UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana
DISSERTAÇÃO (MESTRADO)

CAIO VINICIUS HIGA

POLÍTICAS DE TRANSPORTE COLETIVO EM SÃO PAULO
ENTRE 2001 E 2010

**Meio ambiente construído, sistemas técnicos e organização dos serviços
de transportes**

São Paulo
2012

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana
DISSERTAÇÃO (MESTRADO)

CAIO VINICIUS HIGA

POLÍTICAS DE TRANSPORTE COLETIVO EM SÃO PAULO
ENTRE 2001 E 2010

**Meio ambiente construído, sistemas técnicos e organização dos serviços
de transportes**

Dissertação de Mestrado apresentada
ao Programa de Pós-Graduação em
Geografia Humana como parte dos
requisitos para a obtenção do título de
Mestre em Geografia Humana, sob
orientação do Prof. Dr. Fábio Betioli
Contel.

São Paulo
2012

RESUMO

A presente pesquisa analisará as características das políticas de transporte coletivo no Município de São Paulo, entre os anos de 2001 e 2010. Partindo do entendimento do modelo de desenvolvimento urbano vigente, o qual priorizou o transporte privado sobre rodas, individual, além de um perfil sócio-espacial segregador – procuraremos definir quais foram as principais ações realizadas neste setor, considerando: a evolução histórica das políticas de transporte a partir do início do século XX; principais políticas públicas de transporte a partir de 2001 (implementações de corredores de ônibus, integração de modais, implantação de “bilhete único” etc); análise das repercussões destas políticas na dinâmica concreta da mobilidade urbana. Também pretendemos interpretar as relações das administrações municipais que governaram a cidade nesse período (gestão Marta Suplicy – 2001 - 2004 - gestão José Serra/Gilberto Kassab – 2005 - 2008 - e gestão Gilberto Kassab 2009 - 2010) com os principais agentes urbanos envolvidos (elite política municipal, empresários e empreendedores urbanos, sociedade civil e usuários de transportes públicos e privados, principalmente) e outros grupos de interesse, analisando de que maneira e por meio de quais instrumentos as políticas públicas de mobilidade urbana foram desenvolvidas.

Palavras-chave: Transporte público, São Paulo, trânsito, ônibus, Metrô, corredores de ônibus, terminal urbano, Bilhete Único, Política Pública de Transporte

ABSTRACT

This research aims to analyze the characteristics of collective transportation policies in São Paulo, between 2001 and 2010. Based on the understanding of the current urban development model, which gave priority to individual and private transport on wheels, as well as a socio-spatial segregated role - we will try to define what were the main actions undertaken in this sector, considering: the historical evolution of transport policies from the early twentieth century, major public transport policy since 2001 (implementation of bus corridors, modal integration, implementation of the *Bilhete Único* ticket etc.), analysis of the impact of these policies on the dynamics of the urban mobility. We also intend to interpret the relationships between the municipal administrations that governed the city during this period (governments of Suplicy - 2001 – 2004, Serra / Gilberto Kassab - 2005 – 2008, and Gilberto Kassab - from 2009 to 2010) with the main agents involved with the urban dynamics (municipal political elite, businessmen and urban entrepreneurs, civil society and users of public and private transport, mainly) and other interest groups, analyzing how and through which instruments the urban mobility public policies have been developed.

Keywords: Public Transportation, São Paulo, transit, bus, subway, bus lanes, urban terminal, Bilhete Único, Public Transport Policy

AGRADECIMENTOS

De início gostaria de agradecer à CAPES que possibilitou financeiramente a realização deste trabalho.

Também gostaria de agradecer a todos da Secretaria da Pós que tiveram que me responder inúmeras perguntas pouco inteligentes.

Devo ser grato a todos que fazem parte da minha vida, sem exceção. Todos de alguma maneira contribuíram para que este trabalho fosse realizado. Tanto as conversas sobre transporte, quanto os intermináveis debates futebolísticos foram extremamente importantes para as reflexões que aqui estão.

As contribuições da banca de qualificação também foram fundamentais para que o argumento não se perdesse. Assim, também sou grato às professoras María Mónica Arroyo e Andreína Nigriello.

Três pessoas, porém, são fundamentais para início e conclusão desta dissertação. Dificilmente sem eles poderia apresentar meu trabalho. Primeiramente, devo prestar meus sinceros agradecimentos ao professor Fabio Betioli Contel, não apenas por me permitir participar de um excelente programa de pós-graduação, mas principalmente por conseguir me guiar nas minhas diversas “idas e vindas”. Agradeço pela paciência e pelo comprometimento.

Minha mãe com certeza é a pessoa mais fundamental em toda minha vida. Para chegar até aqui, só nós dois sabemos por onde foram dados os passos. Por tudo que tenho de bom, com certeza devo agradecê-la, pelos outros milhares de defeitos, guardo-os como minha inteira responsabilidade.

E por último devo agradecer a pessoa que tem me acompanhado nos últimos cinco anos. Sem ela com certeza o mínimo de responsabilidade que tenho provavelmente já teria escorrido por entre os dedos. Se alguém me escutou e me fortaleceu durante esses anos com certeza foi minha companheira da vida. Thais, sinto-me imensamente grato pela nossa parceria.

LISTA DE TABELAS, QUADROS, GRÁFICOS E IMAGENS

IMAGEM 1.1 - Ciclo da Irresponsabilidade

IMAGEM 2.1- Sistema Interligado - Áreas de Estudo - 2001

IMAGEM 2.2- Sistema Interligado - Áreas de Concessão - 2001

IMAGEM 2.3 - Terminais de ônibus em São Paulo

IMAGEM 2.4 – Município de São Paulo: Corredores de Ônibus existentes em 2010

IMAGEM 2.5 – Região Metropolitana de São Paulo: Áreas Urbanizadas, segundo períodos de expansão (1881 – 2002)

IMAGEM 2.6 – Expresso Tiradentes: Trecho elevado sobre Rio Tamanduateí

IMAGEM 2.7 – Sistema de Fiscalização por Laços Indutivos - (até 2004)

GRÁFICO 2.1 - Modernização e Gerenciamento do Sistema de Tráfego e Transporte Coletivo em São Paulo - (2003-2010)

GRÁFICO 2.2 - Índice de Mobilidade Total por Renda Familiar Mensal

GRÁFICO 3.1 – São Paulo: Evolução do Subsídio às Empresas de Transporte Coletivo Municipal - (2001-2010)

GRÁFICO 3.2 – São Paulo: Porcentagem de Subsídio às Empresas de Transporte Coletivo Municipal em Relação ao Orçamento Total da Secretaria de Transportes - (2001-2010)

QUADRO 2.1 – Município de São Paulo: Evolução da Construção de Terminais Urbanos

QUADRO 2.2 – Município de São Paulo: Evolução da Instalação de Corredores de ônibus (até 2010)

QUADRO 2.3 – Região Metropolitana de São Paulo: Tempo Médio das Viagens Diárias por Tipo e Renda Familiar Mensal (2007)

QUADRO 2.4 - Valores de Integração entre o Sistema de Transporte Público

QUADRO 3.1 – São Paulo: Idade Média da Frota (2003-2010)

QUADRO 3.2 - São Paulo: Frota de Veículos Autorizada a Circular Prestando o Serviço de Transporte Coletivo da Cidade - Subsistema Local - (2003-2010)

GRÁFICO 3.3 – São Paulo: Passageiros Transportados pelo Subsistema Local (2001-2010)

TABELA 1 – Município de São Paulo: Viagens Diárias por Modo Principal e Renda Familiar Mensal (*) (1997)

TABELA 2.1 - Município de São Paulo - Distribuição das viagens coletivas entre as regiões de estudo (1997)

TABELA 2.2 - Modernização e Gerenciamento do Sistema de Tráfego e Transporte Coletivo em São Paulo - % - (2001-2010)

TABELA 2.3 – Região Metropolitana de São Paulo: Viagens Diárias por Tipo e Renda Familiar Mensal(*) (2007)

TABELA 2.4 – Município de São Paulo: Evolução Recente das Viagens Diárias Motorizadas por Modo Principal (1997-2007)

TABELA 2.5 – Região Metropolitana de São Paulo: Evolução das Viagens Diárias por Modo Principal (1967-2007)

TABELA 2.6 – RMSP: Dados Gerais da Mobilidade Urbana 1967, 1977, 1987, 1997 e 2007

TABELA 2.7 – RMSP –Viagens Diárias por Modo Coletivo e Número de Transferências (1997 e 2007)

TABELA 3.1 – Região Metropolitana de São Paulo: Evolução das Viagens Diárias por Modo Principal (1967-1997)

TABELA 3.2 – São Paulo: Evolução do Subsídio às Empresas de Transporte Coletivo Municipal - (2001-2010)

TABELA 3.3 – São Paulo: Passageiros Transportados Subsistema Local (2003-2010)

TABELA 3.4 – Metrô de São Paulo: Informações Sobre o Sistema (Situação em 31/12/2011)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. A EVOLUÇÃO DO MEIO AMBIENTE CONSTRUÍDO, SISTEMAS TÉCNICOS E NORMAS NO TRANSPORTE PÚBLICO DE SÃO PAULO	13
1.1. OS BONDES E O TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO: MODERNIZAÇÃO E RETROCESSO NA CIRCULAÇÃO EM SÃO PAULO	13
1.2. A CONSOLIDAÇÃO DO TRANSPORTE INDIVIDUAL E A DETERIORAÇÃO DO TRANSPORTE COLETIVO POR ÔNIBUS	19
1.3. O METRÔ E A AMPLIAÇÃO DA VELOCIDADE E DAS DISTÂNCIAS NA METRÓPOLE	30
1.4. OS SINAIS DE ESGOTAMENTO DO TRANSPORTE PÚBLICO PAULISTANO NA DÉCADA DE 1990	35
2. SISTEMA INTERLIGADO: NOVA ORGANIZAÇÃO E NOVOS SISTEMAS TÉCNICOS NA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPORTE COLETIVO.	44
2.1. REGIONALIZAÇÃO EMPRESARIAL, GERENCIAL E DE IMPLEMENTAÇÃO	44
2.2. NOVOS ELEMENTOS DO AMBIENTE CONSTRUÍDO: TERMINAIS, CORREDORES E VEÍCULO LEVE SOBRE PNEUS (VLP)	58
2.2.1 <i>TERMINAIS MUNICIPAIS</i>	59
2.2.2 <i>CORREDORES DE ÔNIBUS – “PASSA RÁPIDO”</i>	64
2.2.3 <i>VEÍCULO LEVE SOBRE PNEUS - VLP</i>	75
2.3. SISTEMAS TÉCNICOS E INFORMACIONAIS NA CONSOLIDAÇÃO DO NOVO SISTEMA INTERLIGADO	79
3. TRANSPORTES PÚBLICOS EM SÃO PAULO NO PERÍODO RECENTE: CIDADANIA VERSUS METRÓPOLE CORPORATIVA	88
3.1. O PAPEL DAS CONCESSIONÁRIAS NA POLÍTICA DE TRANSPORTE PÚBLICO	88
3.2. AS EMPRESAS PERMISSIONÁRIAS: UMA NOVA FORÇA POLÍTICA NA ORGANIZAÇÃO DOS TRANSPORTES URBANOS PAULISTANOS	96
3.3. RECURSOS MUNICIPAIS NA CONSTRUÇÃO DO METRÔ	104
CONSIDERAÇÕES FINAIS	111
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	115
ANEXOS	124

INTRODUÇÃO

Os engarrafamentos cotidianos na cidade de São Paulo são debatidos exaustivamente pela mídia. Em 10 de junho de 2009, por exemplo, a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) registrou o maior congestionamento da capital paulista, calculado em 293 km.¹ Curiosamente, passados oito dias do recorde, foram iniciadas as obras de ampliação da Marginal Tietê, orçadas em aproximadamente 1,3 bilhões de reais, dos quais R\$ 1,1 bi sairia dos cofres públicos.² Os valores empenhados pelo poder público atualmente (2012), todavia, já ultrapassam os R\$ 1,75 bi³.

São Paulo possui atualmente uma população estimada de 11.253.503⁴ de habitantes e 7.259.834⁵ de veículos circulando, números que correspondem a aproximadamente seis veículos para cada dez habitantes. Tais indicativos, somados às notícias diárias sobre congestionamentos quilométricos, refletem os problemas de infraestrutura urbana que o município paulista enfrenta. Muitas das propostas para acabar com os grandes congestionamentos estão ligadas à ampliação da capacidade de circulação de automóveis dentro da cidade, ou seja, da construção de mais vias expressas, pontes, túneis, etc., embora o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei nº 13.430, de 13 de Setembro de 2002), dispositivo legal que, dentre outras funções, estabelece as diretrizes para a política de mobilidade urbana, tenha por compromisso as seguintes preocupações: 1. promover a “universalização da mobilidade e acessibilidade”; 2. priorizar o transporte coletivo; 3. “aumentar a acessibilidade da população de baixa renda”; 4. “tornar o sistema de transporte coletivo um provedor eficaz e democrático de mobilidade e acessibilidade urbana” e 5. “garantir a universalidade do transporte público”.

Dada essa problemática da mobilidade urbana, o presente trabalho tem como objetivo analisar as políticas públicas de transporte coletivo entre os anos

¹ O Estado de S. Paulo, 10 de junho de 2009, caderno Cidades. Em 1 junho de 2012, segundo a edição do O Estado de S. Paulo da referida data, a marca de 2009 foi quebrada às 19h, com o pico de 295 km.

² O Estado de São Paulo, 18 de junho de 2009, caderno Cidades.

³ O Estado de São Paulo, 11 de junho de 2011, caderno Cidades.

⁴ Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. <<http://www.ibge.gov.br>>

⁵ Fonte: DETRAN/SP – Departamento Estadual de Trânsito de São Paulo
<<http://www.detran.sp.gov.br/frota/frota.asp>>

de 2001 e 2010 no município de São Paulo⁶. Para isso, buscou-se apoio em metodologias de análise já consagradas pela literatura acadêmica, tanto na geografia humana e no urbanismo, quanto na análise das políticas de transporte. Novas perspectivas vêm sendo incorporadas às análises mais recentes sobre mobilidade que, por consequência, afetam a maneira de compreender o transporte público. Balbim (2003) ressalta que o objetivo, hoje, é “antes de mais nada, produzir análises sobre os comportamentos de deslocamentos e não apenas revisões e previsões quantitativas.” (BALBIM, 2003, p. 181). A observação elucidativa de Vasconcellos (1996) vai ao encontro do argumento de Balbim (2003):

Este enfoque mais amplo requer a análise da conexão entre a oferta do sistema de circulação (vias e veículos) e a estrutura urbana, como elementos interdependentes [...]. Requer também a análise da conveniência e da acessibilidade econômica dos meios de circulação, bem como da compatibilização entre o tempo disponível dos indivíduos e as horas de operação das atividades de destino das viagens. Este conjunto complexo de determinantes faz da acessibilidade um conceito muito mais abrangente do que o da mobilidade simples e o único capaz de capturar o padrão de deslocamentos – e da reprodução social – de forma conveniente (VASCONCELLOS, 1996, p. 31).

Essa nova visão da mobilidade permite uma análise do espaço geográfico que realce a dinâmica de alguns de seus elementos fundamentais. Em primeiro lugar, ela possibilita compreender a influência das diferenças sociais, econômicas e políticas entre grupos no uso do espaço e nas condições de deslocamento de cada indivíduo. Ademais, permite entender a acessibilidade como “um *output* essencial dos sistemas de transporte e trânsito” (VASCONCELLOS, 1996, p. 32).

É tendo em vista a caracterização da mobilidade a partir desse contexto mais amplo que nos valeremos do conceito para analisar as políticas públicas de transporte coletivo. Dentro desse contexto, será importante considerar os argumentos acerca do “sistema de circulação” proposto por Vasconcellos (1996), que é composto pela combinação entre a estrutura de circulação – vias, calçadas, terminais, etc. – e os meios de circulação – os veículos que se deslocam sobre a estrutura mencionada (VASCONCELLOS, 1996). O próximo

⁶Decidimos por estabelecer este recorte temporal pois ele permite a problematização dos principais arranjos recentes no ambiente construído da cidade relativos aos transportes públicos (normas, sistemas técnicos, organização pública e divisão do trabalho entre as empresas de transportes).

passo é relacioná-lo à conceituação de “espaço geográfico” de Santos, que o entende como “um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como quadro único no qual a história se dá.” (SANTOS [1996] 2008, p. 63). Partir deste “quadro teórico de referência” permitirá ainda verificar o arranjo entre o ambiente construído, os objetos, as ações e as normas empreendidas nas políticas de transporte coletivo recentes na cidade de São Paulo. A partir dos conceitos expostos, no primeiro capítulo, realizaremos um “resgate” histórico das infraestruturas e das políticas de transporte, pois “somente a história nos instrui sobre o significado das coisas” (SANTOS, 1992, p. 95). Todavia, tal resgate procurará entender as ações empregadas na história de forma crítica, já que, “é preciso sempre reconstruí-la, para incorporar novas realidades e novas ideias ou, em outras palavras, para levarmos em conta o Tempo que passa e muda.” (SANTOS, [1994] 2008, p. 15). Na primeira seção desse capítulo, faremos uma breve análise do processo de consolidação dos bondes como principal meio de transporte do início do século XX e de sua substituição, justificada por “desencontros” políticos e técnicos. Na segunda seção, procuraremos compreender a formação da Companhia Municipal de Transporte Coletivo - CMTC, sua influência no “desaparecimento” dos bondes e como a indústria ligada ao setor automobilístico deu novos contornos à organização espacial da cidade. Já na terceira, abordaremos as mudanças ocorridas após a implantação do Metrô na cidade de São Paulo. Por fim, na quarta e última seção, analisaremos as principais ações realizadas na década de 1990, década que antecede o período aqui investigado. Nessa seção, apresentaremos um balanço do que representou a década de 1990 para a política de transporte coletivo municipal, como a formação das “lotações”, o rodízio de carros e a deterioração do sistema público de transportes.

Amparados também em alguns autores centrais da literatura política e socioeconômica brasileira (SINGER, 1973; KOWARICK, 1994), tentaremos compreender o papel determinante do capital privado e suas relações diretas com a organização do espaço no município de São Paulo e em toda a Região Metropolitana. Vale lembrar que não nos debruçaremos extensivamente na análise dessas relações, pois há uma vasta literatura sobre especulação imobiliária, “espoliação urbana” e relação capital/Estado que já é extremamente

reconhecida e utilizada nas mais variadas pesquisas científicas sobre esses temas. Todavia, a revisão de parte dessa literatura mostra sua importância para a contextualização de certos aspectos da política de transportes, permitindo-nos chegar a alguns apontamentos interessantes da pesquisa, que se somarão à análise das ações empreendidas pelo poder municipal e seus desdobramentos no meio ambiente construído urbano.

No segundo capítulo, entraremos, de fato, no universo de análise que guiará a maior parte de nossa pesquisa empírica. Na primeira seção desse segundo capítulo, mostraremos como se deu a implementação da nova política de transporte público da cidade de São Paulo, a partir da Lei Municipal nº 13.241/2001. Já na segunda seção, analisaremos as principais transformações no meio ambiente construído e nos sistemas de objetos que servem ao transporte coletivo, procurando identificar os impactos de sua mudança no sistema de circulação da cidade. Os principais objetos geográficos estudados nessa parte da investigação serão os *terminais urbanos*, os *corredores de ônibus* e o *veículo leve sobre trilhos - VLP*.

Finalmente, no terceiro e último capítulo deste trabalho, procuraremos apresentar o papel desempenhado por importantes agentes na política de transporte coletivo municipal. Na primeira seção, resgataremos importantes debates atuais sobre as empresas de ônibus na dinâmica das políticas públicas de transporte coletivo e como se deu sua organização institucional no novo planejamento de transportes de São Paulo. Na segunda seção, apresentaremos um pouco da história das cooperativas de transporte coletivo por *vans* na cidade, popularmente conhecidas como “lotações”. Nessa seção, buscaremos compreender o contexto de seu surgimento e o processo de evolução que as colocou como importante agente na política municipal de transporte coletivo. Na terceira e última seção, abordaremos o envolvimento do poder municipal na construção do Metrô paulistano e a maneira como os recursos municipais fizeram parte desse processo de ampliação do sistema de transporte de responsabilidade do governo estadual.

1. A EVOLUÇÃO DO MEIO AMBIENTE CONSTRUÍDO, SISTEMAS TÉCNICOS E NORMAS NO TRANSPORTE PÚBLICO DE SÃO PAULO

1.1. Os Bondes e o Transporte Público Coletivo: Modernização e Retrocesso na circulação em São Paulo

O início da atuação das primeiras empresas de transporte coletivo da cidade de São Paulo não difere muito da forma como as atuais se organizaram e se transformaram em grandes atores da política de transporte da capital.

Os tálburis de aluguel (espécie de pequena carruagem de duas rodas e dois assentos, sem capota, puxada por animais) surgiram na capital de forma “espontânea”, por volta de 1850, tentando suprir a ausência de transportes coletivos que levassem os habitantes aos destinos necessários. Com a instalação da primeira estação ferroviária na cidade de São Paulo em 1867 (a Estação da Luz) – e, conseqüentemente, com o maior fluxo de pessoas nesta área da cidade – percebeu-se a necessidade da criação de novas formas de transporte coletivo que pudessem suprir a demanda decorrente no novo “fixo geográfico” instalado na área central do município.

Na década de 1870, os “pequenos empresários” do setor de transportes se organizaram e consolidaram a primeira empresa de transportes coletivos da cidade. A partir de Decreto Imperial de agosto de 1871, o Governo da Província de São Paulo ficou “autorizado a conceder privilégio exclusivo, por 50 anos, ao engenheiro Nicolau dos Santos França Leite ou quem melhores vantagens oferecer para estabelecer uma linha de diligências tiradas por animais sobre trilhos de ferro” (STIEL, 1978, p. 42).

Em 1872, a Companhia de Carris de Ferro de São Paulo entrou em operação com apenas 6 carros, inaugurando “a linha pioneira da rede de bondes puxados a burro” (SILVA, 2011, p. 34). De maneira análoga às Companhias de transporte coletivo atuais, a Cia. de Carris de Ferro de São Paulo foi incorporando as concorrentes e se transformando em uma grande empresa “monopolista” do setor. Entendendo que havia um descompasso no cumprimento de horários, na circulação dos veículos e na operação de cada empresa, o Estado resolveu fazer valer seu poder de organização do espaço

através da Lei nº 400, de 20 de maio de 1889, unificando todas as empresas em apenas uma, a Companhia Viação Paulista, possibilitando a essa Companhia uma maior autonomia na expansão das linhas dos carris. A falta de concorrência no setor deu início a um processo de deterioração dos serviços de transporte coletivo, que já não eram satisfatórios.

Paralelamente aos problemas enfrentados pela Cia. Viação Paulista, a consolidação de uma nova força no cenário dos transportes coletivos na cidade de São Paulo foi se dando com a fundação da *The São Paulo Tramway Light and Power*, de capital canadense (STIEL, 1978, p. 124). A *Light*, como ficou conhecida popularmente, deu seus “primeiros sinais de vida” antes mesmo da sua própria consolidação como empresa. A partir do *lobby* de um ex-gerente da Cia de Carris de Ferro (o Comendador Antonio Augusto de Souza), houve a aprovação da Lei de nº 304 de 1887, que “autorizava a concessão para lançamento de bondes elétricos” na cidade de São Paulo, além de já conceder por 40 anos o uso das linhas de bondes por tração elétrica ao próprio comendador e seu “sócio”, Francisco Gualco. Segundo Stiel (1978), os investimentos para iniciar a operação da *Light* foram da ordem de US\$ 6 milhões (relativos ao período).

Em 1899, a *Light* recebeu autorização presidencial para operar em solo brasileiro, firmando a transferência do uso das linhas em nome do Comendador Antonio de Souza e Francisco Gualco para a empresa.

Assim, a *Light* ficou com a concessão sobre os bondes e mais “concessão para uso e gozo de linhas para produção e distribuição de eletricidade para iluminação, força motora e outros misteres da indústria e do comércio, bem como a concessão para o assentamento de postes e fios de transmissão da potência hidráulica das cachoeiras do Rio Tietê, no município de Parnaíba, Estado de São Paulo até a Capital e seus subúrbios.” (STIEL, 1978, p. 124).

Tais investidas causaram diversos problemas entre a *Light* e a Cia. Viação Paulista, uma vez que a nova concorrente implementava sistemas técnicos mais modernos na cidade, com condições de oferecer um serviço mais eficiente para os padrões da época. Segundo Silva (2011), inúmeras batalhas jurídicas (e até mesmo “campais”) foram travadas, com tentativas de anular a autorização da concessão em nome da *Light*, batalhas essas que, de certa maneira, se justificavam, uma vez que a Cia. Viação Paulista também

estava habilitada para operar o sistema de bondes por longo período. Todavia, essa autorização estava restrita à operação de bondes por tração animal. Por fim, a empresa canadense ganhou o embate jurídico e deu início à construção do sistema de transporte coletivo mais importante do período.

A *Light* iniciou suas ações com o monopólio do transporte coletivo da cidade, além da produção e provisão de energia elétrica. As condições para o pleno desenvolvimento da empresa estavam postas. Mesmo após questionamento do monopólio à prefeitura por parte do Grupo Guinle – empresa que administrava uma usina hidrelétrica em Santos e interessada em ofertar energia em áreas não cobertas pela *Light* –, a exclusividade da geração e oferta de energia foi ratificada em nome da *Light*. Em troca, as tarifas foram unificadas em 200 réis, valor praticado pela Cia. Viação Paulista à época dos bondes puxados por animais, além dos valores pagos por estudantes e operários receberem desconto de 50% do total (SILVA, 2011).

Na metade da década de 1910, a *Light* firmou uma parceria com a recém instalada incorporadora *City of São Paulo Improvements and Freehold Company Limited*, popularmente conhecida como *City*. A parceria consistia na provisão de transporte exclusivo por parte da *Light* para suprir a demanda do que hoje se conhece como o Bairro dos Jardins. “Segundo a proposta, a *City* pagaria os serviços executados pela *Light*, com terrenos de sua propriedade, por ela mesmo supervalorizados. A *Light*, por sua vez, apresentava à *City* custos de extensão de linhas até 100% mais altos que a média.” (MELLO, 1999, p. 120).

No início do século XX, os Bairros de Jardim América e Jardim Europa não passavam de áreas pantanosas (VILLAÇA, 1998, p. 197) distantes do centro da cidade. Os empreendedores necessitariam, então, criar condições para conseguir atrair investidores e moradores para essa parcela da cidade e é nesse contexto que tal acordo foi firmado entre as duas instituições privadas (MELLO, 1999). Mais à frente, veremos que os setores do transporte público e as empreiteiras caminharam lado a lado na construção da cidade. Mello (1999) ressalta ainda que, “tanto a *Light* quanto a *Cia City* influenciaram de modo marcante o desenvolvimento urbano de São Paulo e que o critério de melhor atender a população nem sempre foi levado em conta nos investimentos feitos pela empresa canadense.” (MELLO, 1999, p. 120).

A partir da década de 1920, após vultosos montantes oriundos da receita de operação dos bondes, a *Light* sentiu um decréscimo nos ganhos gerados pela operação desse sistema técnico de transportes. Além dos volumes financeiros reduzidos,

no dia 5 de julho de 1924, a cidade foi surpreendida pelo levante tenentista que praticamente paralisou o estado. Para reprimir a insurreição, o governo do presidente Arthur Bernardes lançou pesados bombardeios sobre a cidade toda, buscando atingir alvos civis, como forma de isolar os rebeldes ante a opinião pública. Os ataques provocaram grandes prejuízos à *Light* ao destruir dezenas de quilômetros de linhas de bonde e de transmissão elétrica (SILVA, 2011, p. 33).

Em 1925, São Paulo viveu um grande período de estiagem, resultando na baixa dos níveis dos reservatórios e, por consequência, dificultando o fornecimento de energia para a circulação de seus veículos. É nesse período que pequenos empresários iniciaram a atuação com ônibus, ainda que de forma clandestina, para suprir a insuficiência manifestada na prestação de serviços de transporte por bondes na capital paulista.

Com os elevados custos de operação dos bondes, a saída da *Light* foi negociar com a administração municipal um novo acordo para reajuste dos valores das passagens. Em contrapartida, a empresa apresentaria um novo plano de ampliação do sistema, incluindo projeto do que poderia vir a ser a primeira linha de Metrô do Brasil:

As propostas da empresa foram reunidas em um documento intitulado “Plano Integrado de Transportes”, que foi entregue à prefeitura em 25 de maio de 1927. De acordo com esse texto, a *Light* se propunha, entre outras coisas, a construir trechos curtos de linhas subterrâneas de trânsito rápido na área central, de forma a liberar as ruas do tráfego de bondes; construir linhas de trânsito rápido totalmente segregadas das ruas a partir da zona central em direção aos bairros; retirar os bondes do Triângulo (zona sofisticada, no coração do centro da cidade) e de ruas estreitas, redesenhando a rede; ampliar a extensão das linhas e da frota de bondes em 50%; e implantar linhas alimentadoras dos bondes em vias exclusivas e nos trechos em subterrâneo, operadas por ônibus, construindo um sistema integrado, numa concepção arrojada e até então totalmente inovadora (SILVA, 2011, p. 34).

O referido Plano contava ainda com reajustes semestrais das tarifas baseados na variação dos custos dos serviços oferecidos. Caso houvesse

“sobras” nas contas, tais valores seriam depositados em um fundo que seria usado para cobrir “eventuais déficits futuros da rede” (SILVA, 2011, p. 35).

O novo plano de modernização do sistema apresentado pela *Light*, não por acaso, acabou por ser rejeitado. Os debates para os “melhoramentos” da cidade de São Paulo já ocorriam no Instituto de Engenharia e repercutiam dentro da administração municipal. Entretanto, tais discussões não passavam pelas ideias apresentadas pela companhia canadense. Data desse período um aumento do uso dos automóveis para os deslocamentos urbanos, gerando problemas de tráfego na área central da cidade, sendo que a solução para esses problemas (que se agravariam a cada ano) parecia estar condicionada ao alargamento das vias, construções de novos viadutos e também de novas avenidas.

Segundo Silva (2011), o projeto de modernização da *Light* tinha como foco a valorização da área central do município, a partir de um plano baseado no transporte coletivo de massa – de superfície e subterrâneo – com o intuito de descongestionar o centro da cidade. Entretanto, a Prefeitura de São Paulo optou pelo projeto de expandir o território da capital a partir do plano elaborado por Prestes Maia, que “propunha a implantação de um sistema viário articulado por amplas avenidas radiais e perimetrais, que abririam caminho para o avanço de carros particulares e ônibus rumo às novas zonas de expansão urbana da cidade.” (SILVA, 2011, p. 36). Embora esse projeto tenha se iniciado efetivamente apenas no ano de 1938, quando Prestes Maia foi nomeado Prefeito de São Paulo, o modelo de crescimento urbano que a cidade adotaria já tinha sido escolhido quando da negativa à empresa canadense.

A não aceitação por parte da administração municipal do projeto de modernização do sistema de transporte coletivo da *Light* conduziu à decisão da operadora de bondes de desistir, em 1937, da renovação do contrato de concessão que estaria em vigor até o ano de 1941.

Com início da Segunda Guerra Mundial (1939), foram aumentadas as dificuldades relacionadas à importação de ônibus e de “matérias-primas” para a indústria nacional. Por conta dessas dificuldades, o Governo Federal, a pedido do município de São Paulo, decretou a continuidade da operação dos bondes por parte da *Light* por prazo indeterminado. Foi somente em 1946 que a *Light*

deixou de ser obrigada a manter a prestação do serviço de transporte por bondes elétricos.

Em 1947, a empresa canadense foi incorporada ao capital da Companhia Municipal de Transporte Coletivo (CMTC), empresa pública recém-criada para gerenciar e operar o sistema de transportes coletivos da cidade de São Paulo. A CMTC manteria os serviços de bondes até o ano de 1968 (STIEL, 1978).

Como se pode observar, apesar da importância que a *Light* adquiriu ao longo dos anos como operadora do primeiro meio de transporte coletivo da cidade – e também como geradora e distribuidora de energia –, os esforços para se manter na prestação do serviço de transporte não foram suficientes para competir com a força do “novo capital” proveniente dos centros industriais mais desenvolvidos. Balbim (2003) afirma que “São Paulo participou das estratégias do ‘novo capital’ da indústria automobilística, que passou a ter uma grande influência no processo de crescimento das cidades” (BALBIM, 2003, p. 67). Essa influência pode ser verificada com a chegada de indústrias ligadas ao setor.

Vale observar que a articulação dos acontecimentos não se deu ao acaso. É fato que a criação da companhia *Light* teve aspectos “nebulosos” na articulação de seus conteúdos normativos. Como vimos, o *lobby* feito por empresários interessados em explorar o sistema movido à eletricidade junto à administração municipal deixa dúvidas quanto a lisura da instalação da empresa de capital estrangeiro em São Paulo (STIEL, 1978; MELLO, 1999; SILVA, 2011). Entretanto, a forma como a mesma empresa foi sacada do cenário paulistano não é menos questionável.

Deste modo, os bondes não podem ser excluídos do processo de expansão rumo à periferia, como afirmou acontecer Silva (2011), mesmo porque a manutenção da *Light* na operação do sistema coletivo estava condicionada ao monopólio de todo o sistema, inclusive do transporte realizado por ônibus, que fazia frente, ainda que de forma precária, aos interesses da companhia, como bem analisa Balbim (2003). Entretanto, refletir sobre o modelo preterido nos permite questionar se a expansão, mesmo que aliada aos interesses corporativos de um determinado grupo, não teria dado uma

característica mais “cidadã” do ponto de vista da organização do espaço da cidade.

1.2. A Consolidação do Transporte Individual e a Deterioração do Transporte Coletivo por Ônibus

Na segunda metade da década de 1940, o transporte coletivo por bondes elétricos da *São Paulo Tramway, Light and Power Company - Light* - chegava ao seu fim. Isto se deu mais especificamente em 1946, como observado na seção anterior. A forma com que as empresas de ônibus substituíram o sistema por bondes deu ainda mais força para a extinção deste meio de transporte dos mais eficazes da época, o bonde⁷, fazendo-o desaparecer por completo em 1968.

De início, o ônibus teve grande aceitação entre a população como meio de transporte coletivo principalmente por conta de sua facilidade em percorrer caminhos menos restritos, já que sua fluidez não depende de uma rede-suporte específica (como era o caso dos bondes, que dependiam dos trilhos). Com a criação da Companhia Municipal de Transportes Coletivos, em 1946, foram dados os primeiros passos no intuito de organizar o sistema de ônibus do município, que passava por um momento de instabilidade e deterioração, como relata Cheibub (1985, p. 55). Entretanto, não é possível excluir o papel decisivo da indústria automobilística, como veremos mais à frente, nesse processo de consolidação do transporte coletivo por ônibus, em detrimento dos bondes.

A cidade de São Paulo vivia no início do século XX um intenso crescimento populacional, que por sua vez densificava sua área urbanizada, e inflacionava os valores das terras, tanto para as indústrias, quanto para seus moradores. O rápido crescimento industrial brasileiro a partir dos anos 1930, impulsionado pela política de substituição de importações, tornou São Paulo o principal pólo industrial do país. Como lembra Paul Singer, São Paulo era uma

⁷ Cabe ressaltar que, atualmente, muitas cidades europeias adotaram Veículos Leves sobre Trilhos (VLT) – transporte de funcionamento equivalente aos bondes do início do século XX – como solução para o transporte coletivo de suas cidades. Dentre elas, podemos citar Barcelona, Madrid, Paris, Lyon e Rotterdam (ALOUICHE, 2008).

cidade que possuía uma boa infraestrutura decorrente, principalmente, do mercado regional criado no período do café já no final do século XIX.

As mudanças econômicas implementadas no período anterior a década de 1950 propiciaram a entrada de indústrias ligadas ao setor automobilístico e, como já observado, tal seguimento se instalou preferencialmente em São Paulo. Balbim (2003) destaca que entre 1920 e 1945 o governo de Washington Luís investiu na construção de inúmeras rodovias municipais, consolidando o início da metropolização de São Paulo. Esse fenômeno evidenciado por Balbim (2003) e outros autores⁸ apresenta a relação de “cumplicidade” entre os diversos setores empresariais do período, cimentando cada vez mais o modelo de uma cidade corporativa (SANTOS, [1990] 2009), onde obras de infraestrutura são realizadas com a intenção de ampliar as facilidades de atuação de determinados grupos econômicos. Os investimentos estatais deram prioridade aos setores mais vitais à acumulação, como empresas de transporte e energia (BONDUKI & ROLNIK, 1982, p. 125). “O funcionamento do mercado imobiliário faz com que a ocupação destas áreas seja privilégio das camadas de renda mais elevadas, capaz de pagar um preço alto pelo direito de morar.” (SINGER, 1982, p. 27). Um exemplo disso é o fato de que “loteamentos surgiam entre a zona central e os bairros já consolidados, mas ainda afastados, como forma de compactar a área central” (BALBIM, 2003, p. 57), fazendo com que o velho centro da cidade passasse “a ser circundado então por um cinturão de classe média” (ROLNIK, 1994, p. 106) evidenciando uma “intensa especulação imobiliária”.

Conforme já relatado, a substituição dos bondes pelos automóveis se deu de forma paulatina, em grande parte pelo aumento da primazia dos novos meios de transporte disponíveis, e também pela influência que a indústria automobilística passou a ter nos destinos da nação como um todo. Essa importância das grandes corporações transnacionais no país acabou por influenciar não apenas a extinção de determinados sistemas técnicos de transporte, mas também toda a organização das cidades no território nacional, de acordo com as vicissitudes dessas corporações. A produção intelectual sobre o assunto não é pequena; pelo contrário, são diversos os autores que se

⁸ Em sua tese de Doutorado, Balbim (2003) cita outros autores que atestam o fenômeno descrito, como Souza (1998) e Langenbuch (1968).

debruçaram sobre o tema da especulação imobiliária e as consequências sociais impostas por esse modelo de crescimento das cidades⁹. Mostramos também que a *Light* apresentou às autoridades municipais um plano, em 1926, no qual o sistema de transportes coletivos receberia um incremento de novos bondes, além de linhas subterrâneas de grande velocidade (o que conhecemos nos dias de hoje por Metrô). (STIEL, 1978, P. 188).

É evidente que existiam interesses privados por trás das melhorias propostas pela *Light*, entretanto, caberia ao poder público determinar as melhores soluções para controlar o crescimento desordenado da cidade e evitar possíveis “deseconomias” causadas pelos vazios urbanos gerados por loteadores interessados na captura dos benefícios provenientes da expansão das infraestruturas urbanas.

Pode-se ter a impressão de que a criação da CMTC tenha vindo ao encontro do interesse público. Cheibub (1985) relata as justificativas apresentadas pelo então prefeito Abrahão Ribeiro (1945-1947) para a criação da companhia municipal, sendo uma delas o fato de que “das 34 empresas existentes em 1945, (...) apenas três ou quatro possuem organização adequada” (CHEIBUB, 1985, p. 55), além da frequente deterioração dos veículos utilizados para o transporte de passageiros. Segundo o autor,

o prefeito afirmava que a reabilitação dos serviços existentes, não poderia ser feita ‘pelos mesmos métodos até hoje adotados, isto é, ao arbítrio de algumas dezenas de empresários que não possuem (...) a mentalidade de prestacionistas de serviços de utilidade pública’. Ao contrário, a importância desse serviço para o funcionamento da cidade, exigia que todo o serviço fosse confinado a um único órgão público (SÃO PAULO, 1946, p. 22 *apud* CHEIBUB, 1985, p. 57).

Podemos de fato confiar no discurso apresentado pela administração municipal da época no que diz respeito à criação de um órgão eficiente com “mentalidade prestacionista de serviços de utilidade pública”? Logo se vê que, longe disso, a relação entre poder público e poder privado se misturou e entrou em conflito constantemente na cidade de São Paulo. Para Balbim (2003),

um dos agentes ou capitais envolvidos nas estratégias de substituição do modo preferencial de transporte (**bondes**) foram os produtores de

⁹Vale citar Maricato ([1979] 1982), Rolnik (1994), Caldeira ([200] 2008), Kowarick ([1979] 1983), entre outros.

pneus. Em São Paulo, a Goodyear instalou-se em 1939, produzindo 400 unidades/dia. Em 1945 já eram 1.300 unidades, e, em 1950, além dessa empresa já estavam instaladas a Pirelli e a Dunlop, evidenciando o poder de ação dessas indústrias (BALBIM, 2003, p. 67, grifo nosso).

Ou seja, com o poderio econômico das multinacionais, como no caso da indústria de pneus, consolidar-se-ia um novo meio de transporte que se utilizava dos materiais e bens produzidos por essas multinacionais, em uma cidade em plena expansão territorial. A difusão da rodoviação seria a combinação perfeita para ampliar o desenvolvimento do mercado imobiliário (terras), da construção civil (vias e infraestrutura em geral) e dos setores ligados à indústria automobilística. O Estado, dessa maneira, seria o parceiro ideal, que criaria uma empresa onde a demanda por pneus seria intensa, mas que estaria “respaldada” pelo material ofertado por empresas como *Goodyear*, *Pirelli* e *Dunlop*.

Marques (2003) evidencia essa relação estreita entre público e privado como sendo efetivada por meio de redes de influência em diversas administrações municipais, dentro da Secretaria Vias Públicas - SVP -, a partir de 1975. Outro ponto bastante interessante levantado por Marques (2003) se dá em torno da “construção histórica da Secretaria de Vias Públicas”. Para o autor, “a organização territorial da cidade de São Paulo ao longo do século XX ocorreu, por um lado, pela ação isolada de empreendedores privados e, por outro, pela realização de obras públicas, especialmente viárias e de drenagem” (MARQUES, 2003, p. 57). Sendo assim, a Secretaria de Vias Públicas¹⁰, representante do poder público, aliada à criação da CMTC, forneceram as condições mais precisas para a obtenção de lucros por parte do setor privado. Segundo o autor, a relação “promíscua” entre esfera pública e privada ganhou contornos mais dramáticos quando as administrações foram de partidos considerados “de direita” (de acordo com a própria classificação do autor). Todavia, como veremos mais à frente, mesmo a gestão de Marta Suplicy (2001-2004) na Prefeitura de São Paulo, considerada mais “à esquerda” no escopo da ação política, se comparada a gestões anteriores, não conseguiu –

¹⁰ A Secretaria de Vias Públicas citada no texto atualmente recebe o nome de Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras. Em 1945, a secretaria recebia o nome de Secretaria de Obras e Serviços, como expõe Marques (2003).

no que toca às políticas públicas de transporte coletivo –, se desvencilhar do poder econômico do setor privado.

Ainda sobre a relação entre poder público e privado, vale notar que Cheibub (1985) divide em três momentos “o processo que resultou na atual polarização e mobilização de interesses privados em São Paulo” (CHEIBUB, 1985, p. 50), quais sejam:

1- 1946: Criação da Companhia Municipal de Transportes Coletivos como resultado da “reformulação do serviço de transporte, tendo como ponto de partida a ideia do seu caráter social e, com ela, a inconveniência de que fosse operado por particulares.” (CHEIBUB, 1985, p. 50).

2- Décadas de 1950 e 1960: “penetração da iniciativa privada na prestação do serviço de ônibus da cidade.” (CHEIBUB, 1985, p. 51). No mesmo período, também ocorreu um processo de degradação do sistema de transporte coletivo, que inicialmente seria restrito à operação e controle da CMTC. Como mostra o autor,

este processo se deu a nível da menor unidade do sistema, a linha de ônibus, permitindo que se estabelecesse uma relação individualizada, tipicamente clientelista, entre os empresários e o poder municipal. Toda a política municipal se resumia, então, em decidir os beneficiários das concessões das linhas de ônibus, o que era feito a partir de critérios estritamente individuais. Nesse sentido, a arena política que se estruturou em torno das questões de transporte era distributiva. A principal consequência deste processo foi a perda da autoridade pública sobre o setor, pois as linhas concedidas eram vistas como linhas adquiridas, ou seja, de propriedade dos empresários que as explorariam comercialmente.” (CHEIBUB, 1985, p. 51).

3- Década de 1970: a Prefeitura de São Paulo reorganizou a prestação de serviço de ônibus por empresas privadas. A principal tarefa dessa política foi a de “desestruturar o padrão distributivista que prevalecia até então, inaugurando um padrão de conflito no relacionamento entre empresários e governo municipal.” (CHEIBUB, 1985, p. 51). À medida que as áreas periféricas da cidade se expandiam, o serviço de transporte coletivo se tornava cada vez mais precário. E mesmo com a prestação de serviços de péssima qualidade, as empresas se consolidavam em busca de novos espaços para avançar.

O segundo momento salientado por Cheibub (1985) – entre as décadas de 1950 e 1960 – quando a iniciativa privada retornou ao cenário dos transportes públicos –, é também o período em que se verificou um processo

acentuado de desenvolvimento industrial no país. Esse processo de crescimento intenso verificado principalmente nas décadas de 1960 e 1970, durante o regime militar, transformou São Paulo no principal pólo industrial nacional, atraindo grandes contingentes de mão de obra, principalmente dos estados do nordeste do Brasil. Na visão de Balbim (2003),

o crescimento intenso da cidade, de maneira paralela aos possíveis direcionamentos definidos pelo poder público, ou seja, estimulado por estratégias privadas e pressionado pela turba de imigrantes sem moradia na capital, tornou-se um processo realmente perverso na medida em que a cidade, assim como o país, vivia um momento de vultuosos investimentos públicos em infraestrutura básica, que respondia, porém, aos ditames e estratégias dos setores que deveriam ser atraídos para a economia (no caso, o automobilístico). (BALBIM, 2003, p. 80).

Tais investimentos não ficaram restritos apenas à indústria automobilística. Com a consequente ampliação da mancha urbana da capital, as diversas empresas de ônibus que operavam no município também acabaram se beneficiando economicamente das obras viárias e de infraestrutura realizadas pelo poder público local.

O sentido que se pretendia imprimir no funcionamento da CMTC (como mostra o discurso do prefeito de São Paulo no “momento” de sua criação) acabou por não se realizar na prática. Os rumos que a empresa adotou poucos anos depois de sua instalação acabaram por não cumprir a promessa de “qualificar” os serviços oferecidos no setor dos transportes coletivos. Como entender a lógica de funcionamento dos transportes coletivos na cidade neste período?

Conforme já frisado, Vasconcellos (1996) apresenta um esquema no qual o “sistema de circulação” tem como componente a “estrutura de circulação” (vias, calçadas, terminais, etc.), que facilita a compreensão da importância das vias públicas na dinâmica da circulação; este esquema também pode dar pistas sobre as motivações da administração municipal para adotar o modelo de transporte sobre pneus. Segundo esse autor, o processo de consolidação do sistema de transporte coletivo sobre pneus do município de São Paulo está baseado na lógica do que chamou de “ciclo da irresponsabilidade”. Este, por sua vez, toma por base o “ciclo de oferta do

transporte público” de “Gómez-Ibáñez e Meyer” (VASCONCELLOS ([1996] 2009)(Imagem 1.1).

IMAGEM 1.1 - Ciclo da Irresponsabilidade

Fonte: VASCONCELLOS, [1996] 2009

Elaboração própria.

O “ciclo de oferta do transporte público” e sua derivação, anunciados por Vasconcellos ([1996] 2009)¹¹, podem ainda dialogar com a periodização

¹¹ Vasconcellos ([1996] 2009) indica ainda mais dois subciclos no esquema, sendo eles o “ciclo selvagem” e o “ciclo corporativista”. No “ciclo selvagem” o ponto “B” do ciclo de “Gómez-Ibáñez e Meyer” é substituído pelo seguinte pelo seguinte esquema: A. Indivíduos operam veículos; B. Rentabilidade atrai novos operadores; C. Receita média cai; D. Dilema de como reduzir custos e aumentar receita; E. Nível de receita cai e começam práticas ilegais; F. Associação começa a fechar o mercado; G. Controle violento do mercado e aumento de tarifas; H. Monopólios privados nos corredores se consolidam; I. Serviço é limitado aos trechos lucrativos; J. Sistema de transporte não pode ser integrado ou planejado; K. Sistema pode seguir rota caótica L. Regulação ou operação pública começam a ser implementadas.

Já no “ciclo corporativista”, a partir do ponto “G” se desdobra da seguinte maneira:

A. Pressões políticas começam a interferir com a operação; B. Oferta irracional diminui produtividade; C. Cooptação aumenta salários e benefícios; D. Aparecem déficits operacionais; E. Mais pressões aumentam subsídios indevidos; F. Déficits tornam-se críticos; G. Conflito político torna-se crítico; H. Políticos e imprensa pressionam por mudanças; I. Empresa pública é fechada; J. Serviço é privatizado.

apresentada por Cheibub (1985). Apesar do autor traçar seu esquema somente a partir da criação da CMTC, podemos verificar que o trajeto histórico percorrido pela política de transporte coletivo da cidade de São Paulo se encaixa com perfeição nos ciclos propostos por Vasconcellos ([1996] 2009). Ao resgatarmos a análise empreendida por Cheibub (1985) notamos que por conta de problemas enfrentados pela *Light*, empresas clandestinas de ônibus iniciam suas operações, conquistando o espaço que outrora era cativo da companhia canadense.

O “ciclo de oferta do transporte público” de “Góbez-Ibáñez e Meyer” têm as seguintes características:

- A. Indivíduos operam veículos;*
- B. Associações são formadas (consolidação);*
- C. Começa a regulamentação pública;*
- D. Declínio da rentabilidade;*
- E. Capital desiste do negócio;*
- F. Setor Público assume o serviço;*
- G. Subsídios sustentam o serviço;*
- H. Eficiência cai e custos sobem;*
- I. Dilema do subsídio versus cortes;*
- J. Retorno à operação privada.*

A partir da estatização do serviço (ponto F) de transporte coletivo da cidade de São Paulo em 1946, com a criação da CMTC, é que podemos verificar a aplicabilidade do “ciclo da irresponsabilidade” proposto por Vasconcellos ([1996] 2009). No segundo ponto da periodização proposta por Cheibub (1985), entre as décadas de 1950 e 1960, é que as empresas privadas retornam ao cenário dos transportes coletivos municipal. Ainda segundo o autor, na década de 1970 a administração municipal procura reorganizar a prestação dos serviços de transportes, porém sem grande sucesso, como se pode identificar no esquema de Vasconcellos ([1996] 2009). A partir do ponto F, verificamos que os acontecimentos propostos no “ciclo de oferta do transporte público” seguem de forma paralela ao “ciclo da irresponsabilidade”, todavia, com um maior nível de detalhes. Todo esse

percurso histórico demonstra uma forte relação entre iniciativa privada e poder público.

Segundo Vasconcellos ([1996] 2009), este relacionamento estreito entre administração pública e a indústria do transporte coletivo¹² criou um setor estável, que se consolidou no Brasil a partir dos anos 1970. Ainda segundo o autor, eram poucas as cidades que dispunham de empresas públicas de transporte coletivo e mesmo essas tinham parte de sua demanda atendida por operadores privados.

Em outra obra, Vasconcellos ([1999] 2009) mostra ainda que entre as décadas de 1960 e 1970, 75% do serviço de transporte público sobre pneus no município de São Paulo era operado por empresas privadas. Apenas 25% eram operados pela companhia municipal. “No âmbito geral do município, estas empresas particulares atendiam cerca de 70% do transporte total” (VASCONCELLOS, [1999] 2009), somando também o transporte sobre trilhos.

A partir de tais pressupostos, podemos afirmar que os mecanismos de organização dos transportes públicos da cidade de São Paulo eram bastante tributários das necessidades das empresas privadas do setor. O crescimento da cidade era condicionado pela oferta de trabalho das indústrias recentemente instaladas no estado. A questão habitacional¹³ foi também um dos pontos onde o poder público não atuou de forma a dar condições dos trabalhadores se instalarem em regiões próximas aos seus locais de trabalho, ampliando assim ano a ano as dimensões físicas do município. Balbim (2003), afirma que

ainda que o modelo que credita a periferização ao acesso ao transporte particular seja com frequência utilizado, a análise da formação do território paulista e de sua periferização revela que sua lógica está tão ligada às políticas habitacionais do Estado, associadas à especulação imobiliária e outras formas de interesse do capital privado, quanto ao impulso suburbanizador dos meios de transporte e dos avanços técnicos em cada um dos modos motorizados de deslocamento. (BALBIM, 2003, p. 63)

¹² Vasconcellos ([1996] 2009, p. 142) enxerga no relacionamento antigo que se consolidou ao longo dos anos entre poder público e operadores privados a organização de uma indústria do transporte coletivo - urbano e interurbano.

¹³ A importância da questão habitacional pode ser observada em diversas obras, por exemplo, Maricato ([1979] 1982) e Kowarick ([1979] 1983 e 1994)

Esse aumento das dimensões da cidade beneficiaria todos os envolvidos, menos as classes mais pobres que ficam mais vulneráveis às formas de construção e uso do espaço urbano concretizadas a partir das necessidades de corporações de capital nacional e internacional.

Conforme mencionado, a indústria automobilística se instala na cidade de São Paulo definitivamente na década de 1950. Esse período registra um enorme crescimento do número de veículos nas ruas e avenidas da capital paulista. “Data desse momento os primeiros estudos para a construção das Marginais do Rio Tiête e do Rio Pinheiros, em São Paulo” (BALBIM, 2003, p. 78).

Como vimos no “ciclo de oferta do transporte público” a indústria do transporte público conseguiu através de subsídios públicos manter-se economicamente ativa. Nos primeiros anos de existência o sistema mostrou certo nível de eficiência e estabilidade financeira. Dessa forma, operadores de áreas com menor rentabilidade começaram a reduzir os custos de operação para equilibrar as contas. Com isso, como já bem observado por Vasconcellos ([1996] 2009), a qualidade dos serviços prestados também piorou. Os problemas se agravavam ainda mais com a “negligência em relação ao tratamento prioritário para o ônibus no sistema viário, e pelo investimento crescente no apoio ao transporte individual” (VASCONCELLOS, [1996] 2009).

O sistema viário da capital do estado de São Paulo recebeu a partir da década de 1960 uma ampliação significativa. Vasconcellos ([1999] 2009) relata que somente na década de 1960 foram incorporados ao sistema viário da cidade mais de 535 km de faixas, o que representou um ganho de 778% ao já existente. No final da década de 1980 a cidade contava com um total de “690 km de faixas expressas e semi-expressas, contrastando com os 69 km disponíveis em 1960”. Ainda segundo Renato Balbim (2003, p. 79)

O sistema viário da cidade se transforma com a criação das vias expressas interligando áreas já eleitas da cidade. Mas o território do automóvel configura-se definitivamente com o modelo de vias arteriais em fundo de vale dos anos 70, potencializando simultaneamente dois campos de ação pública: o trânsito e o saneamento. Esse padrão adotado abandona de uma vez por todas os planos que já haviam sido feitos para a estruturação do sistema viário paulistano, particularmente, o Plano de Avenidas de Prestes Maia, que, de uma forma ou outra, coordenou as políticas no setor até esse momento, que preconizava vias expressas radiais

Assim, na primeira metade da década de 1990, aquilo que se pode chamar de “ciclo selvagem corporativista e irresponsável” na política de transporte coletivo sobre pneus chegava ao fim. . Todavia, como veremos na seção 2.4, os problemas relacionados ao transporte coletivo e a opção do poder público por políticas rodoviaristas– que acabam por beneficiar meios de transporte individuais– permaneceram inalterados.

1.3. O Metrô e a Ampliação da Velocidade e das Distâncias na Metrópole

Paralelamente à ampliação das vias urbanas da cidade de São Paulo, projetos de mudança (e/ou de melhorias) do sistema de transporte público foram sendo apresentados. Como vimos anteriormente, a *The São Paulo Tramway Light and Power*, fragilizada economicamente, propôs o primeiro plano que continha como elemento estruturante para o transporte da capital paulista os bondes subterrâneos, ou como conhecemos atualmente, o Metrô.

Outros planos foram apresentados durante as décadas seguintes tendo sido o mais importante o Plano Urbanístico Básico de 1968, proposto dois anos depois da aprovação da Lei Municipal 6.988/1966, que autorizava a criação da Companhia do Metropolitano (popularmente conhecido como “Metrô”). Sua criação “propunha uma extensa rede de Metrô de 650 km como elemento estruturador dos transportes. Em contrapartida, o projeto DERMU preconizava uma rede de 400 km de vias expressas.” (BALBIM, 2003, p. 79). Porém, como salienta Deak ([1999] 2004, p. 317),

nenhuma das propostas alternativas chegou a eliminar a outra; ambas foram reduzidas até ponto que, em conjunto, reproduziram e - após um período inicial de algum alívio e uma tímida reestruturação da aglomeração metropolitana - até exacerbarem o nível de carência de infraestrutura viária e de transportes. (...) Do Metrô foi implantada uma ‘rede’ (composta de duas linhas formando uma cruz) que totalizava 45 km de linhas, e o sistema de vias expressas ficou reduzido às marginais do Tietê e do Pinheiros e às avenidas 24 de Maio, Radial Leste e Bandeirantes.

É constante a participação de “especialistas” e políticos na mídia atestando a importância de meios de transporte mais rápidos e de grande capacidade para estruturar o padrão de mobilidade urbana em grandes cidades. Muitos já foram responsabilizados pelo caótico trânsito da capital paulista. Os debates vêm de longa data. Na década de 1940, “São Paulo já tinha perto de 2 milhões de habitantes e perto de 50.000 veículos e, dada a concentração de empregos na zona central, a maioria deles já dirigia para lá todos os dias.” (VASCONCELLOS, [1999] 2009, p. 71). Entretanto, o aprofundamento das políticas que favoreciam os grupos dominantes do setor de transporte, da construção civil e automotivo deram conta de que os

problemas não seriam resolvidos através de projetos nos quais tais grupos não tivessem inseridos¹⁴.

Autores como Bonduki e Rolnik ([1979] 1982), Santos, ([1990] 2009; [1994] 2009) Vasconcellos (1996; [1996] 2009; [1999] 2009), Balbim (2003), Cruz (2010) e Rolnik (2011) nos mostram como o poder público deixou a questão do transporte público totalmente de lado, ao passo que, a partir da década de 1960, a produção da cidade ganhou características cada vez mais subordinadas aos interesses da indústria automobilística e de empresas ligadas ao setor da construção civil.

A equação poder público-construção civil-indústria automobilística pode ser entendida como um dos pilares que ajudam a explicar a estruturação dos novos sistemas técnicos instalados na cidade de São Paulo. Os estudos sobre o processo de implantação do Metrô na cidade de São Paulo apontam para os benefícios que o transporte sobre trilhos traz para toda população, seja em termos de velocidade nos deslocamentos, seja no conforto propiciado pelas suas instalações e tecnologia (LANGENBUCH, 1997; GUEDES, 2006; ALMEIDA, CARDOSO, FREITAS, GUEDES, LEME e MOTTA, 2007). Entretanto, evidenciam também seu processo de consolidação como ferramenta para o setor imobiliário inflacionar áreas lindeiras às novas estações, ou de bairros que de alguma forma terão melhores condições de transporte com a sua chegada.¹⁵

Singer (1973) é um dos autores que nos mostra como o setor imobiliário acabou por se beneficiar de diversas maneiras com o início da construção do Metropolitano de São Paulo. Segundo ele, por conta da “forte concentração de atividades terciárias no centro histórico da cidade”, o poder público encontrou dificuldades para o início das obras “devido aos elevados custos de desapropriação de imóveis.” (SINGER, 1973, p. 125).

Soma-se a esse crescimento do setor terciário o rápido crescimento econômico da cidade a partir da segunda metade do século XX, principalmente

¹⁴ As duas linhas básicas do Metrô foram construídas também durante a década de 1970 e 80, mas, sobretudo, foram erguidas pontes, viadutos e elevados. O automóvel particular representava o ingresso no estágio mais alto da modernidade e abria caminho para uma ocupação e produção corporativa do território da cidade (BALBIM, 2003, p. 80).

¹⁵ “Estudos efetuados analisando o impacto da implantação da linha 1- Azul, apontam a ocorrência dos maiores índices de valorização imobiliária nas extremidades norte e sul da linha; nas quadras cujos índices de aproveitamento do solo permitido por lei são mais elevados; e nos bairros em que se localiza a população com níveis de renda mais altos” (Ferreira, Hirsch, Nigriello e Pereira, 2005, p. 59)

pela internacionalização da economia da qual ela é um dos principais centros no território. Esse processo leva à concentração financeira e econômica e ocasiona modificações enormes na lógica interna da cidade. “A cidade, tal qual ela era, deixa de ser lugar adequado para a produção moderna”. Assim, “novas vias de circulação têm que ser criadas para que a produção possa escoar rapidamente, num mundo em que a economia é cada vez mais uma economia de fluxos.” (SANTOS, [1994] 2009).

Se colocarmos a população trabalhadora como parte desses fluxos, ou seja, a mão de obra como parte da produção capitalista – como observa Villaça (1998) –, veremos que a organização do espaço da cidade em moldes corporativos se torna em parte “ilógica” do ponto de vista da eficiência, ao longo dos anos. Assim, as deseconomias geradas tornam necessário reconstruir o espaço urbano constantemente. Esse processo se faz “sentir de forma repetida e a fracos intervalos” fazendo com que o erário público assuma as despesas maiores “toda vez que a cidade se torna inviável para o grande capital.” (SANTOS, [1994] 2009)

Os diversos modelos de análise da organização do espaço na cidade de São Paulo podem ser considerados ferramentas para explicar a relação do poder público com os diversos setores privados envolvidos nessa construção histórica. Desde as “pequenas” organizações capitalistas locais – empreiteiras e empresas de ônibus que cresceram a partir do processo de especulação imobiliária –, até o grande capital internacional – que de forma abrupta impôs um modelo de organização para o qual a cidade não estava preparada –, tiveram como instrumento para o acúmulo de recursos econômicos o poder público. É importante que se diga que tais projetos, apesar de caminharem de forma paralela, acabam por inviabilizar um ao outro.

A lógica baseada na especulação imobiliária “entrava” os processos de produção mais modernos, limitando, inclusive, a própria evolução de partes consideráveis do “grande capital”. Uma vez que processos de reprodução são dificultados por “rugosidades” (SANTOS [1978] 2004) provenientes de outros tempos (ou, mesmo que contemporâneos, porém, com outra lógica), o desenvolvimento pleno do capitalismo acaba sendo “entravado” à maneira do observado em Deak (1999).

Não estamos aqui afirmando que o pleno desenvolvimento capitalista é a maneira mais adequada para a organização do espaço. Pelo contrário, é necessário chamar a atenção para a disputa acirrada entre atores econômicos pela definição do futuro da cidade, fazendo das parcelas mais pobres da sociedade meros espectadores deste processo. Compreender possíveis diferenças no modo de atuação desses atores econômicos pode nos oferecer um melhor material de análise.

A construção do Metrô é, com certeza, um projeto que esbarra nos interesses de outros atores da economia local. De fato, a ampliação da velocidade e o “encurtamento” das distâncias vão ao encontro dos interesses do grande capital internacional, que necessita de uma cidade dinâmica, onde seus espaços não tenham barreiras para o fluxo contínuo do capital nas suas mais diversas formas (VILLAÇA, 1999). Ainda mais se considerarmos a capital do estado como um centro do capital financeiro e de empregos na área dos serviços corporativos.

A indústria do transporte público sobre pneus teria com certeza sido prejudicada, caso os investimentos no Metrô tivessem sido correspondentes às necessidades do capital internacional nos seus mais variados tipos. É claro que o setor da indústria automotiva foi beneficiado com a escolha pelas políticas rodoviaristas; mas a dinâmica necessária para o atual período esbarra nas escolhas feitas em favor de um determinado setor.

Independentemente da definição dos principais beneficiados com as ações do Estado, a expansão do Metrô gerou outros impactos do ponto de vista urbano. A valorização das terras é um dos elementos centrais no processo da construção das linhas e estações do Metrô em São Paulo, tanto do ponto de vista da construção de novas edificações (para habitação ou atividades econômicas), quanto no processo de aquisição de áreas para a construção do transporte sobre trilhos. Segundo Singer (1973), “uma das características da economia capitalista é que as desvantagens da aglomeração, embora causadas fundamentalmente pelas empresas privadas, acabam tendo seus custos socializados” (SINGER, 1973, p. 125). Ou seja, o poder público, ao investir, por exemplo, em transporte público para facilitar a reprodução do capital, acaba por “aquecer” a economia do mercado imobiliário, penalizando duplamente a parcela mais pobre da sociedade. Esse processo é

observado por Singer (1973), Kowarick ([1979] 1983), Villaça (1999), entre outros, na análise sobre o comportamento do poder público no momento em que ele constrói infraestrutura viária para dar vazão à produção da indústria automobilística. Essa infraestrutura promove “acessibilidade” e por consequência valoriza os loteamentos periféricos das cidades.

Convencionou-se afirmar, principalmente na grande mídia, que a cidade de São Paulo possui as características espaciais atuais por conta da ausência de planejamento por parte do poder público. Entretanto, não é possível tal afirmação quando vemos que

A elite paulista diagnosticou as desordens sociais da cidade em termos de doença, sujeira e promiscuidade, ideias logo associadas ao crime. (...) agentes do Estado começaram a visitar moradias dos pobres, especialmente os cortiços, procurando por doentes e mantendo estatísticas e registros. (...) era clara para a classe trabalhadora a associação de serviços sanitários com controle social. Além de controlar os pobres, a elite começou a separar-se deles. (...) os membros das elites começaram a mudar-se das áreas densamente povoadas da cidade para regiões um pouco afastadas e com empreendimentos imobiliários exclusivos (CALDEIRA, [2000] 2008, p. 220).

Esse “planejamento” iniciou com a política higienista, mas à medida que novos operários iam chegando à cidade, o sistema viário ia sendo ampliado, o valor do solo ia se tornando cada vez mais caro e, por consequência, inviabilizando a construção de moradias próximas às fábricas. Deste modo, a classe trabalhadora buscou nos loteamentos clandestinos e distantes da região central do município, as áreas possíveis para a construção de suas moradias. De forma esquematizada, pode-se dizer que o crescimento da cidade se deu, então, em duas “frentes”: os ricos buscando se distanciar dos pobres e a classe trabalhadora buscando terras financeiramente viáveis.

Sobretudo a partir da década de 1950, passam a existir dois tipos de loteamentos em São Paulo: os ligados à classe operária e os “loteamentos do tipo dos Bairros Jardins”. O tipo operário se localiza em áreas até então não urbanizadas, formado por ruas estreitas, lotes pequenos e habitações modestas. Essa forma de loteamento irá tomar grande impulso e se disseminar por toda a metrópole, uma vez que o movimento de expansão nasce associado ao baixo valor relativo das terras nas periferias, à impossibilidade de se viver de aluguel no centro e às possibilidades de deslocamento trazidas, aí sim, com a “modernização” do sistema de transportes. Imprime-se com grande força a autoconstrução, relacionada à perda do poder aquisitivo das

classes trabalhadoras, caracterizando o processo de expansão periférica, principalmente entre 1960 e 1980 (BALBIM, 2003, p. 70).

A análise deste processo de especulação imobiliária, que andou paralelo ao desenvolvimento do sistema viário da cidade de São Paulo, aparece de forma análoga em Cardoso (1983), porém o instrumento para a valorização das terras ali discutido é o Metrô. Considerando tal definição e observando o percurso histórico das ações vinculadas ao transporte coletivo público, é possível compreendermos o modelo de planejamento proposto para a cidade de São Paulo: um planejamento baseado em um conjunto de ações “corporativas” criando objetos com o fim de torná-la “fragmentada”.

1.4. Os Sinais de Esgotamento do Transporte Público Paulistano na Década de 1990

A década de 1990, na capital paulista, foi marcada por uma série de problemas relacionados aos dois principais elementos de organização da circulação urbana: 1.o sistema de transporte público municipal (baseado fundamentalmente nos ônibus); e 2. o trânsito de automóveis. Entretanto, não era apenas a desorganização desses elementos que prejudicava o usuário do sistema. Além da baixa qualidade dos transportes públicos, outro fator que dificultava a locomoção da população era a questão financeira, ligada aos custos com transportes. A cada embarque nos veículos públicos, o usuário desembolsava em média R\$ 0,90¹⁶, ou seja, as populações que moravam distantes de seus respectivos empregos acabavam tendo gastos demasiadamente elevados, tornando necessárias, muitas vezes, a realização de viagens a pé, como evidenciou a Pesquisa Origem/Destino (O/D) de 1997, como mostra a tabela abaixo.

¹⁶SPTTrans, 1997. Disponível em: <http://www.sptrans.com.br/a_sptrans/>. Acesso em: 10 dez. 2010.

TABELA 1 – Município de São Paulo: Viagens Diárias por Modo Principal e Renda Familiar Mensal (*) (1997)

MODO	(em milhares)					Total
	até 760	760 a 1.520	1.520 a 3.040	3.040 a 5.700	mais de 5.700	
Metrô	94	246	530	472	356	1.698
Trem	69	201	245	111	23	649
Ônibus**	657	1.776	2.676	1.561	584	7.254
Fretado	16	98	171	123	53	461
Escolar	27	53	118	97	116	411
Auto	253	744	2.218	2.723	3.700	9.638
Táxi	3	15	20	23	42	103
Moto	3	21	52	40	30	146
Bicicleta	26	62	57	13	4	162
A Pé	1.462	2.882	3.780	1.833	855	10.812
Outros	7	22	34	19	16	98

Fonte: Metrô-Pesquisas OD 1997 e 2007.

(*) Em reais de outubro de 2007

(**) Em 1997 inclui lotação

As complicações do trânsito e do transporte público na cidade de São Paulo mostravam-se evidentes. Os intermináveis congestionamentos eram noticiados cotidianamente, com sequenciadas quebras de “recordes”. Uma das alternativas encontradas pela prefeitura para tentar solucionar os impactos do crescente aumento de veículos na capital paulista foi a implantação do rodízio municipal, através da Lei Municipal nº 12.490 de 1997¹⁷. Essa alteração nos “conteúdos normativos” (SANTOS, 1996) do espaço local, no entanto, teve um impacto modesto, já que a cidade de São Paulo manteve um aumento da frota de veículos de 5,7% ao ano. Em janeiro de 1998, existiam 4.749.845 veículos no Município e, quatorze anos depois, em 2012, o número passou para 7.259.834¹⁸. Assim, pode-se dizer que os benefícios da alteração normativa só foram sentidos nos primeiros anos de sua implantação. O projeto que serviria para resolver os problemas do trânsito paulistano apenas adiou o esgotamento das condições gerais do tráfego em São Paulo.

¹⁷ A Lei nº 12.490/97 versa sobre o Programa de Restrição ao Trânsito de Veículos Automotores no Município de São Paulo. Essa lei também ficou conhecida como “Rodízio Municipal de Veículos” e estabelece que a cada dia da semana, os veículos cujas placas terminem com determinados números, não poderão circular no chamado “centro expandido” da cidade nos seguintes períodos: das 7h às 10h e das 17h às 20h. A lei é válida de segunda à sexta-feira e os números que correspondem ao rodízio diário são: segunda, placas com final 1 e 2; terça, 3 e 4; quarta, 5 e 6; quinta, 7 e 8 e sexta-feira, 9 e 0.

¹⁸ DETRANSP, 2012. Disponível em: <<http://www.detransp.sp.gov.br/frota/frota.asp>>. Acesso em: 16 jun. 2012.

Neste sentido, o transporte público é apontado por muitos críticos e especialistas como única solução para o caótico trânsito da capital.¹⁹ Santos ([1990] 2009, p. 92), por exemplo, afirma que “os automóveis fazem pressão sobre o sistema viário, exigindo mais vias”, além de consumirem uma quantidade de combustível muito maior do que o transporte coletivo, como ônibus, trens e metrô. Ou seja, além de ocuparem muito mais espaço nas vias que o transporte coletivo, também são muito mais caros, além de mais poluentes.

As iniciativas desenvolvidas durante toda a evolução do sistema de circulação da cidade, no entanto, não vão ao encontro das indicações de técnicos e estudiosos da temática. Podemos considerar que as ações empreendidas em prol do transporte individual tiveram início muito antes dos problemas enfrentados na década de 1990. O *Plano de Avenidas* de Prestes Maia, de 1930, nos deu pistas de como ações tomadas em determinado período puderam influenciar a evolução posterior do município, reforçando o caráter “privatista” das políticas implementadas.

Para refletirmos sobre o sistema de circulação da cidade, é válido nos debruçarmos nos conceitos e perspectivas de análise inaugurados por Milton Santos. Ele nos apresenta uma importante contribuição teórica ao propor o entendimento indissociado entre os “sistemas de objetos” e os “sistemas de ações” que compõem o espaço geográfico (SANTOS, [1994] 2008; [1996] 2008).

Podemos considerar que, durante todo o século XX, as ações desenvolvidas pelo Estado (principalmente na escala local) não se opuseram ao modelo inicial, que desprivilegiava o transporte público. Ao contrário, o planejamento adotado pelas administrações que se sucederam criou, gestão a gestão, empecilhos para a mudança desse modelo de circulação. Ou seja, a escala temporal mais dilatada desse *sistema de ações* influenciou – e influencia – sensivelmente o tráfego do século XXI.

Na tentativa de solucionar os visíveis problemas de congestionamentos, inúmeras obras de infraestrutura foram construídas para permitir uma maior

¹⁹ Adriane Fontana, engenheira de transportes e professora do Centro Tecnológico da Zona Leste, diz que a única solução é melhorar o transporte coletivo. Horácio Augusto Figueira, consultor em engenharia de tráfego, complementa ao dizer que os corredores precisam ser implantados com urgência (FOLHA DE S. PAULO, Cotidiano, 15 jul. 2007).

fluidez ao crescente número de veículos particulares, anualmente acrescentados à frota municipal. Pontes, viadutos, túneis, vias e mais vias foram construídas para facilitar a locomoção dos automóveis paulistanos (e de toda a Região Metropolitana). Porém, a análise das estatísticas e dos diagnósticos sobre o tema mostra que quanto maior o espaço físico de circulação, maior também é a quantidade de veículos. O “acúmulo” histórico de ações que favoreceram a utilização do transporte individual motorizado criou imensas dificuldades para a alteração desse modelo. Essa “inércia dinâmica” do meio ambiente construído (SANTOS, [1978] 2004)²⁰ pode ser considerada como uma das explicações para as atuais dificuldades encontradas.

Com ações estruturadas principalmente a partir de interesses privados (do ponto de vista de seu meio ambiente construído), modificar o padrão de planejamento e de uso do espaço de circulação se tornou uma operação extremamente complexa, visto que esse padrão está consolidado nas formas materiais, assim como nas grandes linhas da política de transportes. Este sentido mais corporativo das ações iniciadas no início do século XX permaneceu com um mesmo padrão por quase 100 anos e adentrou os anos 2000 de forma mais pronunciada, realizada a partir de uma série de *sistemas de objetos* característicos do modelo desenvolvimentista do período entre 1930 e 1980.

Como salientado anteriormente, não são apenas os problemas logísticos que dificultam a locomoção no município; a questão da renda também está intimamente ligada aos níveis de mobilidade urbana. As pesquisas Origem/Destino (O/D), atualmente sob responsabilidade da Companhia do Metropolitano, realizadas nos anos de 1967, 1977, 1987, 1997, 2002²¹ e 2007, esclarecem que quanto maior a renda individual (ou familiar), maior a mobilidade das pessoas. Há uma tendência, observada principalmente nas pesquisas de 2002 e 2007, de aumento na utilização de transportes motorizados, o que pode ser tanto um reflexo das melhores condições econômicas gerais do país (apresentadas na década de 2000), quanto da

²⁰ Se o espaço organizado é também uma forma, um resultado objetivo de interação de múltiplas variáveis através da história, sua inércia é, pode-se dizer, dinâmica. Por inércia dinâmica queremos significar que as formas são tanto um resultado como uma condição para os processos. A estrutura espacial não é passiva, mas ativa, embora sua autonomia seja relativa, como acontece às demais estruturas sociais (SANTOS, [1978] 2004, p. 185).

²¹ A mini O/D de 2002 foi uma aferição intermediária, já que a pesquisa mais ampla acontece de dez em dez anos.

implantação de um novo sistema de bilhetagem na cidade de São Paulo, o “Projeto Bilhete Único”.²²

Dado este quadro geral das estruturas (políticas e espaciais) que condicionam os transportes na capital paulista, vemos que na década de 1990 ocorrem dois grandes movimentos que procuram minimizar os problemas ligados à mobilidade urbana paulistana, movimentos que se mostram como sinais claros de um esgotamento da estrutura presente. O primeiro, comandado pela administração municipal, foi o já citado “rodízio de veículos” (porém, sem muita eficácia). O segundo foi conduzido a princípio de maneira espontânea por alguns atores urbanos, que captaram uma demanda reprimida por transporte, através das popularmente conhecidas “lotações”. A soma de alguns fatores pode explicar a difusão do fenômeno das “lotações”: 1) a baixa qualidade do transporte público, tanto no tocante à idade dos veículos, quanto à organização do sistema (horários não respeitados, superlotação, etc.); 2) a baixa capilaridade das linhas; e 3) os próprios valores praticados pelo transporte alternativo (VASCONCELLOS, [1996] 2009) que, em determinadas regiões, chegava a ser de R\$ 0,50 enquanto o valor da passagem do “transporte convencional” era quase o dobro – R\$ 0,90 (FOLHA DE S. PAULO, Cotidiano, 23 jun 1997).

Os “perueiros” (condutores das “lotações”) obtiveram autorização para o trabalho ainda na gestão da então prefeita Luiza Erundina (Partido dos Trabalhadores) (1989 - 1992). A liberação por parte da Prefeitura se deu em um momento conturbado. As constantes greves do setor de transportes coletivos foram utilizadas como argumento da administração municipal para autorizar a circulação das lotações e suprir os déficits crescentes de transporte coletivo. A “disputa” mais acirrada por passageiros teve início na administração de Celso Pitta (do então Partido Progressista Brasileiro – PPB) (1997 - 2000). Segundo Luiz Thadeu Meirelles Brandão, Diretor do Departamento de Transportes Públicos (DTP), em entrevista ao periódico Folha de S. Paulo em 1997, “o sistema clandestino está crescendo desordenadamente, e é preciso coibir isso de todas as formas”²³. Ainda segundo a mesma reportagem, “os empresários querem tirar os clandestinos da rua, ou receber mais por

²² Sobre as especificidades deste projeto, ver seção 2.3.

²³ FOLHA DE S. PAULO, Cotidiano, 19 jan. 1997

passageiro transportado, para compensar os prejuízos que dizem sofrer por causa das peruas”.

Tal “disputa” por passageiros se intensificou no final dos anos 1990. Peruas em péssimas condições circulavam em grande número pelas periferias da cidade de São Paulo. Um atrativo, para muitos usuários, era a rapidez com que os motoristas do transporte alternativo faziam suas viagens. Por falta de regulamentação do serviço, os trajetos eram modificados durante a viagem para fugir de eventuais congestionamentos. Ou seja, além das passagens serem menos onerosas para o orçamento dos trabalhadores e das populações mais pobres, o tempo dentro do transporte acabava sendo inferior aos dos ônibus “de linha” (LIMA JR. 2001, p. 66).

Apesar das vantagens advindas da utilização das “lotações”, tal fenômeno se tornou um problema para o já caótico trânsito da cidade. A falta de regulamentação destas atividades provocou uma reação por parte do poder público, que aumentou a fiscalização deste tipo de serviço prestado. Em função do aumento do controle dos fluxos das “lotações”, foram incorporadas à rotina dos “perueiros” (além das fugas dos congestionamentos), as fugas da fiscalização. Superlotação de passageiros, péssimas condições de trabalho para os cobradores, velocidades excessivas e o número crescente de acidentes transformaram os perueiros em “inimigos” da Prefeitura e das empresas que exploravam as linhas de ônibus regulares. Parece consensual entre estudiosos do fenômeno que o serviço prestado pelas “lotações” era de qualidade duvidosa e insuficiente; todavia, é preciso levar em conta que o “transporte convencional”, além de insuficiente, também contava com uma frota extremamente antiga e de baixa qualidade. Somente em 28 de outubro de 1999 é que o serviço dos “perueiros” foi devidamente regulamentado, através da Lei nº 12.893.

Ainda que os “perueiros” tivessem se tornado uma opção para solucionar parte dos problemas do sistema de circulação da cidade, as alternativas para “contornar” os congestionamentos paulistanos careciam ainda de uma ação mais organizada e sistêmica. Confrontar quase um século de planejamento urbano voltado, sobretudo ao automóvel, não seria tarefa simples, uma vez que já estava consolidada uma “ideologia do consumo” de veículos particulares, assim como todo o ambiente construído favorecia muito

mais a manutenção desse modelo privatista (ou “individualista”) de circulação. Como já observado, as tentativas de amenizar os impactos das ações empreendidas ao longo do século XX – e materializadas no desenho urbano de São Paulo –, não tiveram grande êxito. Uma inflexão neste modelo é encontrada a partir do ano de 2001, quando a administração pública municipal propõe um novo modelo de política de mobilidade urbana para a cidade.

Pelas leituras realizadas, assim como pela pesquisa documental empreendida, a Lei nº 13.241/2001²⁴ pode ser considerada como uma “ruptura” na política de transporte coletivo no município de São Paulo, pois modifica os conteúdos normativos do espaço para a circulação local (CRUZ, 2010, p. 84; ROLNIK, 2011, p. 101). Em termos normativos, pode-se verificar uma mudança profunda na organização do transporte, sendo possível identificar o início de um planejamento na mobilidade urbana que não existia até aquele momento. Como já salientado, ações pontuais como a implantação do rodízio de carros não podem ser vistas como uma política para solucionar problemas estruturais, que a cidade “conquistou” ao longo da história de sua organização espacial. Foram décadas, mais de meio século, de construção de uma cidade totalmente “planejada” para o transporte individual.

O Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros, após a aprovação da Lei nº 13.241 (em 2001), foi organizado sob uma estrutura chamada de “Sistema Interligado”, composto por:

1. um Subsistema Estrutural – que é um “conjunto de linhas de Transporte Coletivo Público de Passageiros que atendem a demandas elevadas e integram as diversas regiões da cidade” (Lei Municipal nº 13.241, 12/12/2001), sendo consideradas as linhas metroviárias e ferroviárias como parte desse subsistema; e
2. um “Subsistema Local” – que se configura como um “conjunto de linhas (...) que atendem a demandas internas de uma mesma região e alimentam o Subsistema Estrutural” (Lei Municipal nº 13.241, 12/12/2001).

²⁴ A Lei versa sobre a organização do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros do município de São Paulo.

Além destes dois subsistemas, o Sistema Integrado também é alimentado por serviços de transportes de caráter especial, denominados “Serviços Complementares”, como, por exemplo, o Serviço Atende – criado pelo decreto 36.071, de 9 de maio de 1996 -, destinado a pessoas com dificuldades de locomoção, como idosos, deficientes físicos, etc.

A base normativa para a implantação do novo sistema foi totalmente necessária; todavia, não é apenas a legislação que deu suporte às mudanças na condução do novo modelo de planejamento da mobilidade urbana. Novos sistemas técnicos foram igualmente fundamentais para a alteração do quadro do transporte público do município de São Paulo.

Ao lidar com o debate sobre transporte em uma cidade como São Paulo, é preciso levar em consideração sob qual modelo de desenvolvimento esse transporte coletivo está embasado. O nível de complexidade e especialização a que a cidade de São Paulo chegou aponta para a clara necessidade de utilização de novas tecnologias de transportes, mais rápidas e mais eficientes, não apenas para reproduzir o modo de produção capitalista, mas para que os trabalhadores consigam gerir o seu tempo de forma mais autônoma. As longas viagens, somadas às cansativas jornadas de trabalho, podem ser consideradas como um mecanismo para “imobilizar” a classe trabalhadora. Portanto, a utilização das novas tecnologias deveria estar condicionada – em primeiro lugar – ao bem estar da população, e não apenas aos interesses das corporações privadas.²⁵

O discurso do “senso comum” valida as iniciativas que propõem dar maior dinâmica ao tráfego das grandes cidades; porém, podemos nos perguntar: a quem essa maior velocidade serve? Tal velocidade não estaria sendo utilizada apenas para reproduzir as relações sociais e espaciais regidas por um “pensamento único”, com “apenas um modelo de tecnologia, de organização e de utilização do capital”? (SANTOS, [1979] 2007, p. 138). Não estariam os trabalhadores se utilizando de “técnicas que não criaram para produzir para outros aquilo que não têm necessidade ou que não têm os meios de utilizar”? (SANTOS, [1979] 2007, p. 138).

²⁵ A percepção de Santos ([1988] 1997) sobre a cooptação da ciência nos serve de parâmetro para entendermos o papel das novas tecnologias de transporte urbano: “Quando a ciência se deixa claramente cooptar por uma tecnologia cujos objetivos são mais econômicos que sociais, ela se torna tributária dos interesses da produção e dos produtores hegemônicos e renuncia a toda vocação de servir a sociedade” (SANTOS, [1988] 1997, p. 18).

No caso de São Paulo, as ações que, ao longo do tempo, estruturaram o sistema de circulação local influenciaram de forma definitiva as condições de mobilidade vivenciadas nos dias de hoje. A escolha por um determinado modelo de planejamento urbano, que privilegiou o transporte individual em detrimento do coletivo – desde, pelo menos, o início do século XX –, mostra claramente como as ações passadas configuraram o meio ambiente construído atual, demarcando essa relação inexorável entre o espaço e o tempo.

A capital paulista mostra claramente como ações e técnicas voltadas exclusivamente aos interesses corporativos podem contribuir para uma organização espacial segregadora, na qual as infraestruturas mais dinâmicas e eficientes acabaram por ser instaladas em áreas nobres da cidade e se mostraram ausentes (ou insuficientes) nas áreas periféricas do município.

2. SISTEMA INTERLIGADO: NOVA ORGANIZAÇÃO E NOVOS SISTEMAS TÉCNICOS NA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPORTE COLETIVO.

Parece ser consensual entre importantes intelectuais que São Paulo foi construída em grande parte em função de interesses especulativos, como confirmam, entre outros, Santos ([1990] 2009), Kowarick ([1979] 1983) e Singer (1973). É fato também que a “fragmentação” gerada pelo crescimento desordenado criou uma “imobilidade relativa” (SANTOS, [1990] 2009, p. 94)²⁶ das populações urbanas, principalmente nas chamadas “metrópoles corporativas” (SANTOS, [1990] 2009, p. 94). As próximas seções buscam identificar algumas das mudanças no quadro da mobilidade urbana de São Paulo a partir do ano de 2001. Partindo do conceito de “sistema de circulação” de Eduardo Vasconcellos (1996), estamos propondo trabalhar com três principais variáveis que compõem esse “sistema” em São Paulo: 1) a variável “organizacional” (regionalização empresarial, segmentação de serviços e inovação tecnológica); 2) o “meio ambiente construído” (em sua relação com as principais “vias” e os “nós” da circulação urbana); e 3) os atuais “sistemas técnicos” diretamente ligados à circulação, e que foram utilizados na implementação das novas políticas de transporte público no município.

2.1. Regionalização Empresarial, Gerencial e de Implementação

2.1.1 Divisão Geográfica e Segmentação de Serviços

Foram apresentados no capítulo anterior alguns fatores que contribuíram para o esgotamento das políticas do transporte público da cidade de São Paulo. Pode-se afirmar que a maneira como a política de trânsito e transportes do município foi conduzida acabou esgotando as opções do repertório “tradicional” adotado nas décadas anteriores. Mais do que medidas paliativas, era necessária uma reorganização do trânsito e do transporte público na capital paulista. Para tanto, a administração recém-eleita (Marta Suplicy - 2001-2004) inicia a implementação de uma série de mudanças legais, visando reorganizar

²⁶ O termo “imobilidade relativa” está relacionado ao fato de que pessoas mais pobres têm a mobilidade reduzida enquanto o inverso ocorre com pessoas de maior renda (SANTOS, [1990] 2009, p. 94).

a estrutura normativa, assim como a divisão do trabalho na prestação dos serviços de transporte na cidade.

A base para essas mudanças foi o já mencionado novo marco regulatório, a Lei nº 13.241/2001, que traria modificações importantes na reorganização do sistema de transportes da capital. O objetivo do novo “Sistema Interligado”, era de ampliar e garantir mobilidade urbana na sua forma mais ampla à população paulistana e também aos moradores da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Deste modo, como apresentado no Plano que compõe a Lei, buscou-se na engenharia de transporte alguns preceitos que pudessem facilitar a consolidação de um sistema funcional e capaz de integrar serviços “diferenciados”, mas ao mesmo tempo “complementares” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2004).

Para a consecução dessas mudanças, a cidade de São Paulo foi dividida em doze áreas (Imagem 2.1) que definiriam o traçado do “Sistema Interligado”, de modo que essas áreas estariam inseridas em duas grandes zonas: “zonas de atração de viagem” e “zonas geradoras de viagem”, baseando-se exclusivamente na distribuição de viagens coletivas entre as regiões do município aferidas pela pesquisa O/D de 1997 (Tabela 2.01).

TABELA 2.1 - Município de São Paulo - Distribuição das viagens coletivas entre as regiões de estudo (1997)

Regiões	Viagens com origem ou destino nas regiões (ida e volta)										
	Viagens municipais									Viagens intermunicipais	
	Internas a cada região	% do total municipal	Região central	% do total municipal	Pólo regional	% do total municipal	Outras regiões	% do total municipal	Total municipal		
Região 1: Pirituba	155.943	25,71%	219.513	36,19%	Lapa	95.656	15,77%	135.447	22,33%	606.558	79.108
Região 2: Santana	351.030	39,72%	374.217	42,34%				158.499	17,93%	883.745	137.862
Região 3: São Miguel	290.853	33,50%	322.954	37,20%	Penha	109.074	12,56%	145.347	16,74%	868.229	119.671
Região 4: Aricanduva	190.334	25,94%	341.649	46,56%	Penha	130.589	17,80%	71.267	9,71%	733.840	119.095
Região 5: Sacomã	116.261	29,04%	216.243	54,01%	Penha	39.883	9,96%	27.993	6,99%	400.379	108.070
Região 6: Parelheiros	337.571	38,28%	290.598	32,96%	Santo Amaro	152.686	17,32%	100.889	11,44%	881.744	82.243
Região 7: Jd. Ângela	86.176	19,56%	163.041	37,01%	Santo Amaro	139.726	31,72%	51.549	11,70%	440.492	31.476
Região 8: Butantã	104.765	33,16%	156.076	49,41%	Santo Amaro	44.480	14,08%	10.583	3,35%	315.904	182.641
Pólos											
Santo Amaro	22.783		57.657								53.847
Penha	55.078		128.797								50.833
Lapa	15.476		57.250								102.261
Região Central	693.718										681.652
Total Geral										6.165.157	1.748.758

Fonte: Metrô-Pesquisa OD 1997

Nota: Os dados de viagens estão agregados por direção, somados os sentidos de ida e volta

A divisão da cidade em áreas foi essencial para compreender a dinâmica da circulação no município. Através da análise da Pesquisa O/D de 1997, verificou-se que “60% das viagens ocorrem fora do grande anel do centro expandido²⁷ e dão um caráter regional às viagens geradas” (SÃO PAULO, 2004, p. 39). Dessa forma, explica-se a segmentação dos serviços dentro de um mesmo sistema para compor a oferta de transporte coletivo. Tal segmentação se deu na forma de dois subsistemas já citados (“estrutural” e “local”).

A princípio, o subsistema estrutural deveria ser composto exclusivamente por sistemas técnicos ferroviários, ou seja, trens, “metrô” e veículos leves sobre trilhos (os chamados VLTs). Todavia, considerando a urgência na procura de soluções para os problemas do transporte público da capital, assim como os altos valores para custear a construção de novas linhas de metrô (e por conta ainda da construção do mesmo ser de responsabilidade do governo estadual), optou-se pela execução de “corredores segregados”²⁸ e “faixas prioritárias” como forma de garantir a execução do planejamento proposto.

As principais metas para o subsistema estrutural – segundo o projeto “Sistema Interligado” – seriam principalmente:

1. “preencher as lacunas de oferta de transporte estrutural de grande capacidade”;
2. racionalizar o uso do espaço, eliminando a concorrência entre operadores;
3. tornar o sistema mais funcional do ponto de vista visual;
4. adequar tecnologicamente os eixos de maiores volumes;
5. “otimizar o trânsito de ônibus nos corredores viários principais e, em especial, na área central; e
6. “elevar a acessibilidade das diversas regiões da cidade.” (SÃO PAULO, 2004, p. 40).

²⁷ O Centro Expandido da cidade de São Paulo é uma área delimitada pelas marginais Tietê e Pinheiros, as avenidas Salim Farah Maluf, Afonso Taunay, Bandeirantes, Juntas Provisórias, Presidente Tancredo Neves, Luís Inácio de Anhaia Melo e o Complexo Viário Maria Maluf.

²⁸ Sobre corredores de ônibus, ver seção 2.2

Como vimos anteriormente, o estado do transporte público da capital padecia também de uma certa falta de organização. A sobreposição de linhas era costumeira e não apenas por parte dos operadores de ônibus, mas também, a partir da década de 1990, pelos “perueiros”.

IMAGEM 2.1- Sistema Interligado - Áreas de Estudo - 2001

Fonte: São Paulo, 2004

Somado aos dados anteriormente apresentados sobre o padrão das viagens em São Paulo – onde 60% eram realizados fora do “centro expandido” –, o fenômeno das “lotações” de certa forma acabou contribuindo no desenho do “Sistema Interligado”: tratando-se de um transporte de menor capacidade, acabou por ser a melhor opção para trafegar pelas ruas mais estreitas dos bairros e abastecer o subsistema estrutural. As principais funções dos serviços prestados no “subsistema local” são as seguintes:

1. conectar os “bairros através de terminais ou outros equipamentos de acesso e transferência das regiões”;
2. ligar os bairros com subcentros mais afastados;
3. “ligar os bairros com equipamentos urbanos e serviços públicos regionais” (SÃO PAULO, 2004, p. 42).

Cada subsistema demanda um modelo de transporte adequado ao espaço que percorre e as características da demanda existente. Assim, além de definir “áreas de atuação” para cada serviço, o plano determinava também o tipo de veículo a ser utilizado em cada subsistema, compondo assim um sistema com a seguinte divisão:

1. nas áreas com maior fluxo – e necessidade de percorrer maiores distâncias – seriam utilizados veículos com maior capacidade operados por empresas concessionárias; e
2. nos locais onde as viagens fossem mais curtas e por vias mais estreitas, seriam usados veículos de menor capacidade operados por cooperativas permissionárias. (ver Anexo 1).

A partir desta divisão as empresas interessadas em operar o *Subsistema Estrutural* da cidade deveriam então participar de um processo licitatório onde o vencedor teria a *concessão de operação* por um prazo de 10 anos, prorrogáveis por mais 5 anos (SÃO PAULO, 2004).

O modelo adotado pela Prefeitura de São Paulo no *Subsistema Local* para autorizar a operação das *vans* (lotações) foi por meio de “permissão de operação”. Diferente do modelo de concessão oferecido às empresas de ônibus, o modelo de permissão tinha como objetivo facilitar a entrada de operadores autônomos organizados em cooperativas, de forma menos

burocrática. A permissão seria concedida por um período de 7 anos, prorrogáveis por mais 3 (SÃO PAULO, 2004).

Em função dessas mudanças, podemos dizer que o “Sistema Interligado” “representa uma ruptura na história dos transportes públicos na capital, mudando a abordagem dos deslocamentos por modo coletivo na agenda de governo da cidade com a implantação de uma rede integrada.” (CRUZ, 2010, p. 84).

Essas mudanças no campo das políticas de “zoneamento” do espaço urbano e de hierarquização da divisão do trabalho entre as empresas de prestação de serviços de transporte vieram seguidas de mudanças também nos sistemas técnicos dos transportes coletivos. Possivelmente, uma das mudanças mais expressivas foi a utilização do chamado “Bilhete Único”²⁹ nos ônibus. Podemos dizer, portanto, que “ações de caráter operacional de grande relevância (...), do ponto de vista de organização e gerenciamento do sistema municipal de transportes” (CRUZ, 2010, p. 85), foram colocadas em prática a partir do início da década de 2000.

Segundo Vasconcellos (2012)³⁰, a “ruptura” apontada por Cruz (2010) está condicionada ao arranjo político-institucional formado pela administração municipal do período. Diferentemente do que muitas vezes é anunciado pela mídia em geral, a administração de Marta Suplicy não deixou o planejamento do transporte municipal condicionado apenas às vicissitudes da burocracia gestora dos transportes no âmbito da Prefeitura; pelo contrário, ampliou os debates para “fora” desse ambiente institucional. Vasconcellos (1996) atenta para a existência de grandes dificuldades para mudanças institucionais desse tipo, uma vez que a burocracia e os técnicos pertencem a uma determinada classe e têm interesses e costumes arraigados, fazendo-se assim necessário uma reformulação não apenas na política pública em si, mas também nos quadros que conduzem tais ações.

²⁹ Sobre a implantação do Bilhete Único, ver seção 2.3.

³⁰ Em entrevista concedida ao autor em 5 de março de 2012.

IMAGEM 2.2- Sistema Interligado - Áreas de Concessão - 2001

Fonte: São Paulo, 2004

É a partir desse processo de reorganização, tanto institucional quanto espacial, que são implementadas novas regras do “uso do espaço urbano” para a ação das empresas de transporte coletivo de São Paulo. Baseando-se na mesma divisão proposta pelo estudo de demanda, que indicava 12 áreas, foram criadas no total 9 áreas para organizar a divisão do trabalho entre as empresas (Imagem 2.2).

2.1.2 Novos Sistemas Técnicos e Informacionais na Organização dos Transportes Coletivos

Da utilização dos objetos encontrados (no início da história social), com os quais constituía o sistema de condições materiais indispensáveis à vida do grupo, o homem foi, pouco a pouco, adicionando artefatos à natureza, modificando-a, para criar verdadeiros sistemas de engenharia, bases da produção e do intercâmbio. Trata-se, hoje, de uma verdadeira tecnosfera, uma natureza crescentemente artificializada, marcada pela presença de grandes objetos geográficos,

idealizados e construídos pelo homem, articulados entre si em sistemas. (SANTOS, [1994] 2008, p. 120)

Além das modificações na forma de gerenciar e organizar o sistema de transporte, outro elemento importante para viabilizar as melhorias nas condições dos serviços ligados ao transporte de passageiros da cidade de São Paulo se referem aos novos sistemas técnicos implementados pela administração municipal.

Os bilhetes de papel, popularmente conhecidos em São Paulo como “passes de ônibus”, foram substituídos por cartões magnéticos e os veículos deixaram de ser apenas um meio de locomoção, passando a compor de fato um sistema informacional, com a instalação de catracas eletrônicas e sistemas de monitoramento (GPSs).

Este complexo sistema informatizado gera uma série de dados que são coletados nos veículos e, posteriormente, repassados via satélite para um sofisticado sistema de controle informacional, dividido nos seguintes “centros”: 1. o Centro de Operação dos Terminais (COT's); 2. Centros de Operação Regional(COR's); 3. Centro de Operação das Concessionárias (COC's); e 4. Centro de Controle Integrado (CCI).

O Centro de Controle Integrado, por sua vez, tem a responsabilidade de:

- Monitorar a operação geral do sistema de transporte da cidade;
- Analisar continuamente os Indicadores gerais de desempenho e de qualidade dos serviços de transporte coletivo do município;
- Exercer o comando da operação do sistema durante exceções (greves nos transportes, situações de emergência, etc.);
- Monitorar os tratamentos das ocorrências em andamento (índices de eficiência);
- Comunicação com a imprensa,COT's, COC's, COR's, Defesa Civil, Metrô, etc. (SÃO PAULO, 2009).

O sistema é formado pelos diversos “centros” apresentados, organizados geograficamente de acordo com as subdivisões propostas no programa “Sistema Interligado”, como forma de facilitar o gerenciamento e oferecer um melhor serviço aos usuários dos transportes.

Todos os “centros” e veículos do sistema abastecem a Central de Dados da SPTrans (São Paulo Transporte S.A.)³¹, permitindo ao sistema o controle da entrada e saída de ônibus e vans dos terminais urbanos, assim como das garagens das concessionárias e cooperativas. Desta forma, é permitido o fornecimento de informação em tempo real ao usuário que se encontra nos terminais e paradas dos “corredores inteligentes”; também é possível o monitoramento de câmeras dos terminais, além dos horários em que o veículo passará pelo seu respectivo trajeto (SÃO PAULO, 2009).

Para Fichmann e Zanatta (2008) “o gestor público obtém uma ferramenta indispensável para a fiscalização, além de deter as informações gerais do sistema que permitem a melhoria constante do planejamento das linhas, levando um sistema de transporte melhor e mais econômico à população” (FICHMANN & ZANATTA, 2008, p. 56). Tais funcionalidades inauguram um novo modelo de administração do espaço urbano, no que diz respeito a suas condições de circulação.

2.1.3 Investimentos na SPTrans e CET: Modernização e Gerenciamento dos Transportes Coletivos e do Trânsito

A São Paulo Transportes - SPTrans - e a Companhia de Engenharia de Tráfego - CET - são dois órgãos de extrema importância para a mobilidade na cidade de São Paulo. Em 1976, é criada a CET com a incumbência de planejar, implantar e gerenciar as operações do crescente sistema viário da capital paulista. Sua criação se dá a partir da municipalização do trânsito na cidade, processo que ocorreu em 1973. Já a SPTrans é bem mais recente, datando de 1995. Na verdade, seu surgimento guarda relação direta com o encerramento das atividades da CMTC. Com a privatização dos serviços de transportes coletivos na capital, a empresa deixaria agora de operar serviços para apenas gerenciar o sistema de transporte público municipal (VASCONCELLOS, [1999] 2009).

³¹ Empresa criada em 1995 - em substituição à recém-extinta CMTC - e que é a responsável pela administração do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros do município de São Paulo.

Tendo em vista a importância de ambas as empresas públicas para a mobilidade urbana na cidade é que analisaremos alguns valores referentes à modernização das companhias e do próprio sistema de transporte municipal.

Os investimentos realizados entre os anos de 2001 e 2010 mostram uma tendência nos primeiros anos de implementação do novo sistema de privilegiar o transporte coletivo, ampliando os recursos em instituições vitais para a melhoria da qualidade dos serviços de transporte e tráfego, sendo elas a SPTrans e a CET, tanto na ampliação do capital das duas empresas públicas, quanto nos valores para melhoria do serviço de gerenciamento (Gráfico 2.01). Interessante também notar que, a partir de 2005, com a entrada de um novo partido (PSDB) no comando da prefeitura de São Paulo, os valores têm um aumento expressivo, uma vez que a arrecadação municipal também alcança números mais vultosos. Entretanto, proporcionalmente, os valores ligados ao transporte público não acompanham os números da engenharia de tráfego (Tabela 2.2). É fato que o bom funcionamento do órgão é de suma importância para a melhor fluidez do tráfego da capital. Entretanto, é sabido que o gerenciamento do transporte coletivo é de exclusividade da SPTrans.

GRÁFICO 2.1 - Modernização e Gerenciamento do Sistema de Tráfego e Transporte Coletivo em São Paulo - (2003-2010)

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2012
Elaboração: própria

Outro dado interessante é o dos recursos destinados à modernização do sistema de transporte coletivo. É bem verdade que, uma vez instalado, o novo sistema teria necessidade de novos investimentos apenas em manutenção.

Todavia, não é o que se verifica. Pelo contrário, a partir de 2006³², os investimentos – que já não compunham nem 3% do total da unidade – são eliminados do cálculo orçamentário (Tabela 2.2).

³² Vale lembrar que a composição orçamentária de 2005 foi aprovada no último ano da gestão do Partido dos Trabalhadores, em 2004.

TABELA 2.2 - Modernização e Gerenciamento do Sistema de Tráfego e Transporte Coletivo em São Paulo - % - (2001-2010)

	Aumento de Capital da Companhia de Engenharia de Tráfego - CET - %	Aumento de Capital da São Paulo Transporte S/A - %	Modernização do Sistema de Transporte Coletivo - %	Serviços de Engenharia de Tráfego - CET - %	Serviços de Gerenciamento de Transporte - SPTRANS/Gerenciamento de Transporte - %	Orçamento Total Secretaria Municipal de Transportes
2001	0,74%	2,63%	2,14%	35,75%	26,57%	R\$ 558.337.406,01
2002	0,00%	9,13%	2,15%	34,17%	25,50%	R\$ 592.110.022,61
2003	3,17%	4,92%	1,53%	27,74%	24,71%	R\$ 631.814.602,00
2004	0,00%	2,36%	1,09%	12,69%	13,27%	R\$ 1.309.424.829,05
2005	1,56%	2,11%	1,54%	30,13%	17,59%	R\$ 798.658.340,00
2006	1,31%	1,31%	0,00%	32,03%	22,85%	R\$ 1.066.866.497,00
2007	0,20%	0,87%	0,00%	27,02%	16,98%	R\$ 1.285.114.970,00
2008	0,14%	0,59%	0,00%	19,65%	15,95%	R\$ 1.762.883.051,00
2009	0,00%	0,76%	0,00%	0,00%	25,42%	R\$ 1.302.641.932,00
2010	0,89%	0,34%	0,00%	0,00%	20,55%	R\$ 1.771.328.652,00

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2012

Elaboração: própria

É importante ressaltar que tais valores compõem apenas uma porcentagem dos investimentos feitos na área de transporte no município (Tabela 2.02) e que outras ações, como por exemplo, a criação do Bilhete Único³³, devem compor o quadro geral de investimentos realizados durante o período.

³³ Ver seção 2.3.

2.2. Novos elementos do Ambiente Construído: Terminais, Corredores e Veículo Leve Sobre Pneus (VLP)

Como já observado, as formas espaciais que a cidade de São Paulo possui hoje decorrem do modo como foi se configurando a organização das normas, dos atores e das políticas públicas municipais em períodos anteriores ao atual. Boa parte do conjunto de ações desenvolvidas durante toda sua história condensou-se em “fixos geográficos”, formando um sistema de objetos extremamente complexo. Uma das principais novidades desse complexo sistema de objetos é sua intensividade em “informação”, que pode ser caracterizada como o principal tipo de técnica do período da globalização. A bem da verdade, como salienta Santos ([1994] 2008, p. 69), “difícilmente se entenderá a lógica espacial das sociedades contemporâneas sem se levar em conta o papel da ciência, da tecnologia e da informação”. Esse meio ambiente construído, por sua vez, terá características diferentes de acordo com a maior ou menor densidade desses elementos “informacionais”, que incidem seletivamente nas diferentes áreas e lugares da cidade.

No caso de São Paulo – assim como em todas as cidades com extensas manchas urbanas –, o meio ambiente construído guarda íntima ligação com a organização do “sistema de circulação”. Em um primeiro momento, o crescimento da cidade, no final do século XIX, se deu, em grande parte, em torno das linhas férreas que escoavam a produção cafeeira do interior do estado. Posteriormente, o processo de industrialização e a entrada do automóvel na vida da capital paulista marcaram o desenho urbano da cidade.

Atualmente, novos sistemas de objetos compõem o meio ambiente construído relacionado à circulação, dentre eles as linhas e estações de Metrô e trens da CPTM, os terminais urbanos e os corredores de ônibus. Entretanto, os principais elementos do meio ambiente construído de São Paulo (no que tange à sua ubiquidade) são as ruas, avenidas, pontes, túneis e viadutos. Como já observamos, o “sistema de circulação” do município foi desenvolvido tendo em vista as necessidades dos meios de locomoção motorizados individuais e essa “escolha” trouxe várias dificuldades para a transformação e a organização do transporte coletivo paulistano.

Apesar do meio ambiente construído em São Paulo formar um sistema de elementos interligados, nossa atenção aqui se voltará a três componentes do “sistema de circulação” municipal, quais sejam: os terminais, os corredores de ônibus e o Veículo Leve Sobre Pneus (VLP)

2.2.1 Terminais Municipais

Segundo a SPTrans, a cidade conta, atualmente, com 31 terminais de ônibus, como mostra o quadro abaixo:

QUADRO 2.1 – Município de São Paulo: **Evolução da Construção de Terminais Urbanos**

	TERMINAIS	DATA DE INAUGURAÇÃO
1	Santana	26/09/1975
2	Metropolitano Jabaquara	02/05/1977
3	Vila Prudente	02/04/1980
4	Casa Verde	06/03/1985
5	AE Carvalho	15/10/1985
6	Aricanduva	15/10/1985
7	Vila Carrão	22/12/1985
8	Santo Amaro	25/01/1987
9	São Mateus	10/08/1991
10	Vila Nova Cachoeirinha	30/08/1996
11	João Dias	23/09/1996
12	Penha	18/10/1996
13	Parque Dom Pedro	04/11/1996
14	Bandeira	08/11/1996
15	Cid. Tiradentes	12/11/1996
16	Princesa Isabel	12/05/1997
17	Capelinha	25/09/1998
18	Parelheiros	16/06/2003
19	Jardim Ângela	30/06/2003
20	Lapa	13/09/2003
21	Amaral Gurgel	13/12/2003
22	Pirituba	13/12/2003
23	Varginha	24/07/2004
24	Jardim Britânia	31/07/2004
25	Guarapiranga	07/08/2004
26	Grajaú	28/10/2004
27	São Miguel	10/09/2006
28	Sapopemba/Teotônio Vilela	11/10/2006
29	Sacomã	08/03/2007
30	Mercado	2007
31	Campo Limpo	31/10/2009

Fonte: SPTrans, 2010. Google Earth.

Dos 31 listados, dois deles integram a rede de transportes metropolitanos da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP): os terminais Jabaquara (zona sul) e São Mateus (zona leste).³⁴ A imagem a seguir ilustra a distribuição dos terminais.

IMAGEM 2.3 - Terminais de ônibus em São Paulo

Fonte: SPTrans, 2010, Google Earth, 2010. Elaboração própria.

Os terminais de ônibus compõem um importante elemento do “sistema de circulação” municipal, sendo fundamental como meio de integração dos fluxos do transporte coletivo urbano. Para Silva (1994), os terminais são um elemento que inibe a “discriminação geográfica” (SILVA, 1994, p. 89) por possibilitarem a integração tarifária e permitirem o uso do espaço pelos mais pobres.

³⁴ Os terminais metropolitanos operam integrações de linhas de ônibus para outras cidades da Região Metropolitana de São Paulo. No caso dos dois terminais metropolitanos citados, para a região do ABCD paulista (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Diadema). Os demais, são terminais municipais e operam linhas de ônibus apenas na cidade de São Paulo. <http://www.emtu.sp.gov.br>

Segundo Cavalcante (2002, p. 6), as consequências da implantação de terminais podem ser as seguintes:

- i) reduzir o fluxo de ônibus nos pontos de parada ou terminais da área central, visando: melhorar a operação nos terminais centrais e descongestionar o sistema viário da área central;
- ii) desenvolver pólos de comércio e serviço em torno dos terminais de integração com a finalidade de reduzir a necessidade de deslocamento para a área central da cidade;
- iii) reduzir os gastos dos usuários decorrentes da necessidade de transferências entre linhas;
- iv) facilitar o acesso dos usuários às linhas ou redes de transporte de alta capacidade (geralmente metro-ferroviárias), cujos tempos de viagem costumam ser menores;
- v) aumentar o conforto e reduzir os tempos e custos de transferências entre linhas ou redes de diferentes modos de transporte, etc.

O número de terminais construídos em São Paulo até o ano de 2000 era de 17, número muito baixo pela importância que esses fixos constituíam para a integração do transporte coletivo, principalmente para as camadas mais pobres da população. Em 2001, o planejamento da nova administração municipal - Marta Suplicy (2001-2004) - previa para o ano de 2004 “a existência de 93 terminais de ônibus na capital paulista e 325 estações de transferência (estruturas menores onde os passageiros podem realizar as baldeações)” (FOLHA DE S. PAULO, Cotidiano, 7 out. 2004). A partir dessa rede de terminais – e com a implantação do “Sistema Interligado” –, a população da cidade teria condições de se deslocar por maiores distâncias com dispêndio financeiro de valores correspondentes a apenas um embarque. A nova situação poderia reverter os indicadores da pesquisa O/D de 1997 que, assim como as anteriores, mostrou uma baixa mobilidade urbana das camadas mais pobres da sociedade, verificando, ainda, que parcela significativa dos deslocamentos desse grupo social acontecia a pé.

Porém, o que a análise dos dados permite concluir é que foram construídos menos terminais do que supunham os planos da Prefeitura. O menor número de terminais construídos de 2005 a 2010 (cinco terminais) em relação às inaugurações do período anterior, de 2001 a 2004 (nove terminais), e o não cumprimento das metas do planejamento do “Sistema Interligado” nos fazem questionar os porquês dos desvios do plano inicial. Uma das razões que ajuda a explicar essa diminuição do número de terminais construídos é a introdução do novo sistema de bilhetagem, em 2004, o “Bilhete Único”. A

introdução do Bilhete Único minimiza a importância da ampliação da rede de terminais, segundo justificativa oficial da administração municipal do período (2001-2004) (FOLHA DE S. PAULO, Cotidiano, 7 out. 2004). O argumento era o de que o Bilhete Único permitiria baldeações livres e gratuitas em qualquer ponto de ônibus da capital. É fato que a utilização do Bilhete Único deu maior “liberdade” de escolha ao usuário, porém, não se pode deixar de considerar que o limite de 120 minutos (2 horas) para a utilização do sistema se torna insuficiente para populações de áreas mais pobres e que moram em bairros distantes dos seus respectivos locais de trabalho, estudo, lazer, etc. Ou seja, apesar das novas condições oferecidas a partir da implantação do Bilhete Único, muitos permaneceram à margem das possibilidades criadas por esse novo sistema técnico.

Pautando-se pelo argumento de que o uso do Bilhete Único daria a mobilidade desejada aos usuários do sistema de transporte coletivo, a administração do prefeito José Serra (2005 - 2008)³⁵ modificou o uso dos terminais, transformando-os em fixos geográficos com interações bastante limitadas (basicamente, para a chegada e partida dos ônibus e como abrigo de intempéries). As catracas foram liberadas e os passageiros passaram a ter que utilizar apenas o cartão eletrônico como integração³⁶. Ou seja, a partir disso, moradores que residiam distantes de seus destinos acabaram por perder uma alternativa de integração ao já deficitário sistema de transporte público de São Paulo.

É verdade que o número de terminais na capital paulista é bastante reduzido, mas o uso que era dado a esse conjunto de fixos geográficos transformava o meio ambiente construído em uma engrenagem de um sistema maior. O uso dado a essas edificações modificava a dinâmica da mobilidade urbana. Se entendermos que o espaço geográfico pode ser definido como um sistema de ações e um sistema de objetos indissociados, a alteração das condições de uso desse elemento acaba por modificar uma série de relações cotidianas e, por conseguinte, influenciar o comportamento de enorme parcela da população usuária dos transportes públicos municipais. Uma vez que

³⁵ José Serra deixou a prefeitura em 2006 para disputar a eleição ao Governo do Estado de São Paulo. A prefeitura municipal passou então a ser administrada pelo seu vice-prefeito, Gilberto Kassab, até o ano de 2008.

³⁶ Até fevereiro de 2005 os passageiros tinham embarque garantido nos veículos que estivessem dentro dos terminais sem a necessidade do uso do cartão magnético.

44,23% da população da RMSP tem renda familiar mensal de menos de 3 salários mínimos (como apontou a Pesquisa O/D 2007), e que outros 34,75% vivem com uma renda familiar entre 3 e 6 salários mínimos, tal ação pode influenciar no desenvolvimento do acesso ao trabalho, ao estudo, levar a ausência do lazer e, mais sensivelmente, trazer prejuízos expressivos ao próprio orçamento familiar. Vale lembrar que o principal meio de transporte utilizado pelas populações de renda mais baixa é o coletivo, como indica a Tabela 2.3. Esta alteração sobre um determinado conjunto de fixos geográficos (no caso, os terminais de ônibus) terá consequências e a escala dessas mudanças poderá ser medida pelo tempo, mas não só. Ou seja, a reorganização dos elementos do espaço ligados à mobilidade urbana trará consequências expressivas para o cotidiano da maior parte da população do município.

TABELA 2.3 – Região Metropolitana de São Paulo: Viagens Diárias por Tipo e Renda Familiar Mensal(*) (2007)

Modo	VIAGENS POR RENDA FAMILIAR(*)											
	até 760		760 a 1.520		1.520 a 3.040		3.040 a 5.700		mais de 5700		Total	
	(x 1.000)	%	(x 1.000)	%	(x 1.000)	%	(x 1.000)	%	(x 1.000)	%	(x 1.000)	%
Coletivo	1.473	76,8	4.280	73,2	5.462	59,6	2.059	39,7	639	21,0	13.913	55,3
Individual	445	23,2	1.568	26,8	3.709	40,4	3.128	60,3	2.404	79,0	11.254	44,7
Motorizado	1.918	47,6	5.848	54,8	9.171	68,2	5.187	80,5	3.043	87,0	25.167	66,1
Não - motorizado	2.113	52,4	4.817	45,2	4.286	31,8	1.256	19,5	455	13,0	12.927	33,9
TOTAL	4.031	100	10.665	100	13.457	100	6.443	100	3.498	100	38.094	100

Fonte: Metrô-Pesquisas OD 1997 e 2007.

(*) Em reais de outubro de 2007.

Vasconcellos (1996) avalia que “os impactos da política devem ser analisados de acordo com as variáveis selecionadas e considerando o contexto dos interesses e necessidades de classes, grupos e organizações envolvidas com a política” (VASCONCELLOS, 1996, p. 118). Para o autor, “analisar as mudanças na acessibilidade e no uso do tempo e do espaço pelas pessoas” (VASCONCELLOS, 1996, p. 118) favorece a percepção de “alterações mais profundas, como tendências induzidas pelo projeto” (VASCONCELLOS, 1996, p. 118). Ainda segundo Vasconcellos (1996), é necessário compreender que

ações executadas pelo Estado no que tange as políticas de transporte e circulação não são apenas “técnicas”, e tampouco neutras. Para o autor,

O trânsito é, na realidade, uma disputa pelo espaço, feita por atores políticos. (...) Os agentes do Estado e da iniciativa privada também têm interesses e necessidades específicas. Assim, a intervenção nunca é neutra, mas, ao contrário, ocorre em função do jogo de interesses e da capacidade relativa dos grupos e agentes no sentido de influenciar as decisões (VASCONCELLOS, 1996, p. 153).

Os novos terminais implantados pela administração municipal têm características tecnológicas distintas dos terminais anteriores ao ano de 2001. Não são apenas “fixos” onde se organizam os “fluxos”. Representam muito mais do que simples abrigos, oferecem informações para que os usuários consigam se organizar e planejar o tempo gasto dentro dos coletivos e terminais. Porém, apesar da importância que tais objetos possuem nos “fluxos” da cidade, como vimos, a partir de 2005 houve uma considerável redução na construção de terminais na cidade de São Paulo. Conforme demonstrado, a argumentação para a redução – e também a modificação de suas funções – se dão pelo uso do cartão magnético como integrador do sistema; entretanto, as distâncias percorridas diariamente pela população da capital nos permitem discordar do modelo que preteriu os terminais.

2.2.2 Corredores de Ônibus – “Passa Rápido”

Os corredores de ônibus, ou como é conhecido mundialmente o *Bus Rapid Transit - BRT* -, podem ser definidos no tocante a sua estrutura física como “vias de ônibus segregadas ou faixas exclusivas” (BRASIL, 2008, p. 13). Dentre as principais características do sistema BRT estão a existência de uma rede integrada de corredores e linhas, estações que propiciam acesso no mesmo nível do solo dos veículos e a conexão com terminais que “facilitam a integração física entre linhas troncais e serviços alimentadores e outros sistemas de transporte em massa” (BRASIL, 2008, p. 13).

IMAGEM 2.4 – Município de São Paulo: **Corredores de Ônibus existentes em 2010**

Fonte: SPTrans, 2010, Google Earth, 2010. Elaboração própria.

Atualmente, a cidade conta com 10 corredores de ônibus, totalizando 121,5 Km de vias exclusivas. Existem ainda, aproximadamente, mais 130 Km de corredores com faixas preferenciais à direita, mas sem exclusividade para ônibus. Ou seja, verifica-se algo em torno de 250 Km de vias destinadas ao transporte coletivo. Segundo técnicos da prefeitura³⁷, até o ano de 2000, existiam 99,65 km de vias com algum tipo de prioridade aos ônibus, sendo 59,7 km com pistas exclusivas ou segregadas. De 2005 até hoje, o único empreendimento realizado pela prefeitura nos moldes indicados por especialistas foi o “Expresso Tiradentes”³⁸ que totaliza 12 Km de vias segregadas. A imagem 2.4 e o Quadro 2.2 ilustram a distribuição e a evolução recente dos corredores de ônibus do município.

³⁷ Material levantado junto à Assessoria de Marketing da SPTrans.

³⁸ Ver seção 2.2.3.

QUADRO 2.2 – Município de São Paulo: Evolução da Instalação de **Corredores de ônibus (até 2010)**

Corredor	Extensão	Nº Abrigos	Inauguração
Pirituba/Lapa/Centro	15 Km	64	14/12/2003
Inajar/Rio Branco/Centro	14 Km	106	03/07/2004*
Campo Limpo/Rebouças/Centro	12 Km	55	11/09/2004
Sto Amaro/9 de Julho/Centro	13 Km	318	28/08/2004*
Itapecerica/João Dias/Centro	8 Km	16	17/07/2004*
Jd. Ângela/Guarapiranga/Sto Amaro	8 Km	56	08/08/2004*
Parelheiros/Rio Bonito/Sto Amaro	31 Km	166	21/08/2004
Capelinha/Ibirapuera/Sta Cruz	5 Km	53	15/08/2004
Paes de Barros	7,5 Km	39	08/03/2004*
Expresso Tiradentes	12 Km	-	09/03/2007

125,5 Km de Corredores

Fonte: SPTTrans, 2010. Elaboração própria.

* Datas referentes à última reforma. **Inaugurações oficiais** - Santo Amaro - 1984 - Guarapiranga - Trechos do pavimento em 1997 - Inajar de Souza - 1991 - Itapecerica - Pavimento em 1998 - Paes de Barros - 1985.

Os corredores de ônibus são uma alternativa interessante do ponto de vista econômico, de eficiência e da urgência que a cidade tem para solucionar os graves problemas de mobilidade, segundo alguns técnicos. “A opção tradicional para incrementar a capacidade de corredores de transporte é a implantação de sistemas sobre trilhos, como Metrô ou VLT (Veículo Leve sobre Trilhos). Esses sistemas são mais sofisticados que ônibus, mas também apresentam custos de capital muito superiores” (CASTILHO, 1997, p. 2).³⁹

A gestão de Marta Suplicy apresentou alguns dados sobre os valores necessários para a implantação de um novo sistema de transporte coletivo público na cidade de São Paulo. O estudo foi desenvolvido para solicitar um

³⁹ Em entrevista a Revista Exame de outubro de 2010, Adalberto Maluf Filho, pesquisador do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, ressalta que “cada nova linha do Metrô vai custar de 2,5 a 5 bilhões de reais e não vai resolver o problema porque demora entre cinco e dez anos para ser construída” (EXAME, Entrevista, 20 out. 2010), o que “transformaria” os corredores de ônibus como opção mais viável, ao menos para este horizonte temporal do curto prazo. Segundo matéria publicada no jornal Folha de São Paulo, “Esta gestão municipal investe, sim, no transporte coletivo. Um exemplo é a retomada pela prefeitura, após 20 anos, dos investimentos no Metrô, que receberá R\$ 2 bilhões em oito anos. Além disso, desde 2005 mais de 8.000 ônibus (57% da frota) foram substituídos por veículos maiores e mais confortáveis. O número de ônibus acessíveis passou de 302 para 4.261. Sete dos dez corredores da cidade passaram por requalificação. E foram entregues à população os dois primeiros trechos do Expresso Tiradentes, beneficiando 82 mil passageiros com a diminuição do tempo de viagem” (FOLHA DE S. PAULO, Paineis do Leitor, 17 jul. 2010).

empréstimo junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no valor de R\$ 494 milhões (solicitação realizada em março de 2003). Tal valor seria ainda somado aos R\$ 300 milhões liberados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e aos R\$ 329 milhões de contrapartida da solicitação junto ao BNDES. Para a construção de 26 novos terminais, 350 estações de transferência (pontos de parada com cobertura e mais sofisticados), corredores, implantação de bilhetagem eletrônica, monitoramento eletrônico das vias e conclusão e expansão do Expresso Tiradentes, seriam gastos cerca de R\$ 1,123 bilhão. Ou seja, seria gasto um pouco mais que a metade do valor previsto para a construção de novos trechos do Metrô (FOLHA DE S. PAULO, Cotidiano, 26 jun. 2003).

Ao contrário das iniciativas que privilegiavam o transporte individual – ou então obras de grande porte e de longa duração como o Metrô –, o “Sistema Interligado” pautava seu funcionamento nos fixos geográficos já disponíveis na cidade (principalmente as grandes vias de circulação); no caso, o sistema de avenidas radiais que tem origem nas regiões mais periféricas, como a Radial Leste, com destino à região central. A utilização de tais fixos possibilitaria a implantação rápida de um sistema que privilegiaria o modal mais utilizado na Região Metropolitana de São Paulo entre os coletivos, qual seja, o ônibus, com quase 36% do total das viagens, como indicam as pesquisas O/D de 1997 e 2007 (Tabela 2.4).

TABELA 2.4 – Município de São Paulo: Evolução Recente das Viagens Diárias Motorizadas por Modo Principal (1997-2007)

MODO	1997		2007	
	Viagens		Viagens	
	(x 1.000)	%	(x 1.000)	%
Metrô	1.698	8,30	2.223	8,80
Trem	649	3,20	815	3,20
Ônibus*	7.254	35,50	9.034	35,90
Fretado	461	2,30	514	2,00
Escolar	411	2,00	1.327	5,30
Auto	9.638	47,10	10.381	41,30
Táxi	103	0,50	91	0,40
Moto	146	0,70	721	2,90
Outros	98	0,50	61	0,20
TOTAL	20.458	100	25.167	100

Fonte: Metrô-Pesquisas OD 1997 e 2007.

(*) Em 1997 inclui lotação.

Apesar dos benefícios na utilização das vias já consolidadas para a implantação do novo sistema, as conexões entre as outras regiões da Grande São Paulo permaneceram – e continuam até hoje – como fragmentos em relação ao transporte público. Isso porque o Plano Interligado foi uma iniciativa municipal e a administração dos transportes metropolitanos é feita pelo governo do estado de São Paulo. Tal dissonância rendeu, inclusive, disputas entre gestões por conta de algumas linhas que eram operadas pela Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU). O impasse se deu por conta do corredor Jardim Ângela - Guarapiranga - Santo Amaro ter ocupado as vias que antes eram das linhas provenientes de Itapeverica da Serra e Embu-Guaçu. Somado a isso, o Bilhete Único possibilitou que os usuários pagassem o valor de apenas um embarque, R\$ 1,70 na ida e R\$ 1,70 na volta⁴⁰ (FOLHA DE S. PAULO, 11 ago. 2004).

Ao atentarmos novamente para os números trazidos pela Pesquisa O/D em São Paulo, percebemos que, pela primeira vez desde o início da série histórica, houve uma reversão na tendência de crescimento na participação de

⁴⁰ Valores referentes à passagem de ônibus de 2003 a 2004.

viagens por transporte “individual”. Até a “mini O/D” de 2002⁴¹, a maior parcela de viagens motorizadas era realizada por meio desse tipo de transporte. Em 2007, ainda que permaneça uma primazia dos deslocamentos “individuais”, essa tendência é alterada, como nos mostra a Tabela 2.5. A melhoria nas condições dos veículos coletivos também pode ser entendida como um componente de reversão da tendência observada até a mini O/D de 2002.

TABELA 2.5 – Região Metropolitana de São Paulo: Evolução das Viagens Diárias por Modo Principal (1967-2007)

Modo	VIAGENS									
	1967		1977		1987		1997		2007	
	(x 1.000)	%	(x 1.000)	%	(x 1.000)	%	(x 1.000)	%	(x 1.000)	%
Coletivo	4.894	68,1	9.580	62,8	10.455	56,1	10.473	51,2	13.913	55,3
Individual	2.293	31,9	5.683	37,2	8.187	43,9	9.985	48,8	11.254	44,7
Motorizado	7.187	100	15.263	100	18.642	100	20.458	100	25.167	100
Bicicleta	-		71,00	1,20	108,00	1,00	162,00	1,50	304,00	2,40
A pé	-		5.970,00	98,80	10.650,00	99,00	10.812,00	98,50	12.623,00	97,60
Não-motorizado	0,00	0,00	6.041,00	100,00	10.758,00	100,00	10.974,00	100,00	12.927,00	100,00
TOTAL	7.187,00		21.304,00		29.400,00		31.432,00		38.094,00	

Fonte: Metrô-Pesquisas OD 1967/1977/1987/1997 e 2007.

Durante o período de quatro anos (2001 - 2004) foram entregues à cidade 5.625 novos veículos coletivos (contrato estabelecido entre prefeitura e empresas de transporte municipal). Vale lembrar que não era apenas a falta de infraestrutura destinada ao transporte público o problema que a população enfrentava: os veículos utilizados pelas empresas para fazer o transporte de passageiros eram muito antigos, além de estarem em péssimo estado de conservação. Dentro do plano apresentado junto ao BNDES, como já citado acima, para requerer recursos para a implantação do novo modelo, figurava como uma das metas a substituição da antiga e deteriorada frota por veículos novos e mais modernos, equipados com sistemas informacionais capazes de facilitar o monitoramento de todos os veículos. Ou seja, segundo o “Sistema

⁴¹ Tradicionalmente desde 1967 as pesquisas Origem Destino do Metrô são realizadas de dez em dez anos. Todavia, no ano de 2002 foi realizada uma pesquisa intermediária para verificar possíveis mudanças relevantes nos deslocamentos da RMSP.

Interligado”, o bom funcionamento dos corredores dependeria, além das próprias vias de circulação (os “fixos geográficos”), de novos veículos (objetos técnicos) e de um acompanhamento “instantâneo” dos fluxos por parte dos engenheiros da SPTrans.

Como já salientado, uma parcela considerável das obras previstas não foram cumpridas entre os anos de 2001 e 2004, tampouco as administrações municipais seguintes (entre os anos de 2005/2008 e 2009/2010) prosseguiram com o planejamento traçado e as obras indicadas.

Vasconcellos (1996) indica que o sistema de circulação inclui “decisões concernentes à regulamentação, operação e controle” acerca de sua implantação. Além disso, ele é organizado “para reduzir os tempos de deslocamento necessários à produção e à reprodução e, em termos estratégicos, para incorporar novas áreas ao mercado” (VASCONCELLOS, 1996, p. 44). Outro ponto importante a ser incorporado à discussão é sobre as condições de conforto dos deslocamentos diários, que envolvem também o tempo diário despendido das populações mais pobres em condições pouco salubres (LANGENBUCH, 1997).

Vasconcellos (1996) enaltece alguns aspectos importantes sobre a mobilidade urbana. Relembra, como já afirmamos, que a circulação era entendida apenas como dado quantitativo e através de sua eficiência em levar pessoas, bens e mercadorias aos seus destinos. Ampliar o conceito de circulação (ou mobilidade) é imprescindível quando as políticas desenvolvidas pelo Estado não satisfazem algumas necessidades da sociedade como, por exemplo, o lazer.

Criar um sistema de transporte público que minimize o tempo médio do usuário nas viagens dentro da Região Metropolitana – que atualmente é de 67 minutos, como indica o Quadro 2.3 – não é apenas facilitar o acesso do trabalhador ao seu local de trabalho. A utilização da tecnologia existente é de suma importância para a mobilidade, não apenas urbana, mas também social, de uma considerável parcela da população:

A mobilidade cotidiana, assim como a mobilidade residencial, o turismo e as migrações expressam alguma forma de mobilidade social, pois revelam um certo “capital simbólico” que pode estar associado ao modo de transporte empregado ou aos lugares visitados (o interior do estado ou o exterior do país, por exemplo). O que se vem tentando

afirmar é que as estratégias de mobilidade que sustentam a projeção da prática de deslocamento implicam reciprocamente todas as demais estratégias de mobilidade, assim como suas efetivações (BALBIM, 2003, p. 186).

QUADRO 2.3 – Região Metropolitana de São Paulo: Tempo Médio das Viagens Diárias por Tipo e Renda Familiar Mensal (2007)

MODO	(em minutos)					Total
	até 760	760 a 1.520	1.520 a 3.040	3.040 a 5.700	mais de 5.700	
Coletivo	68	70	66	62	58	67
Individual	29	32	31	32	31	31
A Pé	18	17	16	15	14	16
Bicicleta	28	27	24	20	22	26
Tempo Médio	38	41	41	38	34	39

Fonte: Metrô-Pesquisas OD 1997 e 2007.

(*) Em reais de outubro de 2007.

O alto tempo gasto em viagens após longas jornadas de trabalho faz com que “quem trafegue fazendo uso do transporte público em São Paulo acabe por tornar-se um cidadão de segunda categoria, sem direito nem mesmo à reprodução sua de sua própria vida” (BALBIM, 2003, p. 201). Além das dificuldades habituais dessa parcela da sociedade em acessar serviços básicos como saúde, educação e consumo em geral, o transporte se coloca como mais um obstáculo à vida digna. Apesar da pesquisa O/D 2007 indicar que todas as faixas de renda têm tempos médios de deslocamento semelhantes pelos diferentes modais, isso se dá por uma questão inequívoca: todos circulam pelo mesmo ambiente construído. O que é importante notar é que a maior parcela da população com rendas “média” e “baixa” utiliza como meio de circulação o transporte coletivo, como indica a Tabela 2.3 e que, mais uma vez, quanto maior a renda, maior a mobilidade, segundo o Gráfico 2.2.

GRÁFICO 2.2 - Índice de Mobilidade Total por Renda Familiar Mensal

Fonte: Metrô - Pesquisas OD 1997 e 2007.

Vasconcellos (1996) sustenta que, se há uma disputa entre classes sociais pelo espaço urbano, e sendo os formuladores de políticas públicas – técnicos, burocratas, consultores, etc. – representantes da classe média urbana, como tais políticas poderiam ser destinadas para as camadas mais pobres da sociedade? Villaça (2005) reforça a ideia de Vasconcellos (1996) e salienta a necessidade das tomadas de decisões serem “de baixo para cima” para que os interesses sejam determinados pela “maioria oprimida” e não mais pela “minoridade dominante”. Entretanto, como essas decisões podem ser tomadas se as classes desfavorecidas não têm representação, e não fazem parte dos quadros políticos, técnicos e burocráticos na administração municipal? Além de não comporem esses quadros, essas classes tampouco têm tempo hábil – e talvez lhes falte organização política justamente por essa carência – para participar dos debates públicos que podem determinar a conduta de determinadas políticas.

É nesse contexto de luta de classes adaptada à realidade contemporânea que a velocidade se faz necessária. Reforçando, mais uma vez, não se trata apenas de dar condições de acesso à população mais pobre à velocidade de uma sociedade regida pelas regras da competitividade e de consumo desenfreado; trata-se de garantir a eles as mesmas condições das quais desfrutam os moradores do dito “quadrante sudoeste” de Villaça (1998). Estes últimos, por conta de seu alto grau de mobilidade, têm meios e,

consequentemente, tempo, de participar de debates e de influenciar as principais decisões que os afetarão diretamente, como por exemplo, as audiências públicas do Plano Diretor de São Paulo (VILLAÇA, 2005).

O planejamento implantado pela administração municipal entre os anos de 2001 e 2004 procurou modificar esse padrão apontado por diversos autores, como indicam alguns dos argumentos apresentados. Apesar do não cumprimento das metas estabelecidas, a construção de novos terminais – que, à época, cumpriam função de integração –, a construção de corredores – como principal sistema de objetos voltados para a circulação urbana – e a implantação do projeto “Bilhete Único” podem ter contribuído para uma alteração dos usos do espaço local, espaço desenhado ao longo da urbanização de São Paulo.

Todavia, é prudente lembrar que a consolidação da cidade com sua grande dimensão é uma característica do meio ambiente construído que tanto as ações públicas quanto as ações cotidianas privadas (dos atores corporativos e individuais) têm que lidar. A Imagem 2.05 mostra a expansão da população em diferentes períodos, evidenciando a consolidação dos bairros e a falta de espaço em áreas “melhor localizadas”.

IMAGEM 2.5 – Região Metropolitana de São Paulo: **Áreas Urbanizadas, segundo períodos de expansão (1881 – 2002)**

Fonte: Prefeitura de São Paulo, 2010.

As possíveis soluções para estas questões, ao que indicam a bibliografia e os dados analisados, parecem estar condicionadas a uma política pública de transporte mais democrática, ainda que nos moldes da estrutura metropolitana “corporativa e fragmentada”. Os corredores de ônibus são extremamente importantes para a “integração efetiva” da metrópole. Como dito anteriormente, além de serem a alternativa mais viável economicamente, são também a opção mais rápida para ser construída, pois se utilizam de elementos já existentes do meio ambiente construído, isto é, das principais vias de circulação da cidade. Parece claro que apenas com corredores de ônibus a política de transportes não terá sucesso; outros modais como o Metrô, trens metropolitanos e também Veículos Leves sobre Pneus ou Trilhos devem ser aprimorados e incorporados ao sistema.

2.2.3 Veículo Leve Sobre Pneus - VLP

Apesar de ter em sua configuração parte dos elementos do ambiente construído analisados nas duas seções anteriores (terminais e corredores), o Veículo Leve Sobre Pneus de São Paulo pode ser considerado um “fixo geográfico” de enorme importância junto aos outros componentes do sistema de transporte da capital paulista.

Atualmente, o “Expresso Tiradentes”- sistema de VLP de São Paulo - é composto pelas seguintes estações: Mercado, Metrô Pedro II, Ana Neri, Alberto Lion, Clube Atlético Ypiranga, Nossa Senhora Aparecida, Rua do Grito e Sacomã, sendo que Mercado, Metrô Pedro II e Sacomã fazem integração com Terminal Parque Dom Pedro, Metrô Pedro II (Linha 3 Vermelha) e Metrô Sacomã (Linha 2 Verde), respectivamente, e fazem parte da Linha I que liga o Centro ou bairro do Sacomã. A Linha II conta ainda com a estação Dianópolis, perfazendo um total de aproximadamente 12 km de linha segregada.

IMAGEM 2.6 – Expresso Tiradentes: Trecho elevado sobre Rio Tamandateí

Fonte: http://www.flickr.com/photos/ines_sp

O debate para a construção do “Expresso Tiradentes” teve início na campanha eleitoral para prefeitura de São Paulo de 1996, quando o então prefeito Paulo Maluf lançou seu secretário de finanças como candidato ao governo municipal. As obras tiveram início em meados de 1998. Entretanto, ao final da administração do prefeito eleito Celso Pitta (em 2000), apenas os pilares do elevado estavam prontos e havia cerca de R\$ 30 mi em dívidas com a construtora Queiroz Galvão (FOLHA DE S. PAULO, Cotidiano, 20 dez. 2000).

É importante salientar que o projeto foi muito contestado em sua fase inicial, inclusive por conta de quase a metade do orçamento destinado ao transporte para o ano de 1997 –cerca R\$ 766,9 milhões - estar comprometido com as obras do então chamado “Fura-Fila” (FOLHA DE S. PAULO, Cotidiano, 12 nov. 1996). Cabe lembrar que, inicialmente, o projeto seria um novo sistema de transporte, perfazendo um total de 170 km de linhas.⁴² Todavia, a construção desse novo sistema seria feito em detrimento dos corredores de ônibus.

A administração seguinte recebeu, além das poucas obras iniciadas, como já enunciado, uma dívida de cerca de R\$ 30 milhões (FOLHA DE S. PAULO, 20 dez. 2000). A gestão da prefeita Marta Suplicy, como foi apresentado no início do capítulo 2, reorganizou o sistema de transportes de São Paulo. Porém, no que se refere ao “Fura-Fila”, rebatizado de “Paulistão”, pouca coisa avançou.

A implementação dos corredores de ônibus modificou os tempos gastos pela população que utilizava (e ainda utiliza) o transporte coletivo. Viagens mais rápidas reduziram o número de horas que os usuários permaneciam dentro dos coletivos. Entretanto, o novo projeto para o sistema de transporte coletivo do município não abarcava financeiramente as obras da administração anterior. Segundo reportagem da época, “a prefeitura aguarda(va) a liberação de R\$ 264 milhões para concluir um trecho de 8,5 km, do parque Dom Pedro ao Sacomã, parado desde novembro. Esses recursos estão indefinidos no BNDES” (FOLHA DE S. PAULO, 11 jul. 2001). Dessa forma, houve uma

⁴² “Ainda em estudos, o projeto da São Paulo Transporte S/A (antiga CMTC) prevê um total de 170 km de linhas para o “Fura-Fila” na cidade. Os trens, com capacidade para 221 passageiros, seriam instalados em dois sistemas. Em um deles, de 110 km de extensão, haveria linhas transversais, mas a São Paulo Transporte S/A ainda está fazendo estudos técnicos para viabilizar as passagens com pontes móveis. O outro trecho, o anel básico de 60 km, ligaria os bairros do Brooklin, Jabaquara, Sacomã, Santana, Barra Funda e Pinheiros. O “Fura-Fila” tem capacidade de transportar cerca de 30 mil passageiros por hora, segundo seu projeto.” (FOLHA DE S. PAULO, 01 out. 1996).

revisão do projeto original, reduzindo-o aos trechos que ligariam o Parque Dom Pedro (zona central) ao bairro do Sacomã (zona sudeste) e o Parque Dom Pedro ao bairro de São Mateus (zona leste), além da substituição dos veículos movidos a eletricidade por movidos a combustível.

Dois pontos dessa conturbada história, que envolve a consolidação desse projeto, merecem destaque. Primeiramente, a obra inicial não contava com um projeto bem definido pela administração municipal que deu início a sua construção (SÃO PAULO, 2004). Isso acabou por inviabilizá-lo na administração seguinte, uma vez que os custos de implantação do sistema não eram conhecidos, além de se contraporem a pontos importantes do projeto do “Sistema Interligado”.

Devido à falta de recursos, o projeto que a administração de Marta Suplicy entendeu como viável e de maior importância para a cidade foi o dos corredores de ônibus “Passa Rápido”. Essa mudança teve duas principais razões: 1. adotar um sistema técnico que daria aos usuários maior mobilidade; e 2. dar à administração do sistema de transporte coletivo um maior poder de gerenciamento e planejamento. É dessa forma que o VLP de São Paulo viveu seus primeiros anos, inicialmente com as obras e, posteriormente, com o projeto.

Somente a partir de 2005, já na administração de José Serra (PSDB), é que as obras do Fura-Fila tiveram continuidade de forma mais consistente. O projeto foi alterado mais uma vez. O mesmo se deu em relação a seu nome, passando a se chamar Expresso Tiradentes. Em 2007, foi entregue o primeiro trecho que liga a Estação Mercado (anexa ao Terminal Parque Dom Pedro) ao bairro do Sacomã.

A zona Sudeste da capital paulista tem como uma de suas principais características a existência de grandes galpões do período industrial de São Paulo. Os sistemas técnicos ferroviários que serviam como único meio de transporte no início do século para os moradores dos bairros da Mooca, Ipiranga e Região do ABC, já não eram suficientes para a mobilidade dos moradores dos antigos “bairros operários” desde meados da década de 1970.

Some-se a essas dificuldades de circulação o fato de que a região vivenciou a partir da segunda metade da década de 2000 um forte *boom* imobiliário causado por novas regulamentações ligadas ao uso do solo da

cidade. Com a aprovação do Plano Diretor Estratégico (Leinº 13.885/2004), foi possibilitada a construção de um maior número de pavimentos para estimular o adensamento de bairros como Ipiranga e Mooca, “que teve o maior crescimento (233%) em número de lançamentos residenciais” (FOLHA DE S. PAULO, Imóveis, 27 mar. 2005). Foi também neste contexto que começaram a se dar as “Operações Urbanas Consorciadas” para uma reestruturação urbana na região⁴³. Outro fator que modificou a dinâmica local dessa área foi a construção de novas estações do Metrô nos Bairros do Ipiranga e Sacomã. Ferreira, Hirsch, Nigriello e Pereira (2005) atestam que a implantação de estações de Metrô contribui para a “valorização dos imóveis, o adensamento e a renovação do espaço edificado, bem como alterações no uso do solo, atraindo mais habitações e novas empresas para as áreas beneficiadas pela maior acessibilidade” (FERREIRA, HIRSCH, NIGRIELLO e PEREIRA, 2005, p. 59). Dessa forma, o novo meio ambiente construído, que possibilitaria um melhor deslocamento na região, acaba se tornando um gerador de tráfego, criando novas necessidades de transporte. A lógica da valorização e da criação de novos “problemas” com a construção de novas linhas e estações de Metrô é mais do que conhecida e amplamente debatida entre especialistas e acadêmicos⁴⁴.

Em 2009, a Prefeitura Municipal anunciou o novo projeto para “conclusão” do “Expresso Tiradentes”. Mais uma vez, o projeto inicial seria alterado, “ganhando” *status* de Metrô. O último trecho a ser construído, com cerca de 22 km, entre Vila Prudente e Cidade Tiradentes, será realizado por um Metrô Leve, ou Veículo Leve Sobre Trilhos - VLT, em via elevada. Em 2010, são apresentadas as empresas que darão continuidade ao projeto, ficando

as obras (...) a cargo do Consórcio Expresso Monotrilho Leste, formado pelas construtoras Queiroz Galvão S/A e OAS Ltda, além da *Bombardier Transportation Brasil Ltda* e *Bombardier Transit Corporation*. O grupo venceu a licitação ao apresentar uma proposta no valor de R\$ 2,46 bilhões para construção de vias, fornecimento de sistema e trens. Os investimentos na implantação da nova linha terão

⁴³ “Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” (BRASIL, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001). Sobre as Operações Urbanas, ver FERREIRA e MARICATO, 2002.

⁴⁴ Sobre o tema, ver CARDOSO, M. C. (1983).

recursos provenientes da Prefeitura (R\$ 1 bilhão) e do Estado (R\$ 1,46 bilhão) (SÃO PAULO, 2010).

Do ponto de vista da mobilidade urbana e da engenharia de transporte, pode-se afirmar que a construção do “Expresso Tiradentes” é um importante “fixo geográfico” que poderá trazer benefícios para a população que será atendida após sua finalização. Porém, o ritmo das obras e as diversas modificações de projeto e de conceito que já ocorreram desde o início de sua construção, tornam o futuro VLT uma incógnita na organização do espaço da cidade.

2.3. Sistemas Técnicos e Informacionais na Consolidação do Novo Sistema Interligado

2.3.1 Acesso ao Transporte Público via Novas Tecnologias: o “bilhete único”

O projeto “Bilhete Único” – ação vinculada ao já referido “Sistema Interligado” – foi criado em maio de 2004 com o intuito de facilitar o tráfego da população paulistana e minimizar os custos do transporte público coletivo no município de São Paulo. Ele inaugura a utilização de um cartão magnético substituindo o pagamento em dinheiro das tarifas e possibilitando ao usuário do sistema de transporte realizar a integração em diferentes veículos, pagando o valor de uma única tarifa. Antes de sua implementação, as transferências entre ônibus só podiam ser feitas em terminais. Com o novo sistema de bilhetagem, tais integrações passaram a ser permitidas em qualquer ponto de ônibus de São Paulo. Para que houvesse a implantação do novo sistema, foi necessário reestruturar toda a frota de veículos coletivos da capital paulista, além da adequação dos terminais urbanos. Foram instaladas catracas eletrônicas em todos os terminais, ônibus e lotações. Todo esse conjunto de novos objetos técnicos – somados aos próprios cartões magnéticos – podem ser considerados, do ponto de vista teórico, como um novo “sistema técnico” sobre o qual se baseia, em grande parte, a política de transporte municipal.

Se levarmos em consideração o modelo explicativo de Vasconcellos (1996), no qual a combinação entre estrutura e meios de circulação formam um

“sistema de circulação”, podemos incorporar o projeto “Bilhete Único” como um novo elemento desse conjunto de sistemas. Desse modo, o conjunto de mecanismos envolvidos para a implementação desse projeto enquanto “sistema técnico” se uniu aos demais elementos do “sistema de circulação” paulistano.

Em um primeiro momento (2004), a utilização do “Bilhete Único” permitia a transferência ilimitada, em um período de duas horas, da quantidade de ônibus e micro ônibus que o usuário desejasse. A partir de 10 de julho de 2005, entretanto, o número de transferências foi reduzido para apenas quatro. A SPTrans alega que tal medida foi realizada para aliviar os custos relacionados ao uso do cartão magnético⁴⁵. Segundo o jornal Folha de S. Paulo de 22 de setembro de 2005, com a restrição, a administração municipal deixou de gastar R\$ 2,5 milhões, uma vez que os valores gastos com as transferências gratuitas eram subsidiados pela prefeitura. Outro motivo que incentivou a restrição do uso ilimitado de baldeações diz respeito às fraudes aplicadas ao sistema, como, por exemplo, a “fraude da janelinha”.⁴⁶

A integração com o sistema metropolitano de transporte se deu apenas em dezembro de 2005, mais especificamente no dia 30 desse mês. Contudo, em 2004, a prefeitura cobrava iniciativa semelhante por parte do governo do estado para a integração, mas a recusa ao projeto municipal se dava pelos custos da operação, que seriam de cerca de R\$ 14 milhões para a instalação dos validadores eletrônicos em todas as estações do Metrô e da CPTM (FOLHA DE S. PAULO, Cotidiano, 19 mai. 2004).

Diariamente, são realizadas na Região Metropolitana de São Paulo 38,1 milhões de viagens. A pesquisa O/D de 1997 aponta um aumento no número total de viagens de 21%, sendo de 23% o acréscimo nas viagens motorizadas. Como já frisado, uma tendência que vinha sendo observada – o aumento da utilização do modal individual (automóvel) –, foi amenizada.

⁴⁵ Entrevista de Cilene Cabral, da Assessoria de Marketing da SPTrans, concedida por telefone ao pesquisador, em 23 de novembro de 2010.

⁴⁶ “A medida fez com que as viagens em que são usados mais de quatro ônibus em duas horas caíssem 95%. A prefeitura suspeita que em grande parte dessas viagens o usuário fraudava o sistema. No procedimento conhecido como “fraude da janelinha”, a pessoa comprava um bilhete único por menos que os R\$ 2 da passagem, usava uma única vez e devolvia-o ao vendedor, que podia vendê-lo para outro usuário.” (FOLHA DE S. PAULO, Cotidiano, 22 set. 2005).

TABELA 2.6 – RMSP: Dados Gerais da Mobilidade Urbana 1967, 1977, 1987, 1997 e 2007

VARIÁVEIS	1967	1977	1987	1997	2007
POPULAÇÃO (milhares de habitantes)	7.097	10.276	14.248	16.792	19.535
TOTAL DE VIAGENS (milhares/dia)	-	21.304	29.400	31.432	38.094
VIAGENS MOTORIZADAS (milhares/dia)	7.187	15.263	18.642	20.458	25.167
FROTA DE AUTOS (milhares) ¹	493	1.392	2.014	3.092	3.601
ÍNDICE DE MOBILIDADE TOTAL ²	-	2,07	2,06	1,87	1,95
ÍNDICE DE MOBILIDADE MOTORIZADA ³	1,01	1,49	1,31	1,22	1,29
TAXA DE MOTORIZAÇÃO ⁴	70	135	141	184	184

Fonte: Metrô-Pesquisas OD 1967/1977/1987/1997 e 2007.

¹ Em 2001, assumiu-se que a distribuição do número de automóveis particulares das famílias que não declararam este item é a mesma daquelas que o declararam.

² Índice de Mobilidade Total: Número de viagens totais por habitante.

³ Índice de Mobilidade Motorizada: Número de viagens motorizadas por habitantes.

⁴ Taxa de Motorização: Número de automóveis particulares por 1.000 habitantes.

Outra informação importante apontada pela pesquisa O/D de 2007 é o aumento das transferências entre modais (Tabela 2.7). Esse é um dado relevante, visto que a implantação do projeto “Bilhete Único” ocorreu em 2004 e tem como principal característica a possibilidade do usuário utilizar mais de um meio de transporte em seu deslocamento.

São realizadas na RMSP, atualmente, mais de 9 milhões de viagens diárias por meio de ônibus, sendo 73,7% dessas viagens sem nenhuma transferência (METRÔ, 2007). Em 1997, eram realizadas diariamente 7,2 milhões de viagens, sendo 83,8% sem nenhuma transferência. O número de transferências pelo modo coletivo “ônibus” realizadas no ano de 1997 era de 15,1%, 1,0% e 0,1%, para uma, duas e três transferências, respectivamente. Esses valores passaram para 23,0%, 3,1% e 0,3%.

TABELA 2.7 – RMSP –Viagens Diárias por Modo Coletivo e Número de Transferências (1997 e 2007)

1997

MODO PRINCIPAL	VIAGENS POR NÚMERO DE TRANSFERÊNCIAS									
	nenhuma		Uma		Duas		três		Total	
	(x1.000)	%	(x1.000)	%	(x1.000)	%	(x1.000)	%	(x1.000)	%
Metrô	374	22,1	1.004	59,2	296	17,5	22	1,3	1.696	100
Trem	204	31,4	340	52,3	99	15,2	7	1,1	650	100
Ônibus*	6.080	83,8	1.095	15,1	74	1	6	0,1	7.255	100
Fretado	413	89,6	43	9,3	5	1,1	0	0	461	100
Escolar	408	99,3	2	0,5	1	0,2	0	0	411	100
TOTAL	7.479	71,4	2.484	23,7	475	4,5	35	0,3	10.473	100

2007

MODO PRINCIPAL	VIAGENS POR NÚMERO DE TRANSFERÊNCIAS									
	nenhuma		Uma		Duas		três		Total	
	(x1.000)	%	(x1.000)	%	(x1.000)	%	(x1.000)	%	(x1.000)	%
Metrô	390	17,5	1.201	54	550	24,7	82	3,7	2.223	100
Trem	262	32,1	419	51,4	129	15,8	5	0,6	815	100
Ônibus	6.656	73,7	2.075	23	277	3,1	26	0,3	9.034	100
Fretado	508	98,8	6	1,2	0	0	0	0	514	100
Escolar	1.327	100		0	0	0	0	0	1.327	100
TOTAL	9.143	65,7	3.701	26,6	956	6,9	113	0,8	13.913	100

Fonte: Metrô-Pesquisas OD 1997 e 2007.

(*) Em 1997 inclui lotação.

O aumento das transferências pode ser resultado da mudança da forma de cobrança no transporte coletivo público em São Paulo. É importante salientar que tais alterações na bilhetagem fazem parte de um planejamento que vinha sendo conduzido desde as mudanças introduzidas, em 2001, pela administração da prefeita Marta Suplicy, e que contava, ainda, com a construção de novos terminais para facilitar a integração e os “Passa-Rápidos” para dinamizar o fluxo dos veículos coletivos.

Após uma tendência de queda nos índices de “mobilidade total” e “motorizada” verificadas com as pesquisas O/D de 1977, 1987 e 1997 (Tabela 2.6) houve, assim como um aumento no uso do transporte coletivo, em 2007 (Tabela 2.5), uma reversão em tal tendência. O índice que era de 1,87 para mobilidade total, em 1997, passou para 1,95 em 2007. E o índice de mobilidade motorizada, que era de 1,22 em 1997, passou para 1,29 em 2007.

Essas mudanças na tendência podem ser resultantes do modelo adotado pela administração municipal que privilegiou o transporte coletivo em detrimento do individual que, como se sabe, sofreu impacto ao concorrer diretamente com os corredores de ônibus. Todavia, é necessário fazer uma reflexão sobre os meios técnicos disponíveis para a consecução dessas políticas. A implantação do novo sistema de bilhetagem só pôde ser executada devido às disponibilidades técnicas do atual período histórico, principalmente aquelas ligadas às “técnicas da informação”. Toda a logística seria definitivamente dificultada pela ausência de elementos técnicos informacionais como os que desempenham tal função, é evidente. Contudo, considerar tais avanços, necessariamente, esbarra no entendimento do uso da tecnologia a favor da sociedade como um todo (e não só a partir das necessidades dos agentes hegemônicos), como observa Santos ([1988] 1997).

Essa modificação na forma de utilização dos meios técnicos disponíveis, entretanto, tem um “preço” a ser pago pela administração municipal. Ao se contrapor aos interesses corporativos das empresas de ônibus (e mesmo das cooperativas de perueiros), as manifestações contrárias a seu uso foram automáticas. Se considerarmos que as ações do Estado têm como um de seus objetivos viabilizar a reprodução da força de trabalho para reproduzir o capital – principalmente através do provimento de bens e serviços para a totalidade da população –, caberia então, ao Estado, o arranjo das condições de reprodução da cidade capitalista para um maior acúmulo de excedente, como evidenciam Kowarick ([1979] 1983), Singer (1973) e Villaça (1998). Esse modelo sofre uma modificação quando a prefeitura resolve universalizar as condições de mobilidade urbana.

Uma das manifestações mais importantes que ocorreu posteriormente à implantação do Bilhete Único foi a conduzida pelo Sindicato das Cooperativas de Perueiros, que assinalou a intenção de não participar da integração promovida com o uso do cartão magnético. Alegando perda na receita, a organização dos perueiros decidiu barrar qualquer passageiro que se utilizasse do bilhete eletrônico. Os usuários do sistema deveriam pagar em dinheiro ou descer do transporte. Para conter a manifestação, a prefeitura passou a disponibilizar cerca de R\$ 5 milhões mensais de subsídio extra, para fazer frente às reivindicações dos perueiros. No mesmo ano, em razão do atraso do

repasse de verba pela prefeitura, empresários de ônibus também ameaçaram não pagar seus trabalhadores (FOLHA DE S. PAULO, Cotidiano, 16 ago. 2004).

Diferentemente do que ocorria quando a administração municipal detinha o controle total do transporte público, inclusive com uma empresa pública de transporte coletivo (a CMTC), quando as negociações se davam diretamente entre administração municipal e trabalhadores, o que se vê atualmente é uma gestão pública coadunada com os interesses de empresários do setor. Porém, mesmo com toda a controvérsia enfrentada pela prefeitura, a implementação do novo sistema possibilitou o deslocamento de muitos usuários de forma mais eficiente, mesmo sem possuir um automóvel.

Atualmente, a SPTrans contabiliza mais de 25 milhões de Bilhetes Únicos circulando nas mãos dos usuários⁴⁷. Esse número, entretanto, nada nos diz sobre o total de viagens realizadas, uma vez que muitos usuários têm mais do que um cartão magnético, como informa Cilene Cabral, da Assessoria de Marketing da SPTrans⁴⁸.

As dificuldades enfrentadas pela administração de 2001 a 2004 para a implantação do Bilhete Único nas estações do Metrô e CPTM (talvez motivadas por disputas políticas entre governo estadual e municipal) não persistem em 2005, quando José Serra (PSDB) assume a Prefeitura de São Paulo. Já no final de seu primeiro ano de mandato, é realizada, finalmente, a integração entre transporte municipal e metropolitano.

Segundo a Companhia do Metropolitano, através de reportagem da Folha de S. Paulo de 29 de abril de 2006, houve um aumento de 300 mil passageiros após a integração com o transporte municipal, equivalente a 12% a mais do que o verificado anteriormente (FOLHA DE S. PAULO, Cotidiano, 29 abr. 2006). Antes da integração possibilitada pelo cartão magnético, os valores desembolsados pelos usuários do sistema público eram de R\$ 2,00 para o ônibus e R\$ 2,10 para os trens do Metrô e Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM. Após a integração, esse valor apresentou uma diminuição de R\$ 1,10. Ou seja, antes era necessário desembolsar R\$ 4,10

⁴⁷ O Estado de S. Paulo, 12 fev. 2012. Acesso 02 jun. 2012. <<http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,sptrans-vai-substituir-25-milhoes-de-bilhetes,835003,0.htm>>

⁴⁸ Entrevista concedida por telefone ao pesquisador, em 23 de novembro de 2010.

(em valores atuais seriam necessários R\$ 6,00 pelo mesmo uso) para utilizar um ônibus e um trem do Metrô. Atualmente (2012), os valores das passagens estão com a seguinte configuração:

QUADRO 2.4 - Valores de Integração entre o Sistema de Transporte Público

Modalidade da passagem	Tarifa
Crédito Eletrônico ônibus (Comum)	R\$ 3,00
Crédito Eletrônico ônibus (Vale-Transporte)	R\$ 3,00
Crédito Eletrônico ônibus (Estudante)	R\$ 1,50
Crédito Eletrônico ônibus + Metrô ou CPTM	R\$ 4,65
Crédito Eletrônico Metrô ou CPTM	R\$ 3,00
Crédito Eletrônico Metrô ou CPTM (Estudante)	R\$ 1,50

Fonte: SPTrans, 2012.

É verdade que apenas o aumento da eficiência do transporte público não solucionará a “fragmentação” na metrópole paulista, todavia, é imprescindível que cenários como o evidenciado por Santos ([1990] 2009)⁴⁹ deixem de fazer parte do cotidiano dos moradores da RMSP. Com a implantação do Bilhete Único, uma maior fluidez (ainda que relativa) dos deslocamentos na cidade foi permitida, incluindo aí os deslocamentos de uma significativa parcela da população periférica, de mais baixa renda..

2.3.1 Sistemas técnicos ligados ao monitoramento dos transportes públicos

O projeto do “Bilhete Único” vem ancorado em uma complexa rede de investimentos realizados a partir de 2001, que ampliaram a densidade técnica do sistema de transportes públicos na Região Metropolitana de São Paulo.

⁴⁹ “Os moradores da Zona Leste despendem uma média de três horas e 55 minutos diários quando viajam de trem e cerca de quatro horas quando utilizam o ônibus e o trem. As jornadas de trabalho mais elevadas podem tomar 12 horas e dez minutos dos que circulam de trem e treze horas e cinquenta minutos para quem usa o trem e o ônibus” (SANTOS, [1990] 2009, p. 94).

Segundo Vasconcellos (2012)⁵⁰, a implementação do “Bilhete Único” foi “sem dúvida a melhor política pública de transporte realizada na cidade de São Paulo”. Como já apresentado na seção anterior, viagens que eram extremamente dispendiosas e longas para a população mais pobre, tornaram-se menos desconfortáveis com a utilização do cartão magnético uma vez que, com o pagamento de apenas uma única tarifa, viabilizou-se embarcar em quatro veículos (ônibus) em um período de até 3 horas (para bilhetes comuns).

Santos ([1996] 2008) expõe que “os sistemas técnicos característicos do período atual buscam afirmar-se com ainda mais força do que os precedentes. Mas, como nos períodos anteriores, sua generalização não significa homogeneização” (SANTOS, [1996] 2008, p. 179). Isso pode ser observado na formulação da política em questão. Ao implementar o novo sistema de transporte do município, buscou-se novas tecnologias, muito utilizadas em segmentos que normalmente primam pela “homogeneização”, - como é o caso do sistema bancário -, para modificar uma estrutura urbana há muito tempo consolidada. Questões como o desenho operacional, índice de desempenho operacional, controle de ocorrências, reclamações de usuários, fiscalização de frequência, etc., puderam ser realizadas de forma coordenada e com maior eficiência e velocidade a partir dos novos sistemas técnicos “informacionais” que passam a ser utilizados nos sistemas de transporte.

Até o ano de 2004, o controle, gerenciamento e fiscalização da circulação dos veículos das empresas concessionárias eram realizados pela SPTrans por um sistema formado por laços indutivos, unidade armazenadora *emodem* paratransmissão de dados, entre outros equipamentos, denominado de PCV (Posto de Controle Veicular), que funcionava baseado no seguinte esquema (SPTrans, 2012):

⁵⁰ Em entrevista concedida ao autor, em 5 de março de 2012.

IMAGEM 2.7 – Sistema de Fiscalização por Laços Indutivos - (até 2004)

Fonte: SPTrans, 2012.

A partir de 2004, o sistema apresentado foi substituído por um sistema que funcionava com o chamado Equipamento Embarcado (AVL) - GPS (Sistema de Posicionamento Global). Esse novo sistema possibilitou controlar e realizar o monitoramento automático dos ônibus, identificar a localização de forma instantânea em situações de emergência, coletar dados operacionais úteis para fiscalização e planejamento, além de possibilitar o fornecimento de informação ao usuário em tempo real⁵¹. Outro ponto importante foi o da integração com outros dispositivos de controle instalados nos ônibus como, por exemplo, validadores eletrônicos e contadores de passageiros, formando um sistema bastante complexo e eficiente. Segundo Balbim (2003, p. 313),

essa transformação se apoia nos ITS – *Intelligent Transport Systems* – ou Sistemas de Transporte Inteligente, que têm como principal finalidade melhorar as condições de fluidez sem precisar fazer investimentos em novas infraestruturas viárias. Esses sistemas se apoiam na detecção, no controle, na vigilância, na informação, na comunicação e, conseqüentemente, na organização de diversas temporalidades, de forma instantânea e simultânea, no sentido de racionalizar o uso das vias, proporcionar maior segurança aos

⁵¹ Para acessar essas informações, o usuário pode utilizar o seguinte sítio: <http://olhovivo.sptrans.com.br/>

deslocamentos e à condução e multiplicar as ações práticas passíveis de serem realizadas a partir do automóvel.

Como mostra também reportagem sobre o tema, “A SPTrans gastou R\$ 2,6 milhões para a implantação do sistema inteligente, sendo R\$ 310 mil em softwares, R\$ 390 mil em projetos de instalação e R\$ 1,9 milhão em equipamentos.” (FOLHA DE S. PAULO, Cotidiano, 14 set. 2002). Estes valores podem ser considerados relativamente baixos, levando em conta os amplos benefícios gerados com o uso da nova tecnologia. Em 2009, “o Sistema de Monitoramento da SPTrans possuía em torno de 14.500 (14.937, em 2012) veículos monitorados através dos equipamentos embarcados (AVL’s), 500 câmeras, 662 PMV’s (Painéis de Mensagens Variáveis).” (SÃO PAULO, 2009, p. 11).

As novas tecnologias apresentadas, somadas ao banco de dados da SPTrans, composto por itinerários, pontos, abrigos, etc., formam o Sistema Integrado de Monitoramento – SIM.

As novas tecnologias disponíveis facilitaram de forma determinante o gerenciamento e organização do sistema de transportes da cidade de São Paulo. A partir destes sistemas técnicos apresentados, foi possível que o poder público estabelecesse um maior controle dos serviços prestados pelas concessionárias e permissionárias municipais. No próximo capítulo, poderemos observar o papel que tais empresas desempenharam no cumprimento de suas funções.

3. TRANSPORTES PÚBLICOS EM SÃO PAULO NO PERÍODO RECENTE: CIDADANIA *VERSUS* METRÓPOLE CORPORATIVA

3.1. O Papel das Concessionárias na Política de Transporte Público

As empresas de ônibus da cidade de São Paulo são personagens chave para a implementação de políticas públicas de transporte coletivo. Sua rede de influência em decisões junto à Prefeitura perdurou praticamente todo o século XX e, de forma determinante, influenciou na transformação do espaço do município para se chegar a sua forma atual. Aliado a interesses do setor dos

transportes, a indústria da construção civil se beneficiou de maneira análoga. Entretanto, com a nova política implantada a partir de 2001, mudanças significativas na condução das ações ligadas ao transporte público puderam ser observadas.

Como vimos na seção 1.4, na década de 1990 foram implementadas alterações de grande importância para a dinâmica do trânsito da capital paulista, seja pelas ações ligadas à organização do tráfego, como, por exemplo, o rodízio de carros, seja na privatização e/ou introdução de lógicas corporativas na organização do transporte público. Do mesmo modo, os ciclos de oferta do transporte coletivo apresentados na seção 1.2 dão conta de uma lógica bastante perversa sobre a forma de atuação das empresas e administrações públicas na condução de suas políticas de mobilidade, sobretudo as de transporte coletivo.

A indústria do transporte na cidade de São Paulo mostrou, no início da década de 1990, mais um pouco de seu poder de influência nas decisões do poder público municipal. Como bem evidencia Vasconcellos ([1996] 2009), “embora se beneficiando de uma visão positiva por parte dos usuários, (os serviços da CMTC) começaram seu ciclo de decadência, ligado a pressões corporativas e trabalhistas em relação a emprego e salários, à ineficiência e a denúncias de corrupção (à semelhança do ciclo ‘corporativista’)” (VASCONCELLOS, [1996] 2009, p. 143).

Entre 1991 e 1994, a situação de descaso por parte dos empresários de ônibus se tornou praticamente insustentável (VASCONCELLOS, [1996] 2009). Com o intuito de oferecer maior frequência de ônibus, a administração municipal adotou um novo modelo de contrato, o qual previa que as empresas seriam remuneradas por distância rodada, para evitar que empresas que atuassem em regiões com menor demanda pudessem oferecer serviços de pior qualidade, ou então que migrassem para outras regiões com maior número de passageiros. Essa mudança, entretanto, acabou por onerar em demasia o orçamento da empresa pública, levando inclusive a gestão seguinte a iniciar o processo de privatização da CMTC.

É claro que, como já indicamos na seção 1.2, o número crescente de automóveis em circulação dificultou em muito os fluxos de ônibus pela cidade de São Paulo. Parece consenso também o fato de que a comodidade oferecida

pelo meio individual de transporte faz com que haja uma migração nos usos dos meios de circulação. A pesquisa OD de 1997 demonstra tal fenômeno. De 1987 para 1997 o aumento do número da frota motorizada foi de mais de 1 milhão de veículos. A participação do modo individual de transporte motorizado aumentou de 43% para pouco mais de 48% no mesmo período (Tabela 3.1).

TABELA 3.1 – Região Metropolitana de São Paulo: Evolução das Viagens Diárias por Modo Principal (1967-1997)

Modo	VIAGENS							
	1967		1977		1987		1997	
	(x 1.000)	%	(x 1.000)	%	(x 1.000)	%	(x 1.000)	%
Coletivo	4.894	68,1	9.580	62,8	10.455	56,1	10.473	51,2
Individual	2.293	31,9	5.683	37,2	8.187	43,9	9.985	48,8
Motorizado	7.187	100	15.263	100	18.642	100	20.458	100

Fonte: Metrô-Pesquisas OD 1967/1977/1987/1997

Fatos como os relatados pelo periódico Folha de S. Paulo, de 27 de setembro de 1998, dão conta de que as migrações de meio de transporte também tinham respaldo na deficiência do serviço apresentado. Segundo um “levantamento da SPTrans (São Paulo Transporte), (...) a velocidade média dos ônibus caiu de 20 km/h para 12 km/h desde o início da década de 80 (FOLHA DE S. PAULO, Cotidiano, 27 set. 1998).

O caso de São Paulo parece corresponder ao ciclo de oferta do transporte público elaborado por Vasconcellos ([1996] 2009). Todavia, mesmo após sua privatização, o serviço de transporte coletivo não teve ganhos de qualidade e, somado ao desgaste do setor, ainda ganhou como concorrente o chamado “transporte informal”, representado especialmente pelos operadores de peruas, popularmente conhecidas por “lotações”.⁵²

Com esse quadro geral de enormes dificuldades ligadas à organização dos transportes no município, seria necessário fazer uma reformulação geral na forma de oferecer o serviço à população de São Paulo. Somada à série de mudanças já citadas no meio ambiente construído e nos sistemas técnicos de

⁵² A soma de todos esses fatores, aliada ainda aos problemas políticos enfrentados pela administração municipal, acabou por inviabilizar ainda mais o transporte coletivo ofertado pelas empresas de ônibus.

transportes, outra das principais mudanças decorrente do plano de transportes seria a reorganização da divisão do trabalho entre as empresas prestadoras de serviços, fossem elas “concessionárias”, ou “permissionárias”. Como forma de evitar a concorrência entre os operadores, a administração municipal encarregou cada concessionária da responsabilidade por cada uma das 8 regiões apresentadas na seção 2.1 desta dissertação. Dessa forma, um dos problemas apontados teria uma solução mais acertada. De maneira análoga, os operadores das “lotações” deveriam se organizar em cooperativas para terem o direito de operar o sistema.

O número de empresas que operavam o sistema no início de 2001 era superior a 70 e, uma vez que o sistema passava por um momento de desorganização generalizada, tal número representava mais um problema no enfrentamento das diversas migrações de zonas com menor demanda para áreas mais bem remuneráveis (VASCONCELLOS, [1996] 2009).

Como vimos acima, o modelo de gestão anterior previa a remuneração às empresas segundo o critério de distância percorrida e oferta de ônibus à população. O novo regime, porém, entendia que o melhor modelo para gerir o sistema e remunerar os operadores seria através do número de passageiros transportados somado ao valor da chamada “conta sistema”.

O modelo de remuneração adotado pela administração municipal estava condicionado aos valores ofertados pelas empresas no momento da licitação. Os subsídios realizados pela prefeitura, valores esses que compõem a “conta sistema”, são proporcionais aos “investimentos” realizados pelas empresas concessionárias. Segundo o plano, para atrair os investidores, a taxa de retorno interno seria de 18% ao ano. Ou seja, as empresas que oferecem os serviços de transporte coletivo no subsistema estrutural são remuneradas proporcionalmente aos valores investidos em renovação de frota, manutenção dos veículos e equipamentos, gastos com combustível, etc. (SÃO PAULO, 2004).

GRÁFICO3.1 –São Paulo: Evolução do Subsídio às Empresas de Transporte Coletivo Municipal - (2001-2010)

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão e Secretaria Municipal de Finanças 2012

O que podemos observar no gráfico acima é que, apesar da estabilização do número de usuários a partir de 2005, os valores da “conta sistema” apresentam uma elevação considerável. Baseando-se no modelo de remuneração adotado e nos recursos repassados pela prefeitura, é possível apontarmos, então, um maior investimento no sistema de transporte público por parte das empresas concessionárias.

Entre o discurso e a realidade, porém, existe um grande vazio apresentado ano a ano nos balancetes da Prefeitura de São Paulo. Durante os anos e gestões, foram dados diversos nomes para contabilizar os valores transferidos da administração municipal para os operadores. No período de 2001 a 2010, nada menos que R\$ 3.705.766.770,00 foram transferidos dos cofres públicos para as empresas prestadoras do serviço de transporte público da capital paulista (Tabela 3.2).

TABELA 3.2 –São Paulo: **Evolução do Subsídio às Empresas de Transporte Coletivo Municipal - (2001-2010)**

	Subsídio Prefeitura
2001	R\$ 48.165.774,46
2002	R\$ 2.771.220,86
2003	R\$ 115.506.692,62
2004	R\$ 281.634.940,33
2005	R\$ 241.776.718,11
2006	R\$ 325.909.141,62
2007	R\$ 419.352.039,13
2008	R\$ 652.452.104,26
2009	R\$ 920.952.228,89
2010	R\$ 697.245.909,94
Total	R\$ 3.705.766.770,22

Fonte:Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2012

Tanto Balbim (2003) quanto Vasconcellos ([1999] 2009) dão conta de que as pressões exercidas por parte das empresas frente ao poder público caracterizam a política de transporte público da cidade de São Paulo. Nesse momento de reordenação de todo sistema, essa influência não seria menos agressiva.

Além disso, pressões de todos os tipos foram feitas por parte dos operadores. Situações como a vivida em 2002, à época das licitações para contratar as novas empresas concessionárias e permissionárias, mostram a força do setor. Como forma de pressionar a Prefeitura, a Transurb (sindicato do empresários de ônibus) alegou que caso acontecesse a contratação de novas empresas, milhares de motoristas e cobradores de ônibus ficariam desempregados. A partir desse alarde, funcionários das empresas (as mais de 70) iniciaram um movimento de greve com o intuito de paralisarem as negociações para a licitação (FOLHA DE S. PAULO, Cotidiano, 16 mai. 2002). Outra maneira de pressionar a administração municipal foi a de que, caso a prefeitura não autorizasse os subsídios – da ordem de R\$ 35 milhões –, greves poderiam acontecer (FOLHA DE S. PAULO, Cotidiano, 07 fev. 2001).

Esses dados tornam-se ainda mais interessantes se fizermos uma comparação com o valor total do orçamento da Secretaria Municipal de Transportes.

GRÁFICO 3.2 – São Paulo: Porcentagem de Subsídio às Empresas de Transporte Coletivo Municipal em Relação ao Orçamento Total da Secretaria de Transportes - (2001-2010)

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão e Secretaria Municipal de Finanças 2012

Nota-se que, a partir de 2005, há um crescimento constante da quantidade de recursos e sua relação com o orçamento total administrado pela Secretaria Municipal de Transportes. Todavia, em 2009, os valores superaram a casa dos 70%.

Verificando os dados apresentados pela SPTrans – e segundo o programa “Sistema Interligado” –, as operadoras deveriam investir na renovação da frota e na melhoria dos serviços oferecidos. De fato, o que se verifica desde 2003 é uma redução na idade média da frota de transporte coletivo na cidade (Quadro 3.1), entretanto, segundo especialistas da área, não é apenas a idade que mede a qualidade dos veículos⁵³.

⁵³ “O fato de um veículo ser fabricado há 15 anos pode não ser fundamental para definir se ele oferece risco à segurança no trânsito e no transporte de passageiros. Segundo Horácio Augusto Figueira, mestre em engenharia de transportes pela USP, outros fatores, como qualidade das vias por onde ele trafega e a quilometragem que já percorreu, também são determinantes. “Talvez tivesse de haver um critério a mais para graduar a troca [da frota] e não só o da idade do veículo.” Ele cita, entre outros, o uso do hodômetro, aparelho que mede a quilometragem percorrida pelo veículo. (FOLHA DE S. PAULO, Cotidiano, 12 jul. 2010).

QUADRO 3.1 – São Paulo: **Idade Média da Frota (2003-2010)**

Ano	Concessão - Subsistema estrutural
2003	6 anos e 9 meses
2004	5 anos e 5 meses
2005	6 anos
2006	5 anos e 11 meses
2007	4 anos e 10 meses
2008	4 anos e 2 meses
2009	4 anos e 10 meses
2010	5 anos e 7 meses

Fonte: SPTrans, 2012.

Além de não ser apenas a idade necessária para se avaliar a qualidade do veículo, o contrato firmado entre operadores e Prefeitura, de 21 de julho de 2003, a partir do edital de licitação 12/2002, previa uma idade média não superior a 5 anos, sendo que nenhum veículo poderia ultrapassar 10 anos.⁵⁴

Nos primeiros anos de implementação do novo sistema, verificou-se a renovação da frota em cerca de 4.000 novos veículos⁵⁵. Segundo reportagem da Folha de S.Paulo de 13 de janeiro de 2009, a média de renovação era de 1.750 veículos por ano. Todavia, tais dados não se comprovam em nenhum documento oficial da cidade de São Paulo, seja nos balanços de receitas e despesas apresentados mês a mês pela SPTrans, seja no orçamento municipal.⁵⁶

Como pudemos verificar, os dados entram em confronto com as notícias veiculadas na mídia. Os valores financeiros em subsídios transferidos para as empresas de ônibus da capital dão ainda mais força ao argumento de Vasconcellos ([1996] 2009) sobre a consolidação de uma “indústria do

⁵⁴ Em editorial, o periódico Agora São Paulo, de 12 de agosto de 2011, dá conta do que é encontrado nas ruas de São Paulo. “Não é o que acontece, como sabe todo mundo que anda de ônibus. A idade média da frota na capital está em cinco anos e cinco meses, acima do limite máximo previsto no contrato com as empresas (cinco anos)” (AGORA, Editorial, 12 ago, 2011).

⁵⁵ Como não existem dados financeiros sobre os valores investidos em renovação da frota antes de 2009, não utilizaremos essa informação uma vez que se torna inviável qualquer tipo de análise do período como um todo. Todavia, a SPTrans disponibiliza as ações realizadas por ela em um quadro histórico que baseará nossa análise sobre a frota.

⁵⁶ Cabe, porém, uma observação: regiões periféricas das Zonas Leste e Sul, por exemplo, têm, transitando em suas vias, ônibus que se já não ultrapassaram a idade limite de 10 anos, estão muito próximo disto, como afirma fiscal em entrevista. Segundo fiscal, “os carros bons tão tudo lá pra cima (se referindo à Avenida Paulista), pra cá (Zona Leste) tem isso aí ó (apontando para um veículo em péssimas condições parado no terminal).”

transporte público” na cidade de São Paulo. Apesar da crescente evolução dos valores repassados pela prefeitura às concessionárias, as informações noticiadas constantemente pela grande mídia e pesquisas técnicas⁵⁷ dão conta de que o serviço ofertado é de baixa qualidade.

Como vimos, o meio de transporte sobre pneus é um elemento de extrema importância para os deslocamentos na cidade de São Paulo, seja pelo número de sua frota, seja pela ausência de outras opções. Entretanto, o poder que as empresas adquiriram no decorrer do século XX e na primeira década do século XXI, dá apenas o tom do teor corporativo das políticas de transporte realizadas no município.

Apesar do domínio das empresas de ônibus, a ausência de qualidade na prestação dos serviços possibilitou a ascensão de um novo tipo de ator, os “perueiros”, no cenário dos transportes coletivos municipal, fazendo frente à hegemonia das empresas de ônibus estabelecidas. É sobre eles que falaremos na próxima seção.

3.2. As empresas permissionárias: uma nova força política na organização dos transportes urbanos paulistanos

Como vimos anteriormente, nos diversos ciclos de oferta do transporte público apresentados por Vasconcellos ([1996] 2009), a história do processo de consolidação das “lotações” não teve diferenças significativas. A forma como os “perueiros” entraram no sistema guarda semelhança à entrada das empresas de ônibus nos momentos mais delicados da gestão do sistema de bondes operado pela companhia canadense *Light*.

A década de 1990 foi um período extremamente complicado na administração das empresas de transporte público de São Paulo. Além da concorrência das empresas de ônibus com os carros nas vias públicas, elas também começaram a competir, principalmente a partir de 1995, com veículos

⁵⁷ A Associação Nacional do Transporte Público realiza anualmente pesquisa junto à população para diagnosticar a qualidade dos serviços de transporte público ofertados na RMSP. Entre os anos de 2005 e 2010 verificou-se queda de 6% na avaliação do transporte coletivo por ônibus no município de São Paulo. (ANTP, 2010)

menores, mais ágeis e com necessidades financeiras de se impor como opção aos usuários e aos próprios “perueiros” enquanto fonte de renda.

Segundo Figueroa (2005), o processo de liberalização econômica ocorrido nos países latino americanos no final dos anos 1980 e início da década de 1990 aumentou o número de novos pequenos empresários atuantes nos serviços de transportes urbanos. Ex-funcionários (como motoristas e cobradores de empresas públicas extintas, por exemplo), iniciaram suas atividades e, paralelamente às empresas “oficiais”, contribuíram para aumentar as dificuldades de organização do sistema de transporte público.

Vários fatores foram condicionantes para a disseminação das “lotações” no início da década de 1990. Como já apresentado, o sistema de transporte sobre pneus vivia um dos piores períodos em termos de credibilidade perante a população e na questão “eficiência e organização”. Aproveitando-se de situações como atrasos em horários, superlotação e altos valores cobrados nas tarifas, os operadores das peruas entraram em disputa pelo espaço das vias com as empresas de ônibus. Como mostra Eduardo Vasconcellos ([1996] 2009, p. 144),

O transporte informal, que sempre tivera um papel secundário, começou a ser conveniente para um número crescente de pessoas. A falta de fiscalização, a má imagem do transporte regular e a liberação da importação de vans forneceram as bases para o aparecimento de um setor de transporte informal muito forte e que logo encontrou grande apoio na mídia e em parte da classe política.

Segundo Vasconcellos ([1996] 2009), o número de operadores em São Paulo chegou a mais de 15 mil “perueiros” em 1999, superando em 4 mil o número de ônibus regulares na cidade. A presença das “lotações” trouxe mais um componente para o complexo sistema de transporte coletivo do município. As primeiras reações às restrições impostas pela administração municipal vieram na forma de bloqueios aos ônibus regulares em frente aos pontos na busca por passageiros (VASCONCELLOS, [1996] 2009). Reagindo à intensa fiscalização, em forma de protesto, os “perueiros” iniciaram uma violenta retaliação aos empresários e à administração pública, chegando, inclusive, a botar fogo em coletivos municipais. Como mostra também Vasconcellos ([1996] 2009, p. 144),

Com o aumento dos operadores ilegais, conflitos começaram a aparecer e grupos foram formados, para controlar rotas e áreas, muitos incluindo pessoas ligadas ao setor de segurança pública, formalmente encarregadas de fiscalizar o transporte ilegal. A entrada no negócio começou a ser submetida a pagamento e pessoas armadas começaram a controlar esta entrada e a operação cotidiana. O ciclo “selvagem” havia começado em São Paulo

Esse processo, por fim, começou a assustar até mesmo os usuários desse transporte irregular. Muitas vezes, para escapar das fiscalizações, as rotas eram alteradas durante o trajeto, além da velocidade excessiva empregada para chegar à frente dos ônibus das empresas regulares (FOLHA DE S. PAULO, Cotidiano, 19 jan. 1997).

Os problemas evidenciados por Maricato (2000) sobre a formação de duas cidades, sendo uma com leis e outra sem elas, mostra a maneira como o problema das “lotações” foi enfrentado no início dos confrontos: foi intensificada a fiscalização em regiões mais centrais e abrandado o controle nas periferias da capital paulista. Segundo Vasconcellos ([1996] 2009, p. 144), “muitas vans foram retiradas das vias, mas um grande grupo continuou operando nas áreas periféricas”.

Após o início da administração do Partido dos Trabalhadores, os embates não diminuíram, pelo contrário. Com as novas propostas inseridas no planejamento do “Sistema Interligado”, os conflitos se intensificaram e somaram-se aos problemas relacionados às empresas de ônibus.

A partir do estabelecimento de algumas regras como, por exemplo, a de não competir nas mesmas linhas que os ônibus das empresas regulares, os operadores das vans iniciaram protestos contra as iniciativas da administração municipal.⁵⁸

Outro fator que gerou certo desconforto nas negociações entre poder público e as cooperativas foi a redução do número de operadores regulares. Segundo alertou Vasconcellos ([1996] 2009), em 1999, o número de operadores clandestinos era superior a 15 mil veículos espalhados por toda a cidade. Para o novo acordo, esse número cairia para “apenas” 6 mil operadores.

⁵⁸“Perueiros protestaram ontem pelo segundo dia consecutivo em frente à Prefeitura de São Paulo contra a portaria 167, que pretende, segundo o governo, disciplinar a atuação das lotações. Segundo os motoristas, as lotações vão se tornar meio de transporte complementar aos ônibus. ‘Queremos ser autônomos’, disse Francisco de Mola Neto, presidente de uma cooperativa.” (FOLHA DE S. PAULO, Cotidiano, 06 set. 2001).

Por outro lado, a administração municipal não procurou “pacificar” o ambiente de conflito. Longe disso, a prefeita Marta Suplicy, sentindo-se pressionada pela categoria, disse que “se precisar, haverá confronto entre nós e eles durante os quatro anos da gestão” (FOLHA DE S. PAULO, Cotidiano, 15 ago. 2001).

Não bastassem os problemas de relacionamento com empresas de ônibus e operadores clandestinos de vans, a prefeitura sofreu, à época, derrotas durante as votações para aprovação da Lei Municipal 13.241/2001. Segundo reportagem da Folha de S. Paulo, “as mudanças conferem mais autonomia às viações, abrem margem para restringir a atuação dos perueiros e citam a possibilidade de a prefeitura conceder subsídios ao sistema, questão omitida no projeto original” (FOLHA DE S. PAULO, Cotidiano, 18 out. 2001).

Retomando a ideia do ciclo de oferta do transporte público, podemos observar a forma como empresas concorrentes conseguem, por influência no setor público, inviabilizar o surgimento de novas organizações que poderiam trazer prejuízos financeiros para elas próprias. É bem verdade que os novos operadores conseguiram se impor e iniciar o processo de consolidação de seu sistema, porém, como salientou Vasconcellos ([1996] 2009), grande parte dessa consolidação se deu de forma violenta e, como operadores ligados ao setor afirmam, assim permanece até hoje⁵⁹.

Apesar da forma agressiva com que os operadores acabaram forçando sua entrada no sistema de transporte coletivo de São Paulo, é importante ressaltar que foi em um momento de grande escassez que “surgiu” uma nova organização com a finalidade de competir com a – até então – “hegemônica” indústria do transporte público.

Esse processo culminou em mudanças drásticas no modelo de organização do sistema de transporte da capital paulista. Não foi através de pressões e manifestações da população usuária do transporte público que se deu o novo arranjo institucional. Tampouco foram os empresários de ônibus que, descontentes com o serviço que vinham oferecendo, resolveram modificar a estrutura de suas operações. É certo que, somente após uma mudança de

⁵⁹ Há indícios de que as cooperativas que operam no subsistema local têm vínculos com facções criminosas do estado de São Paulo. “O presidente da maior cooperativa de lotações de São Paulo confirmou, em depoimento à polícia, a infiltração do PCC em linhas de perueiros” (FOLHA DE S. PAULO, Cotidiano, 08 jun. 2006).

comando político na administração da cidade de São Paulo, essas novas medidas foram implementadas.

A organização popular de trabalhadores interessados em incrementar a renda familiar, por exemplo, possibilitou o surgimento de um novo grupo político no cenário dos transportes públicos, capaz de mobilizar um contingente superior a 15 mil operadores e com força suficiente para retirar das mãos de empresários, consolidados há décadas na prestação deste serviço, a exclusividade de operar o serviço de transporte coletivo sobre pneus na capital paulista.

Mesmo com pressões por parte de vereadores ligados à indústria do transporte público (e, de forma óbvia, pelos próprios operadores das empresas regulares), os operadores das vans conseguiram alguma influência dentro do novo projeto apresentado e implementado pela prefeita Marta Suplicy. A partir do momento em que uma parcela considerável da oferta do sistema de transporte é transferida das já consolidadas empresas de ônibus para os operadores de *vans*, não há como negar que se altera em parte a correlação de forças no jogo político municipal, com reflexos também na organização do espaço local.

As empresas permissionárias tiveram facilitados os trâmites burocráticos para a participação nas licitações que permitiriam a elas operar o Subsistema Local. É claro que não foram apenas os aspectos políticos que determinaram a conquista desse espaço; critérios técnicos também compuseram os argumentos para a entrada das cooperativas de operadores de *vans* no “Sistema Interligado”. Segundo pesquisa OD de 1997 - abordada no capítulo 2 -, 60% dos deslocamentos realizados na cidade de São Paulo são intra-bairros e externos ao anel do centro expandido da cidade. Ou seja, as viagens realizadas pelas vans são mais que uma simples solução para enfrentar as vias mais estreitas, trata-se de uma opção para realizar um grande número de deslocamentos que interferem na dinâmica urbana e principalmente para minimizar o tempo gasto pelas populações mais pobres e periféricas.

Como sabido, no período anterior a implantação do “Sistema Interligado”, mais de 15 mil “perueiros” operavam no sistema de transporte da cidade. A partir de 2003, com o processo licitatório e as novas exigências de operação, esse número baixou para casa dos 6 mil, de acordo com o quadro

abaixo (3.2). Outro dado importante sobre este número se dá em relação ao tipo de veículo utilizado para as viagens. Anteriormente, os trajetos eram realizados por veículos sucateados e que fugiam aos padrões permitidos pela lei brasileira (VASCONCELLOS, [1996] 2009, p. 144). A partir da regulamentação, os operadores do subsistema local deveriam utilizar veículos que cumprissem os padrões exigidos em lei (ANEXO 1).

QUADRO 3.2 - São Paulo: Frota de Veículos Autorizada a Circular Prestando o Serviço de Transporte Coletivo da Cidade - Subsistema Local - (2003-2010)

Período	Frota Autorizada a Circular - Subsistema local*
2003	-
2004	-
2005	-
2006	6.436
2007	6.408
2008	6.009
2009	5.937
2010	5.989

* Média da frota de veículos autorizada a circular prestando o serviço no subsistema local.

Fonte: SPTrans, 2012

Os cerca de 6 mil veículos deste tipo que operam na cidade transportam cerca de 40% do total dos usuários do sistema municipal (Tabela 3.3).

TABELA 3.3 – São Paulo: **Passageiros Transportados Subsistema Local (2003-2010)**

	Subsistema local	% do Total	Total
2001	-		1.056.998.899
2002	-		1.058.984.567
2003	226.983.092	18,89%	1.201.545.033
2004	542.615.711	32,35%	1.677.520.087
2005	964.513.586	38,47%	2.507.174.899
2006	1.091.612.507	41,02%	2.661.110.194
2007	1.141.505.134	41,78%	2.731.968.253
2008	1.101.589.092	38,85%	2.835.856.140
2009	1.154.130.935	40,21%	2.870.007.561
2010	1.202.906.254	41,25%	2.915.884.767

Fonte: SPTrans, 2012.

Tais números nos mostram os motivos pelos quais houve forte resistência à participação dos “perueiros” no sistema de transporte coletivo da capital, por parte dos empresários de ônibus: a perda de aproximadamente 40% de mercado não produz em hipótese alguma tranquilidade no mundo corporativo.

Para melhor entendermos o que significam esses fluxos ligados aos “permissionários”, procuramos também tabular os valores financeiros movimentados por esses atores. Os valores apresentados pela SPTrans referentes ao subsistema local correspondem aos chamados “custos de operação” e “receita na catraca”.⁶⁰ Nota-se que, de forma semelhante às empresas de ônibus, a remuneração aos operadores das *vans* se dá por conta do número de passageiros que passam pelas catracas, somado a um valor de contrato baseado no investimento realizado pelo operador (SÃO PAULO, 2004).

Para atender cerca de 1 bilhão de passageiros por ano, os investimentos no setor têm valores financeiros igualmente elevados; todavia, diferentemente do que pode ser observado no caso das empresas de ônibus. Como se pode

⁶⁰ Os custos de operação estão vinculados à renovação da frota, modernização de equipamentos, manutenção e consumo de combustível. Já a receita na catraca, é referente aos valores de passagens pagas pelos usuários que passam pelas roletas. (SPTrans 2012)

verificar no gráfico 3.3, o repasse público às permissionárias aumenta de maneira proporcional ao número de passageiros transportados.

GRÁFICO 3.3 – São Paulo: Passageiros Transportados pelo Subsistema Local (2001-2010)

Fonte: SPTrans, 2012

A grande modificação apresentada na gestão entre os anos de 2001 e 2004 foi a implantação do “Bilhete Único”, conforme relatamos na seção 2.3. De início, os operadores das *vans* rejeitaram o novo sistema por entenderem que essa forma de pagamento afetaria o rendimento da categoria. Todavia, as subvenções supriram os déficits que poderiam ocorrer.

Sendo assim, a entrada desses novos atores no cenário do transporte público municipal aprofundou os atritos entre administração pública e empresários de ônibus. As relações que se solidificaram durante as décadas precedentes precisaram estabelecer um novo tipo de debate para que as reivindicações de mais um grupo econômico pudessem ser minimamente contempladas. Vasconcellos ([1996] 2009) observa que as formas mais “violentas” com que a categoria se manifestou inseriram o que o autor chamou de “ciclo selvagem” no ambiente do transporte coletivo paulistano. Entretanto, devemos ressaltar que, talvez, todo o conjunto de modificações propostas e realizadas no plano “Sistema Interligado” só teve início justamente por conta desse acirramento entre os agentes envolvidos nos transportes coletivos por pneus na cidade. Nesses termos, vê-se que o sistema de transporte coletivo

ganhou um importante ator, não apenas para a confrontação da hegemonia das empresas de ônibus, mas também, e sobretudo, como mais um modal para o “Sistema Interligado”.

Esta análise sobre mudanças recentes no sistema de circulação da cidade de São Paulo não ficaria completa sem uma consideração circunstanciada sobre as novas formas de investimentos realizadas na Companhia do Metropolitano de São Paulo. O Metrô também integra o sistema de transportes públicos da capital paulista, entretanto, sob a administração do Governo do Estado de São Paulo. Atualmente, a Prefeitura de São Paulo vem fazendo investimentos consideráveis na empresa estatal com o intuito de ampliar as opções de transporte da cidade. Na próxima seção, procuraremos compreender de que maneira foram realizados esses investimentos.

3.3. Recursos Municipais na Construção do Metrô

Além dos debates das empresas “concessionárias” e “permissionárias”, outro tema tem sido pauta de inúmeras discussões, e é muitas vezes colocado como a única “saída” para solucionar os problemas de trânsito e também do transporte público na cidade de São Paulo: a expansão do Metrô. É verdade que por se tratar de um meio de transporte mais veloz, e que trafega em via segregada, acaba por se tornar a opção mais viável (ao menos aparentemente). Outros fatores contribuem para a boa aceitação por parte da população em relação aos investimentos na expansão do Metrô. Por se tratar de um sistema movido à energia elétrica, e contribuir para a menor emissão de gases nocivos à saúde, o transporte sobre trilhos acabou ganhando também enorme difusão no chamado “discurso ambientalista”.

Atualmente o Governo do Estado de São Paulo é a instituição com o maior capital da empresa Companhia do Metropolitano. A prefeitura de São Paulo, porém, também compõe o quadro de acionistas desta empresa pública.

Todavia, desde a década de 1970, período de inauguração da primeira linha de metrô de São Paulo, que a Prefeitura não fazia nenhuma espécie de investimento. Somente em 2008, sob a administração de Gilberto Kassab, é que a Prefeitura voltou a investir na Companhia do Metropolitano.

A rede atual do Metrô de São Paulo conta com cinco linhas em um total de 65,3 km e 58 estações. (Tabela 3.4). Tais valores são reflexo do enfrentamento da questão do trânsito e transporte público em toda Região Metropolitana de São Paulo. Comparando o Metrô de São Paulo com o da Cidade do México, que atualmente tem 202 km de extensão e que iniciou suas operações no final da década 1960, podemos ter um parâmetro do nível de comprometimento que os governos estaduais e municipais que se sucederam tiveram com as políticas de transporte público da cidade.

TABELA 3.4 – Metrô de São Paulo: Informações Sobre o Sistema (Situação em 31/12/2011)

Linhas	Azul	Verde	Vermelha	Lilás	Rede (total)
Início da Operação Comercial	1974	1991	1979	2002	-
Estações (1)	23	14	18	6	58
Extensão atual das linhas (KM)	20,2	14,7	22	8,4	65,3
Estações de transferências (1)	3	2	1	-	3
Estações de integração com a Linha 4 – Amarela	1	1	1	-	3
Estações de integração com a CPTM	1	1	4	1	7
Estações com terminais de ônibus urbanos	6	1	10	5	22
Estações com terminais rodoviários	2	-	1	-	3
Número de carros da frota (2)	348	162	342	48	900
Números de carros utilizados nas horas de pico	252	132	246	42	672
Intervalo mínimo entre trens (segundos)	109	132	101	222	-
Velocidade máxima (Km/h)	100	100	100	80	-
Velocidade comercial (Km/h)	33	36	40,8	40	-

(1) As estações de transferência foram computadas nas duas linhas que atendem - Sé (L1 e L3), Ana Rosa (L1 e L2) e Paraíso (L1 e L2) - porém uma só vez no total da rede.

(2) Cada trem possui formação fixa de 6 carros.

Fonte: GOP/OPC/CTE/METRÔ

Já debatemos em seções anteriores que o custo/benefício em relação ao tempo que se leva para construir linhas e estações de metrô não seria a política mais adequada por parte da administração municipal. Entretanto, com pouco mais de 18 milhões de pessoas circulando por toda Região Metropolitana, seria impensável excluir os investimentos em transporte sobre trilhos de grande capacidade na cidade de São Paulo.

A partir de 2001 a prefeitura firmou contratos com o BNDES e BID, para implementar seu novo sistema de transportes municipais. Segundo os estudos, com valores próximos à R\$ 500 milhões, o “Sistema Interligado” conseguiria fazer frente aos problemas de mobilidade e acessibilidade vivenciados principalmente a partir da década de 1990. Com o projeto, a prefeitura visava implantar 29 terminais (totalizando 92), 328 estações de transferência, 17.000 pontos de parada e 328 km de corredores em vias segregadas; além, é claro, do “Bilhete Único” que interligaria toda a rede proposta no projeto.

O tipo de enfrentamento proposto durante os primeiros anos da década de 2000 vão ao encontro de uma demanda que não poderia esperar 15 ou 25 anos (como se apresenta nos projetos do Governo do Estado PITU 2020 e PITU 2025). Não se questiona aqui a eficiência do meio de transporte em si. Todavia, é importante lembrarmos que São Paulo conta com mais de 17.000 km de vias, em uma área urbanizada de 1.000 km². Mais uma vez, não se trata de excluir os investimentos em transporte sobre trilhos, mas sim de considerarmos que existe um ambiente construído, ou - como bem evidenciou Vasconcellos (1996) em seu esquema sobre o ambiente de circulação –uma estrutura de circulação (vias, calçada etc.) já construída e meios de circulação, no caso, com cerca de 14 mil veículos sobre pneus operando na cidade. Esta estrutura mostrou-se bastante eficaz no período em que foi utilizada de forma adequada, a partir do momento em que se deu prioridade ao meio de transporte coletivo em vias segregadas.

Vasconcellos (2012) observa que a utilização do “Bilhete Único” como meio técnico de integração entre os diversos modais revolucionou o sistema de transporte da capital paulista e que atrelado às iniciativas como os corredores segregados contribuíram para a melhoria da qualidade do transporte público, ainda que sem a devida malha de transporte metroviário.

Os investimentos na ampliação da rede do Metrô, segundo relatórios anuais da Companhia do Metropolitano, têm crescido ano a ano. Parte destes investimentos, como já frisamos, tem sido realizados pela Prefeitura de São Paulo.

Os principais investimentos recentes vêm sendo realizados na construção da Linha 2 - Verde, que liga atualmente a estação Viola Prudente à estação Vila Madalena. Estes investimentos foram propostos após a parceria

firmada entre Governo do Estado e Prefeitura, com a substituição do projeto do VLP para um VLT, um monotrilho que daria continuidade à linha 2 - Verde até o bairro de Cidade Tiradentes, perfazendo um total de 24,3 km de extensão.

No primeiro ano após a parceria firmada, foram transferidos dos cofres da Prefeitura cerca de R\$ 50 milhões de reais para a construção do monotrilho e aumento do capital da empresa. Em 2009, esse valor passou para R\$ 275 milhões.

A parceria entre os dois entes federativos prevê um dispêndio total de R\$ 2 bilhões de reais, provenientes dos cofres da administração municipal por meio da venda de “Certificados de Potencial Adicional de Construção” - CEPACs, vinculados às operações urbanas Água Espraiada (Linha 5-Lilás) e Faria Lima (Linha 4-Amarela) (METRÔ, 2012). Para a utilização desses recursos serão firmados convênios entre governo municipal e estadual com a finalidade de realizar projetos, obras, desapropriações e demais serviços para a implantação das linhas de VLT

Segundo a Prefeitura, as obras serão de responsabilidade do Consórcio Expresso Monotrilho Leste, composto pelas empresas Queiroz Galvão, OAS e a canadense Bombardier. O custo da obra estava inicialmente orçada em R\$ 2,46 bi, sendo R\$ 1 bi provenientes da administração municipal e o restante de responsabilidade do governo estadual. (SÃO PAULO, 2010, 26 set 2010)

Os valores aportados pela administração municipal não são restritos apenas à construção da linha 2 - verde. Recursos também são investidos na Linha 5 -Lilás, cerca de R\$ 200 milhões, e na Linha 17 - Ouro, na região do bairro do Morumbi. A execução de cerca de 21 km e 19 estações que ligarão o aeroporto de Congonhas ao estádio do Morumbi contará com a participação técnica e financeira da Prefeitura de São Paulo, com valores estimados em R\$ 3,3 bi. (O ESTADO DE S. PAULO, Cidades, 03 out2009). Apesar dos investimentos propagandeados e promessa de obras concluídas da Linha 2 - Verde no ano de 2012, pouco se avançou até a presente data.

A história do transporte público nos mostra uma forte relação entre o poder público e a iniciativa privada, que acabou por transformar o espaço urbano num ambiente onde os meios de transporte não cumprem cabalmente sua função social e constitucional, de garantir o direito de ir e vir da população, principalmente a população mais pobre. O que se verifica é o grande

comprometimento do poder público por diversas administrações com vicissitudes de empresas privadas, sobretudo as empresas de ônibus e agentes da indústria da construção civil, que se consolidaram como “prestadores de serviços” durante décadas.

De fato, os “investimentos” em transporte coletivo sobre pneus tiveram um aumento significativo durante a década de 2000. Todavia, como foi observado, este aumento se deu em forma de subsídios às concessionárias e permissionárias do transporte público. As notícias diárias de atrasos nas partidas e chegada dos coletivos e do sucateamento dos veículos - principalmente em regiões periféricas -, dão conta de que não houve a devida manutenção dos serviços implementados na gestão anterior.

Apesar dos quase R\$ 1,5 bilhões repassados anualmente às empresas de transporte público, no que tange os investimentos em infraestrutura não se verificou acréscimo de se quer 1 metro de corredores de ônibus.

Em contrapartida, a construção lenta do Metrô e a falta de cumprimento do cronograma de execução, aceleram ainda mais os problemas vivenciados nos transportes públicos urbanos. Soma-se ainda a esses problemas os investimentos em ampliação das vias por parte do Governo do Estado de São Paulo, no caso das Marginais Tietê e Pinheiros, e a política contra caminhões em áreas centrais e marginais. Vale lembrar que políticas desta natureza estimulam, no primeiro caso, o uso do automóvel e, no segundo caso, ampliam o número de veículos em substituição aos grandes caminhões.

A natureza da política de transporte da cidade evidencia fatores históricos de comprometimento com a iniciativa privada, ainda que em algumas administrações este comprometimento tenha se dado de forma mais tênue.

Traçando um paralelo, novamente, com o ciclo de oferta do transporte público apresentado por Vasconcellos ([1996] 2009), notamos que, diferentemente do processo vivenciado na relação prefeitura/empresas de ônibus, as parcerias firmadas pela administração municipal com o setor privado rumaram por um caminho mais “refinado” no aproveitamento do capital. Como já relatado por Bonduki e Rolnik ([1979] 1982), Kowarick([1979] 1983), Singer (1983), Vasconcellos (1996, [1996] 2009, [1999] 2009) e Balbim (2003), os movimentos realizados durante o século XX dão conta de que o espaço construído através de ações ligadas ao transporte público e a construção civil,

seguiram uma lógica em grande parte baseada em interesses corporativos, criando assim um espaço “fragmentado”. Esta fragmentação, que não dificulta apenas os usos verdadeiramente públicos do espaço urbano”, também impõe dificuldades à própria reprodução do capital, criando nas grandes cidades o que se convencionou chamar de “deseconomias externas” (ou “deseconomias de aglomeração”) (SANTOS, [1990] 2009).

É claro que iniciativas de ampliação dos transportes, com velocidade e eficiência, melhoram em parte as condições de vida dos cidadãos. Entretanto, as localizações escolhidas para realizar estas melhorias, as técnicas utilizadas e as parcerias empreendidas são fatos que parecem revelar um perfil do novo modelo de relação com o capital. Vultosos recursos foram depositados nas contas das concessionárias a partir do ano de 2005, sem que houvesse uma melhora na qualidade do serviço prestado, tampouco uma melhora na infraestrutura oferecida. Outro dado recente das políticas de transportes municipal está relacionado com a parceria firmada entre o Governo do Estado e a Prefeitura de São Paulo, que iniciou um processo de repasses de recursos vultosos para empresas privadas, por intermédio do governo do estado, com a premissa de acelerar a construção de novas linhas e estações na cidade de São Paulo. Zarattini (1998) alerta para a ausência de “regulamentos suficientes para controlar e garantir a qualidade dos serviços que serão executados por empresas monopolísticas” e que “sequer existe um órgão com experiência e poder para exerceresse controle. Até mesmo as leis de concessões poucos instrumentos dão para que isso ocorra” (ZARATTINI, 1998, p. 48).

Mais uma vez é importante resgatar o fato de que entre os anos de 2001 e 2004 a administração municipal orçou seu novo sistema de transportes em aproximadamente R\$ 500 milhões e de que a média do quilometro construído da Linha 4 amarela do Metrô, por exemplo, não saiu por menos de R\$ 200 milhões (O ESTADO DE S. PAULO, Cidades, 03 out2009).

Apenas pelos custos envolvendo os projetos já seria necessário relativizar a prioridade de investimentos por parte da administração municipal na construção do Metrô. Porém, incorporando o fato de que o repasse de verbas acontece de forma semelhante à transferência de recursos às empresas de ônibus da capital e de que, como bem argumenta Vasconcellos ([1996] 2009), os serviços de transporte coletivos deveriam servir aos interesses

públicos, resta-nos apenas constatar que os interesses “corporativistas”, de fato, têm sido a grande barreira na organização de um espaço mais cidadão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procuramos neste estudo evidenciar as características principais das políticas de transporte público na cidade de São Paulo, com ênfase naquelas realizadas na última década (2001-2010). Para isso, valemo-nos de algumas características das políticas desenvolvidas desde o início do século XX. Recursos analíticos como “conteúdos normativos do espaço”, “meio ambiente construído” e “sistemas técnicos” foram utilizados para compreender como evoluiu o sistema de transportes paulistano.

Diversos estudos sobre a organização do espaço da cidade de São Paulo assinalaram o forte comprometimento do setor público com a iniciativa privada, alegando que o crescimento espacial do primeiro está totalmente condicionado ao crescimento financeiro da segunda. Desta forma, não há como compreendermos o contexto de organização espacial das atuais políticas de transporte coletivo sem entendermos os principais contornos da dinâmica público-privado.

Como vimos no primeiro capítulo, a organização do espaço da cidade de São Paulo guarda forte relação com os interesses próprios do setor privado. O *lobby* de empresários já se fazia presente desde o final do século XIX (pelo menos, no que diz respeito às políticas municipais de transporte).

Em análise de 1990 sobre a organização do espaço da cidade de São Paulo, Milton Santos nos apresenta argumentos caros à nossa conclusão sobre as políticas de transporte. Quando ele evidencia a maneira “corporativa” como a cidade foi construída, e que propiciou sua “fragmentação” tanto espacial quanto social, estava claro que a participação da indústria do transporte coletivo não se fez ausente em tal processo..

Singer (1973), Maricato (1982), Kowarick([1979] 1983), Villaça (1998), entre outros, confirmam as evidências do comprometimento do poder público com setores da iniciativa privada, mais especificamente com empresas da construção civil, empresas de ônibus e indústria automobilística. Mais recentemente, Vasconcellos (1996, [1996] 2009, [1999] 2009) e Balbim (2003) confirmaram a presença da indústria do transporte público como agente

fundamental no processo de expansão territorial observado pelos autores anteriores.

No segundo capítulo, fizemos um retrato das políticas desenvolvidas a partir de 2001. Tal retrato nos permite tecer algumas considerações. Os problemas de trânsito da capital paulista só serão resolvidos quando o serviço de transporte coletivo for tratado pelo poder público como um serviço de interesse público. Como vimos, a administração da prefeita Marta Suplicy buscou o enfrentamento do problema de maneira pragmática, reformulando todo o sistema e se beneficiando de evoluções técnicas para realizar o que especialistas da área entendiam como a melhor política de transporte que a administração municipal empreendeu.

Porém, mesmo com as mudanças propostas, a administração municipal sofreu com a contrariedade de grande parte do empresariado. Tanto as empresas quanto os operadores de “lotações” se colocaram contra as modificações propostas pela gestão petista. A prefeitura tentou expor o debate de forma pública, mostrando que as pressões sofridas iam contra o interesse público. Entretanto, mesmo expondo as reivindicações de caráter extremamente corporativo, a prefeita não conseguiu minimizar os poderes da indústria do transporte público, reduzindo em nível significativo a eficiência de algumas ferramentas propostas no novo plano “Sistema Interligado”. Segundo Vasconcellos (2012), em relação aos “Passa Rápidos”, por exemplo - uma das ferramentas do “Sistema Interligado”-, boa parte dos problemas poderiam ser evitados se o número de veículos fosse reduzido, substituindo veículos simples por articulados ou biarticulados de maior capacidade. Porém, ao fazer tal substituição, as empresas perderiam recursos, uma vez que gastos de manutenção e combustível, entre outros, entram no cálculo de repasse da prefeitura para essas empresas.

Além dos problemas corporativos enfrentados pela gestão entre os anos de 2001 e 2004, a abrangência do plano “Sistema Interligado” – que desde seu início previa a integração com o sistema metroferroviário do Governo do Estado através do “Bilhete Único” – também sofreu com o enfrentamento político partidário. No período investigado, o Governo do Estado de São Paulo era (e ainda é) administrado pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Tal

problema, entretanto, foi solucionado com a eleição de José Serra como prefeito (também filiado ao PSDB).

Apesar dos conflitos com o capital e os adversários políticos, a administração de Marta Suplicy conseguiu implementar melhorias concretas na política de transportes da capital paulista. A construção de corredores de ônibus em vias segregadas garantiu maior velocidade nos deslocamentos da população, ainda que o interesse do empresariado se fizesse presente. Mas, o que de fato garantiu uma maior acessibilidade foi a introdução do cartão magnético na forma de pagamento das passagens de ônibus. Esse advento tecnológico, o “Bilhete Único”, garantiu à população mais pobre a possibilidade de fazer viagens em diversos veículos em um prazo de até 2 horas. Posteriormente, por conta do desequilíbrio gerado, o número irrestrito de veículos utilizados passou para apenas quatro, em período equivalente. Com isso, cidadãos que precisavam se deslocar, muitas vezes, até terminais para poder ter acesso a outro veículo – e, conseqüentemente, gastavam muitas horas dentro dos ônibus –, passaram a ter, além da acessibilidade, a mobilidade ampliada. A partir de 2005, esse processo ganhou maior importância na administração de José Serra, com a integração do metrô e os trens da CPTM criando um sistema ainda mais complexo.

A questão do transporte coletivo não pode ser tratada como uma questão “mercadológica”, de autorregulação. O enfrentamento do tema só se dará de forma satisfatória quando as relações corporativas não interferirem tão abruptamente na maneira de se implementar as políticas para o setor. No ciclo de oferta do transporte público apresentado por Vasconcellos ([1996] 2009), o retorno do serviço para as mãos do setor privado é entendido como a lógica “natural” para a solução de problemas de ordem financeira enfrentados pelas administrações públicas. Todavia, se compreendemos que os serviços de transporte coletivo ofertados pelas sucessivas administrações em conjunto das empresas privadas percorreram o “ciclo da irresponsabilidade”, o argumento de saneamento financeiro a partir da privatização não se faz coerente.

O exemplo do Metrô de São Paulo talvez venha ao encontro das explicações do autor. A ampliação da rede do Metrô, ainda que gere controvérsia por permitir uma gigantesca apropriação privada da valorização de áreas próximas às estações, é um bom modelo de gestão enquanto empresa

pública. É bem verdade que o ritmo das obras é totalmente dependente de investimentos do poder público. Todavia, é importante levarmos em consideração que o interesse pelo modal não foi o foco das administrações passadas.

Atualmente, o Metrô de São Paulo parece ter entrado no “ciclo de oferta do transporte”. Após anos de operação pública, o Estado tem dado concessões à iniciativa privada para operar parte do sistema com o argumento da falta de recursos para viabilizar a construção de novas linhas e estações. Entretanto, os contratos firmados entre Estado e concessionárias preveem pagamentos do setor público à empresa privada. Ou seja, a dinâmica municipal de implementação da política de transporte público vem sendo progressivamente replicada no governo estadual.

Com tudo isso, entendemos que somente após o enfrentamento dos interesses corporativos é que, de fato, se poderá falar em política de transporte público. Por hora, o que temos parece ser mais um tipo de “transporte coletivo privado”, financiado pelo poder público, “fragmentando” cada vez mais a “metrópole corporativa”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGORA SÃO PAULO. Ônibus velhos, sujos e quebrados. Editorial, 12 ago. 2010. Disponível em <<http://www.agora.uol.com.br/editorial/ult10112u958471.shtml>> Acesso em: 12 jan. 2011.
- ALMEIDA, A. CARDOSO, D. FREITAS, C. GUEDES, C. LEME, J. C. & MOTTA, C. A. Traduzindo a opinião dos usuários em informações para a gestão do transporte. *Revista dos Transportes Públicos*, ANTP, São Paulo, nº 116, 2007.
- ALOUICHE, P. Modos de Transporte VLT: um transporte moderno, sustentável e urbanisticamente correto para as cidades brasileiras. *Revista dos Transportes Públicos*, ANTP, São Paulo, nº 118, 2008.
- ANTP. Pesquisa "Imagem dos Transportes na Região Metropolitana de São Paulo". São Paulo: 2010. Disponível em <<http://portal1.antp.net/site/pesquisa/default.aspx>> Acesso em: 15 nov. 2011
- BALBIM, R. *Práticas Espaciais e Informatização do Espaço da Circulação – Mobilidade Cotidiana em São Paulo*. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo, 2003.
- BARAT, J. E BATISTA, M. Transporte público e programas habitacionais. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, 1973, p. 375-388.
- BONDUKI, N. E ROLNIK, R. (1979). Periferia da grande São Paulo. Reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, E. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Manual de BRT - Bus Rapid Transit. Guia de Planejamento*, Brasília, 2008
- CARDOSO, M. C. *O metrô e a urbanização de São Paulo*. Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 1983.

- CALDEIRA, T. *Cidades de muros: Crime segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34, Edusp, 2000.
- CASTILHO, R. A. Análise e simulação da operação de ônibus em corredores exclusivos. Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1997.
- CAVALCANTE, R. A. Estimativa das penalidades associadas com os transbordos em sistemas integrados de transporte público. Tese submetida programa de Pós-Graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2002.
- CHEIBUB, J. A. B. *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, 1985.
- COMPANHIA DO METROPOLITANO. Pesquisa Origem Destino 2007. Disponível em: http://www.metro.sp.gov.br/empresa/pesquisas/od_2007/teod.shtml Acesso em: 15 nov. 2010.
- CRUZ, M. F. *Condicionantes Metropolitanas para políticas públicas: Análise dos transportes coletivos na Região Metropolitana de São Paulo (1999-2009)*. Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2010.
- DEAK, C. & SCHIFFER, S. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 1999.
- DEAK, C. Elementos de uma política de transporte para São Paulo. In: DEAK, C. & SCHIFFER, S. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 1999.
- EXAME. Metrô e monotrilho não adiantam. Entrevista de Adalberto Maluf Filho a João Sandrini. 20 out. 2010.
- FERREIRA, L., HIRSCH, H., NIGRIELLO, A. E PEREIRA, A. Linha 4 do Metrô-SP: o adensamento urbano como fonte de oportunidades. *Revista dos Transportes Públicos*, ANTP, São Paulo, nº 106, 2005.
- FERREIRA, J. & MARICATO, E. Operação Urbana consorciada: Diversificação Urbanística Participativa ou Aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, L. M. (org.) *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas*

perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

FIGUEROA, O. Transporte urbano y globalización. Políticas y efectos em América Latina. *Revista Eure*, Santiago de Chile, v. XXXI, nº 94, 2005 p 41-53

FICHMANN, F. & ZANATTA, N. Terminais e corredores Inteligentes. *Revista dos Transportes Públicos*, ANTP, São Paulo, nº 117, 2008.

FOLHA DA TARDE (1992). Dicionário Completo da Língua Portuguesa. São Paulo: Melhoramentos, 1994.

FOLHA DE SÃO PAULO. Transporte Público. Painel do Leitor, 17 jul. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opinioao/fz1707201009.htm>>. Acesso em: 30 nov. 2010.

_____. "Só idade não avalia riscos", diz especialista. Cotidiano, 12 jul. 2010. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1207201003.html>> Acesso em: 12 jan. 2011.

_____. Kassab reduz a compra de ônibus para manter tarifa. Cotidiano, 13 jan. 2009. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u489291.shtml>> Acesso em: 12 jan. 2011.

_____. Transporte coletivo é a solução para trânsito em SP, afirmam técnicos. Cotidiano, 15 jul. 2007. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u312030.shtml>> Acesso em: 12 jan. 2011.

_____. Elo entre perueiros e PCC será investigado. Cotidiano, 29 abr. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0806200615.htm>>. Acesso em: 24 nov. 2010.

_____. Bilhete único leva mais 300 mil para metrô. Cotidiano, 29 abr. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2904200609.htm>>. Acesso em: 24 nov. 2011.

- _____. Bilhete Único: Restrição rende R\$ 2,5 mi à prefeitura. Cotidiano, 22set. 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2209200525.htm>>. Acesso em: 22 nov. 2010.
- _____. Restrição rende R\$ 2,5 mi à prefeitura. Cotidiano, 22 ago. 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2209200525.htm>>. Acesso em: 20 nov. 2010.
- _____. Fábricas antigas viram novos prédios. Cotidiano, 27mar. 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/imoveis/ci2703200501.htm>>. Acesso em: 20 nov. 2010.
- _____. Bilhete único começa, mas sem integração com metrô. Cotidiano, 19 mai. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1905200422.htm>> Acesso em: 30 nov. 2010.
- _____. Meta de chegar a 93 terminais pára em 23. Cotidiano, 07 de out 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0710200403.htm>> Acesso em: 30 nov. 2010.
- _____. Gastos pós-bilhete único tendem a subir. Cotidiano, 16 ago. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1608200409.htm>> Acesso em: 20 nov. 2010.
- _____. Marta propõe "assumir" passageiro do Estado. Cotidiano, 11 ago. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1108200401.htm>> Acesso em: 30 nov. 2010.
- _____. Meta de chegar a 93 terminais pára em 23. Cotidiano, 7 out. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0710200403.htm>> Acesso em: 24 nov. 2010.
- _____. BNDES libera R\$ 494 mi para obras em SP. Cotidiano, 26 jun. 2003. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2606200301.htm>> Acesso em: 24 nov. 2010.

_____.Motoristas e cobradores ameaçam fazer greve. Cotidiano, 16mai2002. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1605200210.htm>> Acesso em: 24 nov. 2011.

_____.Nova diretriz causa queixas. Cotidiano, 11jul2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0609200107.htm> > Acesso em: 24 nov. 2011.

_____.Câmara muda projeto e beneficia viagens. Cotidiano, 18out.2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1810200133.htm>> Acesso em: 24 nov. 2011.

_____.PT já admite fim de governo sem Fura-fila. Cotidiano, 11jul2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1107200121.htm>> Acesso em: 24 nov. 2011.

_____.Greves vão se repetir, dizem motoristas. Cotidiano, 07fev. 2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u21494.shtml>> Acesso em: 24 nov. 2010.

_____.Marta promete quatro anos de confronto. Cotidiano, 15ago. 2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1508200117.htm>> Acesso em: 24 nov. 2010.

_____. Fornecedores querem negociar. Cotidiano, 20dez. 2000. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2012200015.htm>> Acesso em: 24 nov. 2010.

_____.Ônibus disputa espaço com automóveis. Cotidiano, 27set1998. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff27099802.htm>> Acesso em: 24 nov. 2011.

- _____. Opções de transporte durante o rodízio. Cotidiano, 24 jun 1997. Disponível _____ em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/6/24/cotidiano/20.html>> Acesso em: 24 nov. 2011.
- _____. Fiscalização maior fez peruas aparecerem. Cotidiano, 19jan1997. Disponível _____ em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/1/19/cotidiano/37.html>>
- _____. Passageiros são alvo de 'disputa' em SP. Cotidiano, 19 jan. 1997. Disponível _____ em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/1/19/cotidiano/33.html>> Acesso em: 12 jan. 2011.
- _____. Fura-Fila usa verba de corredor de ônibus. Cotidiano, 12nov. 1996. Disponível _____ em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/11/12/cotidiano/26.html>> Acesso em: 15 jan. 2012.
- _____. 'Fura-Fila' vai ter R\$ 300 milhões. Cotidiano, 01 out. 1996. Disponível _____ em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/10/01/cotidiano/17.html>> Acesso em: 15 jan. 2012.
- LANGENBUCH, J.R.A *estruturação da grande São Paulo. Estudo de geografia urbana*. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Rio Claro da Universidade de Campinas, Rio Claro, 1968.
- _____. A falta de conforto nos ônibus urbanos. *Revista dos Transportes Públicos*, ANTP, São Paulo, nº 77, 1997.
- LIMA JR. O. O conflito entre transporte por ônibus e vans nas cidades e regiões metropolitanas. *Revista dos Transportes Públicos*, ANTP, São Paulo, nº 90, 2001.
- GUEDES, C. A percepção do tempo de viagem no Metrô de São Paulo. *Revista dos Transportes Públicos*, ANTP, São Paulo, nº 109, 2006.
- KOWARICK, L (1979). *A espoliação urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 1983.
- _____. (org). *As Lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente*. São Paulo: Paz e Terra/UNRISD, 1994.
- MARQUES, E.C. *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume, 2003.

- MARTINELLI, J. C. & MARTINES, G. Sistemas informatizados de gestão da SPTrans. *Revista dos Transportes Públicos*, ANTP, São Paulo, nº 110, 2006.
- MELLO, G. A história do Bonde. *Revista dos Transportes Públicos*, ANTP, São Paulo, nº 82, 1999.
- ESTADO DE S. PAULO. SP bate recorde histórico de trânsito com 295 km. Cidades, 01 jan 2012. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,sp-bate-recorde-historico-de-transito-com-295-km,881112,0.htm>> Acesso em: 15 jun. 2011
- _____. São Paulo tem recorde histórico de congestionamento. Cidades, 10 jun 2009. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,sao-paulo-tem-recorde-historico-de-congestionamento,385598,0.htm>>
- _____. Começam bloqueios para ampliação da Marginal do Tietê. Cidades, 18 jun 2009. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,comecam-bloqueios-para-ampliacao-da-marginal-do-tiete,389384,0.htm>>
- _____. Custo da ampliação da Marginal do Tietê já é 75% maior do que o previsto. Cidades, 11 jul 2011. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,custo-da-ampliacao-da-marginal-do-tiete-ja-e-75-maior-do-que-o-previsto,743189,0.htm>>
- _____. Custo da ampliação da Marginal do Tietê já é 75% maior do que o previsto. Cidades, 11 jul 2011. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,custo-da-ampliacao-da-marginal-do-tiete-ja-e-75-maior-do-que-o-previsto,743189,0.htm>>
- ROLNIK, R. (I) Mobilidade na cidade de São Paulo. *Estudos Avançados*, 25(71), São Paulo, 2011.
- _____. São Paulo, início a industrialização: O espaço e a política. In: *As Lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente*. São Paulo: Paz e Terra/UNRISD, 1994.
- SÃO PAULO. São Paulo Transportes. Sistemas informatizados para a Gestão do transporte coletivo do Município de São Paulo, São Paulo, 2009.

- SÃO PAULO. Prefeitura de São Paulo. São Paulo Interligado: O plano de Transporte Público Urbano implantado na gestão 2001-2004. São Paulo, 2004.
- SANTOS, M (1990). *Metrópole Corporativa Fragmentada - O Caso de São Paulo*. São Paulo: Edusp, 2009.
- _____ (1994). Por uma economia política da cidade: O caso de São Paulo. São Paulo: Edusp, 2009
- _____ (1996). *A Natureza do Espaço*. São Paulo: Edusp, 2008.
- _____ (1979). *O Espaço Dividido*. São Paulo: Edusp, 2008.
- _____ (1994). *Técnica, Espaço, Tempo*. São Paulo: Edusp, 2008.
- _____ (1987). *O espaço do Cidadão*: Edusp, 2007
- _____ (1979). *Economia Espacial*. São Paulo: Edusp, 2007.
- _____ (1978). *Por uma Geografia Nova*. São Paulo: Edusp, 2004.
- _____ (1988). *Metamorfoses do Espaço Habitado*. São Paulo: Hucitec, 1997.
- SILVA, A. C. O extermínio do bonde em São Paulo comopolítica pública. *Revista dos Transportes Públicos*, ANTP, São Paulo, nº 129, 2011.
- SILVA, A. N. R. Integração tarifária no transporte por ônibus: com ou sem terminal? *Revista dos Transportes Públicos*, ANTP, São Paulo, nº 63, 1994.
- SINGER, P. *Economia Política da Urbanização*. São Paulo: Brasiliense/Cebrap, 1973.
- _____. (1979) O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, E. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.
- STIEL, W. C. História dos transportes coletivos em São Paulo. São Paulo: EDUSP/ Mac Graw Hill, 1978.
- SOUZA, M. A. A. *Villemondialeeturbanismefrançaisousles tropiques*. L'Harmattan, Paris, 1998.
- VASCONCELLOS, E. A. *Transporte urbano, espaço e eqüidade: análise das políticas públicas*. São Paulo: Annablume, 1996.
- _____. (1996) *Transporte urbano nos países em Desenvolvimento, reflexões e propostas*. São Paulo: Annablume, 2009.

_____. (1999) *Circular é preciso, viver não é preciso: A história do trânsito na cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume, 2009.

VILAÇA, F. *Espaço Intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Nobel, FAPESP, Lincoln Institute, 1998.

_____. *As ilusões do Plano Diretor*. São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www.flaviovillaca.arq.br>>. Acesso em: 20 nov. 2010.

ZARATTINI, C. A concessão do transportemetroviário em São Paulo. *Revista dos Transportes Públicos*, ANTP, São Paulo, nº 80, 1998.

Sítios visitados

Companhia do Metropolitano: <<http://www.metro.sp.gov.br/>>.

DETRANSP: <<http://www.detran.sp.gov.br/>>

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. <<http://www.ibge.gov.br>>

Prefeitura de São Paulo: <<http://www.capital.sp.gov.br/>>.

SPTTrans: <<http://www.sptrans.com.br/>>

ANEXOS

ANEXO 1 - Tipologia dos veículos para o subsistema estrutural e subsistema local (2004)

Tipologia dos veículos para o subsistema estrutural

Podium básico 12 m (4 portas)

34 lugares
Assentos reservados: 8
(4 antes e 4 após catraca)

Padron 15 m piso baixo (5 portas)

28 lugares
Assentos reservados: 12
(6 antes e 6 após catraca)

Podium articulado 18 m (6 portas)

44 lugares
Assentos reservados: 16
(8 antes e 8 após catraca)

Podium biarticulado 27 m (8 portas)

71 lugares
Assentos reservados: 14
(6 antes e 8 após catraca)

Tipologia dos veículos para o subsistema local

Microônibus

Lugares: 21 lugares
Assentos reservados: 4
(2 antes e 2 após catraca)

Mini-ônibus

Lugares: 25 lugares
Assentos reservados: 4
(2 antes e 2 após catraca)

Básico (2 portas)

Lugares: 39 lugares
Assentos reservados: 8
(4 antes e 4 após catraca)

Fonte: São Paulo, 2004