais distintos na história da política de transportes na cidade de São Paulo. Num primeiro momento, o contexto de criação da Companhia Municipal de Transporte Coletivo (CMTTC) e suas décadas subsequentes subsidiarão o argumento de que quando o espaço é centralmente enquadrado na busca por interesses, do ponto de vista dos empresários de ônibus, existe um enquadramento em torno das possibilidades de desenhos de linhas¹, na medida em que se importa não apenas circular ônibus, mas também onde circular. Em seguida, a reconstrução histórica da política de transporte público do governo Erundina (PT – 1989-92), a chamada Municipalização dos transportes, apresentará um momento institucional onde os interesses dos empresários e certos conflitos clássicos em torno do serviço de transporte coletivo, de certo modo, poderiam ter sido reespecializados.

¹ Neste artigo, o termo desenho de linhas não se refere apenas ao itinerário desta, mas ao conjunto de configurações em torno das linhas como os tipos de carro, horários de operação, tempo de viagem etc.

Em 1939, foi criada pela Prefeitura a Comissão de Estudos de Transporte Coletivo (CETC), responsável pela análise técnica do sistema de transportes da cidade. Esta comissão teria sido aberta após a sinalização da Light, a grande operadora dos bondes elétricos da capital, de seu desinteresse pela renovação da concessão serviços que vinha ocorrendo desde 1901. A CETC aconselhou a prefeitura pela unificação da propriedade dos transportes e a da gestão direta dos vários sistemas de transporte com a criação de um órgão na forma de autarquia ou de órgão de administração municipal autônomo. Em 1941, em plena negociação entre a Prefeitura e a Light, a prefeitura solicitou ao governo federal a criação de um decreto no qual se obrigava a empresa a continuar a operação dos serviços mesmo após o fim da concessão. Somente em agosto de 1946 é que o governo do estado concedeu ao município a autorização para que fosse criada a companhia pública e, sob o governo do prefeito Christiano Stockler das Neves, o decreto-lei estadual nº 15.958, complementado pelo decreto-lei municipal nº 365, instituiu a criação da CMTC. As atividades desta começariam apenas em 1947².

Segundo Itacarambi (1985), a criação da companhia pública se coloca dentro de uma tendência crescente na época de participação do poder público na realização de serviços de interesse público. E, ao lado disso, de transferência para o Estado a

²É curioso atentar para um dos principais objetivos da entrada do Estado na cena dos transportes coletivos na cidade. Quando de sua criação, em 1946, a Companhia Municipal de Transporte Coletivo (CMTC) fazia parte de uma política de transporte no qual se buscava, até 1959, a eliminação dos atores privados do setor. O Decreto Municipal nº 2.215 de 1953 regulamentou a contratação de empresas privadas onde definiu-se o prazo para o estabelecimento do monopólio estatal dos serviços, o ano de 1959, e também o limite de 33% de arrecadação privada sobre a receita da CMTC. No entanto, em 1957, dois outros decretos alteraram essas definições. O Decreto Municipal nº 3.438 prolongou o prazo para o fim da operação privada para 1965 e o Decreto Municipal nº 3.609 aumentou o limite de arrecadação privada para 49%. Com a criação da CMTC, foi comprado o patrimônio de 17 empresas de ônibus e aqueles da Light relativos à operação dos bondes. Na época, outras 17 empresas mantiveram sua participação no mercado. O conjunto dos transportes passou por uma tendência exatamente inversa daquela pensada inicialmente e seguiu a década de 1950 com um aumento contínuo dos atores privados, chegando ao ponto da inversão da sua participação no total dos passageiros transportados: com 13,7% em 1949, chegando a 56,7% no ano de 1960. Tendência esta que só sofreria flutuações inversas com a reorganização do sistema em 1976 no governo de Olavo Setúbal. O crescimento da operação privada não se deu apenas em passageiros transportados, mas em número de empresas: de 17 operadoras na cidade em 1946, passamos para 95 no ano de 1961. É importante lembrar ainda que o período em questão vivia também uma tendência constante de aumento da demanda por transporte. Fato este que só viria a se alterar nos anos 80. Não é objetivo deste artigo debater as causas da queda da participação pública na operação dos serviços. Para mais ver Cheibub (1984) e Itacarambi (1985)

realização de serviços que demandavam alta capitalização com pequenas taxas de retorno. A ideia de municipalização dos serviços já vinha rondando o governo local há muito tempo, os antigos prefeitos José Pires do Rio (1926-30), Anhaia Mello (1933), Fábio Padro (1934-38) já haviam manifestado sua posição a favor da medida. No caso da CMTC, o autor argumenta que os conflitos em torno da formação da empresa estavam mais em torno da questão de quem teria a exclusividade do serviço do que na própria questão da unidade administrativa exclusiva. Já nos anos 1930, Light, prefeitura e empresários de ônibus reivindicavam a exclusividade da operação. O resultado foi que a companhia pública foi constituída como empresa de sociedade mista com a seguinte composição societária: Prefeitura (32%), Governo do Estado (28%), Light (24%) e antigos empresários de ônibus (16%) (Itacarambi, 1985).

Estabelecida como concessionária exclusiva dos serviços, a CMTC foi submetida ao regime de exploração denominado “serviço pelo custo”³. Neste, a operação de seus ônibus deveria garantir todos os seus custos com a receita arrecada pela venda de passagens. Não havia subsídio direto público e não seria o orçamento da prefeitura que garantiria a existência do sistema de transporte, mas sim as capacidades de pagamento da tarifa pelos usuários. Fato este que, ao longo dos anos, foi grande limitador da qualidade dos serviços. Neste caso, o preço da tarifa deveria ser uma relação entre quantidade de receita arrecada e custo de operação, definida com base nas planilhas de custos da operação das linhas da CMTC. O preço da tarifa seria o mesmo para todo o sistema, a chamada tarifa média única. Este regime referia-se ao sistema de linhas operadas pela companhia e não às unidades que a compõem, o que significa que a existência e a viabilidade econômica de cada linha dependiam da receita total e não de sua rentabilidade individual.

A incorporação das empresas privadas se deu sob o mesmo regime de exploração dos serviços. Entretanto, o significado deste modelo de remuneração produz enquadramentos específicos sobre as estratégias dos empresários de ônibus e sob o

³ Há um problema com a denominação atribuída a este modelo de exploração de serviços que produz uma dificuldade de compreensão. Na prática, o que o “serviço pelo custo” significava era que tanto empresa pública quanto empresas privadas seriam remuneradas com base na quantidade de passageiros pagantes transportados em seus ônibus. Fato este que poderia levar a níveis de arrecadação distintos em relação ao custo de cada empresa. Não se remunera diretamente via custo, mas indiretamente via quantidade de tarifa arrecadada. Esta distinção será importante mais a frente na comparação com o modelo misto da “remuneração por custo”.

desenho das linhas de ônibus possíveis na cidade de acordo com a rentabilidade das linhas, o número de empresas e a quantidade de linhas contratadas de cada uma.

Do ponto de vista da estratégia dos empresários, o serviço pelo custo é um tipo de remuneração onde o grande objetivo é transportar o maior número de passageiros possíveis com o menor custo. Levando às últimas consequências, nesse modelo de contratação o espaço é posicionado centralmente na busca de seus interesses: é central circular em certos espaços e não em outros. Essa característica produz outros efeitos conflituosos sobre a governança do setor na medida em que se associa outra característica importante do sistema de transporte da época: a tarifa média única. O estabelecimento da tarifa única para todo o serviço, com base no custo médio, dava origem a níveis de rentabilidade distintos entre as empresas conforme as linhas e a região da cidade em que cada um operasse. Certas empresas conseguiam rendimentos acima do nível médio de rentabilidade enquanto outras abaixo. Determinada a tarifa, as empresas com custo superiores ao médio adequavam seus serviços às receitas arrecadadas, reduzindo a oferta e a qualidade dos serviços. O espaço se torna objeto de disputa: se disputam ruas e passageiros na rua. Aqui, o desenho das linhas de ônibus é fortemente subordinado à necessidade da captação do maior número de passageiros pagantes.

Somando-se a isso, levanto a hipótese de que esse modelo de remuneração produz outra possível estratégia de organização dos empresários na sua estrutura de incentivos: a criação de novas empresas pelos mesmos grupos de empresários para estabelecer um maior número de contratos com o poder público. Interessa menos ter uma empresa com uma grande quantidade de linhas do que ter empresas de médio e pequeno porte com uma menor quantidade de linhas. Isto, pois estas últimas terão uma maior necessidade de linhas rentáveis do que uma empresa com grande quantidade de linhas onde é possível fazer um balanceamento entre linhas rentáveis e linhas pouco rentáveis. Esta última característica pode ser um dos fatores explicativos para o aumento vertiginoso apontado acima do número de empresas de ônibus presentes no setor não acompanhado do crescimento do número de empresários. E, novamente, a possibilidade de desenhos de linhas é constrangida pela quantidade de empresas contratadas, cada

uma com necessidades específicas de rentabilidade de acordo com sua quantidade de linhas em operação.

Chegamos ao final dos anos 1980 com um debate distinto em torno dos transportes na cidade. No período da redemocratização, se colocava centralmente na pauta entre os partidos políticos as formas de gestão pública envolvidas no sistema de transportes. De um lado, liderado pelo PT, defendia-se a estatização completa do sistema de transportes. De outro lado, partidos como o PSDB e o PPB defendiam a privatização das linhas da CMTC e a criação de uma agência reguladora responsável apenas pela gestão dos serviços.

A imagem em torno da CMTC, após seus quarenta anos de existência era extremamente negativa. O setor de transportes era visto como um grande antro de corrupção com alta ineficiência administrativa. Nas notícias do jornal Folha de São Paulo da época são constantes as notícias comparando a maior quantidade de funcionários por ônibus da CMTC em relação ao das empresas privadas, associando a existência da empresa pública, na expressão empregada, a um “grande cabide de emprego”. Esta situação seria responsável pelo alto preço da tarifa associada a uma péssima qualidade dos serviços.

Em 1988, duplamente inesperado⁴, Luiza Erundina foi eleita prefeita com 33% dos votos válidos contra o candidato favorito, Paulo Maluf que recebeu apenas 24% dos votos válidos. A narrativa que permeia o jornal Folha de São Paulo da época é a de que o novo governo havia recebido a Companhia Municipal de Transportes Coletivos em péssimas condições. Tereza Lajolo e Celso Cosenza, secretária de transportes e presidente da CMTC respectivamente, comunicaram esta situação à imprensa logo no início do governo. De toda a frota de ônibus da empresa, 17% estava parada por falta de peças e a CMTC já possuía uma dívida de cerca de Cr\$48,4 bilhões. Afora a situação da

⁴A zebra já havia aparecido nos meses passados no Partido dos Trabalhadores. Nas prévias do PT para a definição dos candidatos, Luiza Erundina não era apoiada pela ala majoritária do partido, a Articulação. Seu representante era Plínio de Arruda Sampaio. Nomes como Luiz Inácio “Lula” da Silva e Rui Falcão eram contrários à presença de Erundina no pleito eleitoral de 1988. Deu zebra e Erundina foi escolhida como candidata nas prévias do partido. Essa conjuntura específica foi foco importante de conflitos na gestão na medida em que a Articulação, defensora da estatização dos ônibus, ambicionava controlar a pasta de transporte no governo Erundina.

empresa, os contratos firmados com as empresas privadas de ônibus e permissionárias em 1977 com duração de 8 anos estavam vencidos. Na época, o serviço de transportes era prestado, sob o regime de concessão, por 33 empresas privadas, organizadas em 23 áreas de operação e a CMTC, remuneradas pela tarifa arrecadada. Esta última, concessionária exclusiva dos serviços, era responsável por apenas 30% do total de passageiros transportados pelo sistema de transportes⁵.

A pasta de transportes passou por três secretários diferentes ao longo de todo o governo: Tereza Lajolo, Adhemar Gianini e Lúcio Gregori. Foi no período da gestão de Lajolo onde os conflitos internos ao PT tiveram a sua maior expressão nos apoios e críticas às decisões. Ao mesmo tempo, neste período existia uma disputa sobre as possibilidades e os significados para o setor a pauta da estatização dos transportes. (Mendonça, 1997) Em setembro de 1989, do lado da Secretaria Municipal de Transportes, Erundina afasta Lajolo com o motivo de que sua equipe não estava conseguindo dar soluções emergenciais para o transporte coletivo na cidade.

Em seguida, o secretário de abastecimento do governo Adhemar Gianini assume a pasta. A estatização aqui foi vista como um objetivo inatingível. Gianini foi o responsável por começar a tocar o projeto da Municipalização dos transportes. O antigo secretário estabeleceu alguns contratos individuais e emergenciais com empresas de ônibus em dificuldades econômicas e com baixa rentabilidade. Segundo Mendonça (1997), Gianini tinha como objetivo contratar as grandes empresas com alta rentabilidade, entretanto, estas não estavam interessadas na mudança de modelo, entre elas se incluía o Grupo Rua e o Constantino. O estabelecimento de contratos com empresas de baixa rentabilidade funcionou como um mecanismo de convencimento das grandes empresas na medida em que estes contratos deram bons resultados. Os primeiros contratos foram realizados em janeiro de 1990 e atingiram ao todo 16 empresas operadoras. Em agosto de 1990, após denúncias de corrupção, Gianini é substituído por Lúcio Gregori, secretário de Obras da gestão.

Do lado da CMTC, Celso Cosenza é afastado do cargo e Paulo Azevedo, ex-presidente do sindicato dos metroviários, secretário de vias públicas e ligado à

⁵ Optei por não reconstruir a política de transporte do governo Olavo Setúbal em 1976 por considerar pouco proveitoso para meu argumento acerca da importância dos arranjos institucionais para o posicionamento do espaço na governança das linhas pois esta não colocou em xeque o modelo do serviço pelo custo.

Articulação, assume a presidência da empresa. Em poucos meses, em fevereiro de 1990, Paulo Azevedo é substituído por Trajano Luís Kelmer de Andrade. E, novamente, em agosto de 1990, o presidente da CMTC é substituído por Paulo Sandroni, chefe de gabinete da prefeita Luiza Erundina que fica no cargo até o final do mandato.

Mesmo tendo sido eleita com o programa da estatização dos transportes, internamente ao PT, existia um grupo de trabalho acerca do tema dos transportes públicos, um grupo de técnicos e consultores que questionavam a importância da estatização e sua possibilidade de implantação. Faziam parte deste grupo pessoas como Paulo Itacarambi, Antonio Luiz Mourão Santana, Amir Khair e Lúcio Gregori.⁶

O debate em torno dos ônibus realizado por este grupo se pautava em dois pontos cujo impacto foi grande nas ações futuras do governo. Em primeiro lugar, o grupo defendia a necessidade de aumento da capacidade de gerenciamento e da autonomia por parte da Prefeitura sobre o planejamento do sistema. Para tanto, defendia-se a separação da contratação dos serviços da concessão do serviço público onde o gerenciamento do serviço seria realizado pela Secretaria Municipal de Transportes e não mais pela CMTC, tornando-se esta uma empresa operadora como as outras empresas privadas. O segundo ponto pautado pelo grupo era a necessidade de por fim ao modelo descrito na seção anterior do “serviço pelo custo”. Era necessária a desvinculação do equilíbrio financeiro do sistema do preço da tarifa, ou seja, do custo do sistema da receita arrecadada por uma tarifa a certo preço. O objetivo era a criação de uma tarifa subsidiada, onde parte do orçamento municipal financiaria o sistema de ônibus.

O primeiro projeto de política pública de transporte apresentado ao legislativo pelo governo Erundina foi o projeto da Tarifa Zero⁷, organizado por um dos secretários

⁶ Os membros desse grupo tiveram uma inserção importante no governo de Erundina, apenas Santana não se tornou secretário.

⁷ Apesar de não ter sido aprovada, a relevância desse projeto de lei se apresenta no seu impacto sobre a dinâmica da política urbana até hoje. O Movimento Passe-Livre (MPL), um dos principais movimentos sociais da cidade, responsáveis pelas manifestações contra o aumento das tarifas de ônibus em 2013, se apropriou do debate proposto utilizando como seu principal *frame* de ação a política da Tarifa Zero. Ao por em xeque o modelo de serviço pelo custo, esta política questiona o arranjo histórico das políticas de transporte e põe em evidência a seguinte questão: quem é que paga pelo transporte? Até então, teria sido sempre o usuário o responsável por financiar o sistema. Outro importante efeito dessa política é sobre as formas de interpretação da criação da gratuidade. O primeiro efeito claro é a associação da gratuidade dos ônibus ao sistema como um todo. Em outras palavras, busca-se apenas a gratuidade total do sistema, as gratuidades parciais e seus diferentes efeitos sobre a população não são alvo de debates. Em segundo lugar, na forma como tem sido apropriada, a Tarifa Zero – política que unifica em seu desenho estratégias

de transportes do governo, Lúcio Gregori e idealizado com base na política de limpeza urbana da cidade. No ano de 1990, a prefeitura enviou à Câmara Municipal uma proposta de orçamento para o ano de 1991 onde constava um aumento progressivo e redistributivo de cerca de 570% no IPTU da cidade. Parte desse aumento seria destinado para a criação de um Fundo de Transporte responsável por garantir a gratuidade dos ônibus. Pela primeira vez, se utilizou um instrumento de redistribuição de renda e combate à desigualdade num arranjo de projeto de política pública de transporte público. O interessante é o fato da ideia da gratuidade no sistema não ter partido do PT, até hoje resistente à proposta, mas do próprio secretário. De sua parte, o PT teve parte importante no fracasso da aprovação do projeto⁸.

A estratégia do governo Erundina para a aprovação da lei orçamentária de 1991 foi o da mobilização popular. O povo na rua pressionaria a Câmara Municipal pela aprovação do IPTU progressivo e garantir a gratuidade. A estratégia não obteve resultados e o governo Erundina abriu mão do projeto.

O projeto de política pública efetivamente implementado pelo governo Erundina foi o da Municipalização dos Transportes. Nesta, se associaram as duas pautas defendidas pelo grupo de transportes do PT. Esta pôs fim à concessão pública do serviço, a CMTC tornou-se operadora do sistema e não mais gestora, tarefa delegada à Secretaria Municipal de Transportes. As empresas de ônibus, inclusive a CMTC, entraram no sistema via contratação por serviço prestado por oito anos prorrogáveis por mais dois e por lotes de veículos e não mais por áreas de operação. A exploração do serviço seria pública e a receita arrecadada pertenceria à Prefeitura. A receita arrecadada

em dois campos distintos de ação: o campo da gratuidade e o do imposto progressivo – tornou-se, apenas, sinônimo de gratuidade. Ao associar estes dois debates numa só política, a Tarifa Zero criou um entrave para o debate da gratuidade em si dos ônibus cujos efeitos, novamente, são distintos da estratégia do imposto progressivo. Depois de duas décadas da criação da ideia, o debate encontra-se nos mesmos termos: faz-se a gratuidade total via imposto progressivo ou não há discussão. Há uma cacofonia entre os atores do sistema no que se refere ao fim das passagens de ônibus.

⁸ A minha hipótese acerca do comportamento de certos líderes do PT contrários à “tarifa zero” está ligada ao impacto que esta medida teria na disputa de poder internamente dentro do partido. Caso Erundina tivesse conseguido implementar a gratuidade total do sistema de transportes, a sua importância enquanto líder do PT entraria em choque com a de Lula. Há relatos de que o ex-presidente mantinha uma posição contrária ao projeto por julgar ser mais adequado que o trabalhador tivesse a capacidade para pagar a passagem.

na catraca deveria ser entregue cotidianamente à prefeitura e somente após 9 dias é que as empresas seriam remuneradas.

O modelo de remuneração estabelecido pela Municipalização foi o da remuneração por custo de operação, onde existia um incentivo à captação de passageiros. O valor da tarifa foi dissociado do custo do sistema. Estabeleceu-se uma equação para o cálculo de remuneração das empresas que adequava quilômetros rodados e passageiros transportados. Caso as empresas prestassem o serviço conforme o contrato de prestação de serviços, tinha a garantia de que receberiam somente 80% dos seus custos, os outros 20% somente iriam ser recebidos caso estas tivessem efetivamente transportado os passageiros previstos definidos através de uma série história da demanda de cada linha. Os gastos de produção do serviço exibidos pelas empresas seria cobertos pela arrecadação municipalizada, independentemente do valor da tarifa. Para dar conta das disparidades entre receita e custo do sistema, a Municipalização estabeleceu também os subsídios públicos diretos ao sistema.

Este outro desenho institucional tem impactos relevantes sobre a estratégia tanto do Estado quanto dos empresários privados na busca de seus interesses. A remuneração mista por quilômetro rodado e passageiro reposiciona o espaço nas estratégias de ação dos empresários. Se o número de passageiros transportados e as linhas específicas operadas por cada empresa pouco importam para estabelecer diferentes níveis de rentabilidade, estas não são mais objeto de disputa entre os empresários, esta perde o sentido. De percorrer trajetos específicos, passou a ser interessante percorrer cada vez mais trajetos, não importando qual. Neste caso, uma das explicações possíveis para a capacidade da Prefeitura em aumentar em 30% na oferta de ônibus na cidade, 2300 ônibus, ao fim do governo é a hipótese de que neste novo padrão de relação entre Estado e empresas privadas passou a ser interessante também para os empresários o aumento da oferta de ônibus. A baixa lotação dos ônibus não era mais um problema para os empresários. O problema passava a ser, do ponto de vista do Estado, controlar o excesso de ônibus nas linhas.

Do ponto de vista do desenho das linhas de ônibus, essa nova forma de remuneração reestrutura os conflitos e aumenta o poder de planejamento sobre os desenhos de linhas pelo Estado na medida em que os interesses especializados não interferem nos itinerários das linhas. Os itinerários não estão mais sujeitos aos

constrangimentos discutidos no modelo acima. Torna-se possível a tão discutida necessidade de racionalização do conjunto das linhas e, por conseguinte, diminuir o custo do sistema pondo fim à sobreposição das linhas. No entanto, pouco foi feito nesse sentido dado que a Municipalização ocorreu no último ano do governo⁹.

A partir da reconstrução destes dois momentos institucionais na política pública de transportes de São Paulo é possível observar duas formas de espacialização dos interesses dos empresários com impactos significativos sobre o desenho das linhas de ônibus. Sob a ótica desta, o espaço se posiciona diferentemente sobre a dinâmica da política urbana de acordo com desenhos institucionais distintos onde as formas de remuneração dos empresários de ônibus ocupam posição central. A forma como os atores privados se organizam é fortemente influenciada pelas instituições que organizam a operação privada dos ônibus.

É possível, além disso, concluir que os desenhos das linhas de ônibus não são o produto de tomadas de decisão técnicas internamente ao Estado, mas de decisões políticas produtos de diferentes processos de governança urbana. Existe nas cidades, em torno do serviço de transporte coletivo, um processo político relativos aos trajetos cotidianos pelo espaço.

2. A formação e a distribuição das linhas de ônibus

Esta seção tem como objetivo enfatizar a centralidade da ação não-estatal na conformação do conjunto de linhas em São Paulo. Num primeiro momento, tentarei reconstruir o principal padrão de distribuição de responsabilidades entre os diferentes atores do setor ao longo da construção dos serviços de transporte coletivo. Em seguida,

⁹ Foram realizadas alterações de linhas apenas nas seguintes regiões: nos bairros do centro, São Miguel, Penha, Largo da Concórdia, Lapa, Pinheiros, Avenida Paulista, Cidade Tiradentes, Parelheiros, Perus, Vila Nova Cachoeirinha, Largo 13 de maio, Radial Leste e no corredor da Avenida Santo Amaro.

apresentarei uma hipótese de pesquisa a ser estudada ainda acerca de outra dimensão da governança urbana das linhas: a sua distribuição entre os operadores.

Se a imagem da CMTC era péssima, por outro lado, a dos empresários de ônibus nunca foi melhor. De tubarões a mafiosos dos transportes, estes atores tem sido considerados um dos principais males e entraves para novos e melhores arranjos na em São Paulo. Apesar dos mesmos empresários operarem na cidade há décadas, estes sempre foram muito discretos, sua presença na mídia é praticamente inexistente. Ao que parece, estes não tem interesse em manter seu nome constante nas páginas dos jornais. Não obstante, estes atores tiveram um papel central na produção do serviço de transporte coletivo na cidade.

Em 1953, o decreto 2.215 estabeleceu não só o modelo de exploração dos serviços pelas empresas privadas, mas também onde estas operariam. Alinhado ao objetivo inicial de por fim à operação privada, este decreto organizou a cidade em duas áreas de operação estabelecendo um corte específico entre as linhas para a sua distribuição entre operadores público e privado: linhas urbanas¹⁰ (prioritárias) e as linhas rurais (secundárias). As linhas rurais eram aquelas cujo itinerário estava contido inteiro ou predominantemente na zona rural da cidade demarcada por um círculo de 4 quilômetros de raio, tendo a Praça da Sé como marco. Além disso, as linhas rurais se caracterizavam também pela quantidade de assentos exigidos para sua operação: não podiam ultrapassar um número de veículos equivalentes a 160 assentos ao todo. As linhas urbanas, exclusivamente operadas pela CMTC, seriam aquelas cujo número de assentos necessários era maior do que 600 para a operação cotidiana dos serviços. Ou seja, empresas privadas responsáveis pelas linhas com menor número de passageiros e CMTC responsável pelas linhas com maior número de passageiros. Esse arranjo só viria

¹⁰ Não há qualquer denominação clara às linhas urbanas. O decreto 2.215 de 1953 só fazia referência clara às linhas rurais. Mas, na prática, era esse o efeito do decreto.

a se alterar com o decreto 6.647 de 1966 que regulamentou a cessão de linhas sem delimitar a atuação das empresas e sem fixar prazos para o fim desta.

Dado o novo contexto institucional e urbano, os empresários de ônibus foram colocados numa posição privilegiada. O contexto era o da expansão horizontal da cidade e de intensa migração para suas regiões periféricas. Com o passar dos anos, a separação institucional entre linhas rurais e linhas urbanas perdeu o sentido. Colocados do “lado de fora”, os empresários, a seu modo, foram agentes na produção da cidade. Alguns autores (Caldeira, 2000; Itacarambi, 1985) sugerem que existira uma coalizão entre loteadores e empresários de ônibus nesse momento de intenso crescimento. Há relatos da existência de propagandas de lotes à venda fazendo referência às linhas de ônibus que passariam no local como indicações da associação entre esses dois atores. Como resultado, o serviço de ônibus acompanhou e, de certo modo, produziu o crescimento periférico da cidade. Esse tipo de urbanização só foi possível pela existência de ônibus que levaria os habitantes ao centro da cidade cotidianamente para seus trabalhos. Vantagem esta que os ônibus tinham sobre os bondes elétricos ainda presentes na época operados pela CMTC.

Essa configuração de atores estatais e não estatais teve efeitos sobre as características do serviço de ônibus da época. O desenho das linhas de ônibus nesse espaço teria sido produto, em grande medida, da dinâmica entre atores privados distintos: loteadores e empresários de ônibus. Isto significa que a produção das linhas foi produto do interesse de expansão dos negócios de um conjunto grande de atores desarticulados nos espaços da cidade. Operando na periferia, as empresas particulares tiveram rápida melhora em seus índices operacionais e econômicos. De 1948 a 1951 o IPK (índice passageiro por quilômetro) dessas empresas saltou de 4,79 para 7,34, enquanto o da CMTC variou de 5,65 para 6,80 (Itacarambi, 1985). Essa configuração de atores foi constante na história da política de transportes: atores privados produzindo desenhos de linhas solicitando a sua criação ou alteração de linhas ao Estado¹¹. Este

¹¹ Há um importante exemplo mais recente de ação privada na construção de linhas de ônibus, mas nesse caso, linhas informais onde o Estado entra como ator na estruturação do mercado informal via fiscalização. Descrevendo a história do perueiro Hernandez nos anos 1990, Hirata (2011) descreveu outro tipo de relação entre Estado e atores privados na produção de linhas de ônibus na cidade. Aqui, a produção das linhas de ônibus se deu por atores individuais moradores de certas regiões desprovidas de oferta de ônibus suficiente para os trajetos cotidianos demandados. A criação das linhas surgiu num

último entrou muito mais como ator concedente de autorização de operação do que como organizador e produtor de linhas de ônibus. No setor de transporte público a capacidade Estatal para a produção de linhas e, até mesmo, para a gestão do sistema de transporte ainda hoje é baixa¹². Minha hipótese é a de que parte importante da explicação da qualidade e dos arranjos dos serviços de transporte na cidade se dá pela baixa capacidade do Estado no setor¹³ (Sikkink, 1993).

O ponto a ser enfatizado aqui é que o desenho das linhas da cidade foi historicamente produzido muito mais pela ação não-estatal do que pela ação estatal. Foi sendo institucionalizado um tipo de distribuição de responsabilidades entre um Estado com baixa capacidade e atores privados em processo de concentração de capital ao longo da história da política de transportes no período posterior à criação da CMTC. Apesar de possuir a caneta sobre quem teria a autorização formal para a operação de linhas, a responsabilidade pela produção das linhas na cidade ficou, na maior parte dos

momento de queda de oferta de ônibus e da privatização das linhas da CMTC. Alguns destes atores só seriam formalizados no sistema com a criação do Sistema Interligado no governo Marta (2001-04).

¹² A título de exemplo cito dois casos: o controle das viagens cotidiana dos ônibus e o processo de programação de linhas denominado OSO (Ordem de Serviço de Operação). Segundo relatos de entrevistas, somente no ano passado, no governo Haddad, é que a Prefeitura passou a gerenciar efetivamente a atuação dos fiscais nos pontos finais dos ônibus. O novo modelo de gestão ainda está em processo de implantação. No caso das OSO, ainda hoje são os empresários de ônibus os maiores responsáveis pela sua produção. As OSO definem e organizam dados a cerca das seguintes características operacionais: frota por pico, tipo de dia e por tipo de tecnologia; viagens e tempo de percurso por faixa horária, por sentido, por tipo de dia e por tipo de viagem; horário das partidas para os veículos acessíveis; itinerário por tipo de dia.

¹³A CMTC, se comparada com as outras empresas responsáveis por políticas de circulação como o METRO e a CET, não teve uma tradição de investimento em qualificação de seus técnicos. O primeiro momento de grande movimentação neste sentido foi no governo de Setúbal¹³ com o desenvolvimento do Plano Sistran, organizado por Adriano Branco, onde se planejou uma rede de 280Km de corredor de ônibus trólebus e se propôs a organização de um sistema tronco-alimentar para o sistema de ônibus. Até esta época, tanto cargos operacionais quanto cargos de chefia em diferentes setores da gestão cotidiana dos serviços era realizada por indivíduos com baixa qualificação e com trajetórias similares de ascensão interna na empresa, no caso, cobradores de ônibus que teriam aprendido a gerenciar as garagens na prática¹³. Esta foi uma das principais características da estrutura interna da CMTC: um tipo de “autogestão” dos funcionários responsáveis pela operação na empresa.

Um fenômeno parecido ocorria também no planejamento das linhas de ônibus, na figura do planejador de linhas. Este cargo foi ocupado por indivíduos com diferentes níveis de qualificação, passando por indivíduos com apenas a formação primária até graduados. O planejador de linhas era um profissional que deveria possuir um conhecimento grande das características específicas de certas regiões da cidade. Durante muito tempo, até a criação de tecnologias específicas, a construção dos desenhos foi um processo que poderia ser caracterizado como artesanal. Era um processo de ajustes cotidianos constantes. Sua atividade se resumia na observação dos fluxos de passageiros no nível da rua em certas localidades e em tentativas de organização de linhas produtivas e bem organizadas. O conhecimento técnico deste profissional era, segundo relato, construído na prática também. O planejador de linha foi um tipo de burocracia de rua cujo perfil e atividade foi transformada com a introdução de tecnologia no setor.

casos, a cargo dos empresários de ônibus. Em alguns governos específicos como o de Setúbal e Erundina, esse arranjo foi questionado e o Estado se viu com a necessidade investir na capacidade estatal e de promover a racionalização das linhas de ônibus a fim de melhorar os serviços e diminuir custos que, do ponto de vista técnico, eram considerados desnecessários. Esse trabalho levanta a hipótese de que somente é possível entender a existência desse argumento constante na história da política de transportes pela forma como se deu a construção do conjunto de linhas da cidade

É preciso fazer uma ressalva a esse argumento. Existiu outro ator importante na solicitação de linhas na cidade: as associações de bairro. Neste caso, a CMTC respondia a estas demandas organizando novas linhas ou estendendo antigas para atender estas novas comunidades organizadas nas franjas da cidade. Alguns autores descrevem este processo por meio da gramática clientelística entre prefeitos, empresários de ônibus e associações de bairro.

A institucionalização desse processo de formação deu origem também a relações privatistas com as linhas de ônibus por parte dos empresários. Há relatos de declarações por parte de alguns empresários que se sentiriam proprietários de certas linhas da cidade pois estes teriam sido os responsáveis ou seus parentes pela criação das linhas e pela sua operação ao longo dos anos.

Ocorreu outro processo importante no período entre 1950-70 que diz respeito à forma como tem ocorrido a distribuição das linhas entre os empresários de ônibus na cidade¹⁴. Alguns estudos analisaram aspectos da trajetória dos empresários de ônibus na cidade. Henry (2001), por exemplo, aponta para o fato de que a regulamentação estatal produzida pelas políticas públicas ao longo dos anos foi responsável pela concentração de capitais no setor, formando um verdadeiro oligopólio. Esta seria uma das características específicas do setor de transportes coletivos no Brasil se comparado com outros países latino-americanos onde pequenos e médios proprietários operariam os sistemas ou com países europeus como a França onde o Estado é o principal operador.

¹⁴ Esse trecho do artigo é baseado totalmente em hipóteses de pesquisa. Não obtive acesso ainda a evidências e dados suficientes para defender os pontos levantados nessa seção.

Contudo, ainda há outra característica desses capitais não abordada nestas análises: o seu padrão de organização espacial. Este artigo levanta uma hipótese complementar ao argumento da oligopolização do setor enfatizando a importância do espaço da cidade nesse processo.

Juntamente ao processo de crescimento da operação privada ao longo das décadas de 1950-70 imerso nos contextos institucionais e urbanos referidos acima, ocorreram dois processos articulados: a espacialização dos interesses dos empresários em certas regiões e uma partilha do mercado de ônibus na cidade. Livres para crescerem juntamente com a periferia da cidade, os empresários foram, cada um em sua região, se apropriando informalmente de parte do mercado de transporte existente na cidade estabelecendo acordos informais e internos ao conjunto de empresários que firmariam áreas de atuação para cada um deles. A hipótese levantada por este trabalho é a de que seriam esses processos de espacialização dos interesses e partilha do mercado que explicariam o padrão espacial de vitória em licitações ao longo das últimas quatro décadas na cidade. Tal configuração seria possível em grande parte graças à natureza do próprio serviço de ônibus. Essas considerações seriam um passo inicial na compreensão da permeabilidade do Estado no setor de transportes.

3. Considerações finais

Diferente dos poucos estudos referentes a esta política pública, este artigo procurou, ao enfatizar a ação não-estatal e a economia política dos empresários de ônibus, demonstrar a importância dos desenhos institucionais e do espaço para a estruturação do conjunto de linhas de ônibus na cidade; seus processos de formação e distribuição entre os operadores. Não se teve a ambição de dar explicações definitivas para os problemas de pesquisa levantados ao longo do texto, mas apenas apresentar hipóteses possíveis para questões.

Ainda que em estado preliminar, sendo o resultado de pesquisas de iniciação científica, julgo que a análise aqui empreendida de algumas dimensões da governança urbana das linhas de ônibus na cidade trouxe importantes contribuições principalmente

para a compreensão dos padrões de permeabilidade do Estado no setor, apontando caminhos futuros de análise da estrutura das redes sociais existentes e de sua importância para nos processos de tomada de decisão na política.

Bibliografia:

MOLOTCH, Harvey. 1976. The city as a growth machine: Toward a Political economy of place. The American journal of Sociology, Vol. 82. No. 2.

HIRATA, Daniel Veloso. 2011. Produção da desordem e gestão da ordem: Notas para uma história recente do transporte clandestino em São Paulo. DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social - Vol. 4 - no 3 - JUL/AGO/SET 2011

BRASILEIRO, Anísio; HENRY, Etienne. 1999. Cap. 1: Secretaria de Viação, fabricação e promoção do sistema ônibus brasileiro, in: Viação ilimitada: ônibus das cidades brasileiras. São Paulo: Cultura.

HENRY, Etienne ; ZIONI, Silvana. 1999. Cap. 2: Ônibus na Metrópole: articulação entre iniciativa privada e intervenção pública em São Paulo, in: Viação ilimitada: ônibus das cidades brasileiras. São Paulo: Cultura.

HENRY, Etienne. 2001. Regulação Urbana e Gestão dos transportes: Modelos e Impasses Brasileiros.

JOHN, Peter. 2009. Why Study Urban Politics? In: Theories of Urban Politics. SAGE

ITACARAMBI, Paulo. 1984. A administração da operação dos transporte coletivos por ônibus em São Paulo: público ou privado. Dissertação de Mestrado FGV.

CHEIBUB, J. A. B. 1985. Capacidade de governo no serviço de transporte público: O caso de São Paulo. Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo: São Paulo

MENDONÇA, Adolfo Luis Machado. 1984. Gestão Pública, regulamentação e flexibilidade de planejamento: a experiência da “municipalização” do transporte coletivo m São Paulo (1989-1992). Dissertação de Mestrado FGV

MARQUES, E. e Bichir, R 2003. "Estado e empreiteiras II: políticas de infraestrutura em São Paulo". In: Dados Revista de Ciências Sociais

HALL, P. e TAYLOR, R. 2003. As três versões do neo-institucionalismo. In: Lua Nova, No.58.

SIKKINK, K. 1993. Las capacidades y la autonomía del Estado em Brasil e Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista. In: Desarrollo Economico, Vol 32, No 128.

CALDEIRA, Teresa (2000) Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34/Edusp