



TRANSPORTE
PÚBLICO
EM
SÃO PAULO

SILVANA ZIO'

388.4
Z67t

oc. Téc.

**TRANSPORTE
PÚBLICO
EM
SÃO PAULO**

Dissertação de Mestrado
Curso de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
Área de Concentração Estruturas Ambientais Urbanas

Orientador: Prof. Dr. Csaba Deák

SILVANA ZIONI

msibi
1096267

DEDALUS - Acervo - FAU



20200014659

**FAU
USP
1999**



AGRADECIMENTOS

Aos colegas de trabalho da Sempla, Secretaria dos Transportes Metropolitanos, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Mackenzie e SPTrans, e das demais instituições referidas nesta pesquisa, mas em especial ao Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS) da França, pela colaboração e contribuição e recebida ao longo do desenvolvimento deste e de tantos outros trabalhos.

Ao professor Csaba Deák, pela orientação precisa; aos professores Anísio Brasileiro e Ricardo Toledo Silva, pelas contribuições nas bancas e discussões incentivadoras. Aos professores Flávio Villaça, Tais Soares e Nádia Somekh, como também, a Daniel Van Wilderode e Luis Otávio Calagian Nascimento, pela colaboração constante e convivência amiga.

A Lucila Zioni Beting, Cecília Zioni, Priscila Zioni Ferretti e, principalmente Fabiola Zioni, que compartilharam muitos estudos e projetos, mas que para este trabalho, deram apoio e empenho especial. A Eleonora Coelho Zioni, pela dedicação e atenção ao projeto gráfico desta dissertação.

RESUMO

Este trabalho procura, por meio de uma análise histórica, caracterizar as formas de regulação do Estado e do mercado que atuaram na produção do transporte urbano em São Paulo, ao longo deste século.

O objetivo de centrar o estudo na *regulação do Estado e do mercado na produção do transporte público*, como uma das mediações possíveis de análise se justifica pela relevância que este tema assumiu nas discussões sobre o papel Estado no atual contexto político-econômico brasileiro.

Os diferentes momentos do desenvolvimento dos transportes públicos em São Paulo indicam que as condições de oferta da infra-estrutura e da organização espacial urbana estão vinculados a estágios do processo de acumulação — momentos de transformação sociais e políticas, motivadas por crises históricas do capitalismo no Brasil — e que estão relacionados aos momentos de inflexão do pensamento e prática do urbanismo.

Desse modo, identifica-se que os diferentes modelos de regulamentação do serviços e as formas de organização assumidas pelo setor de transporte urbano em São Paulo estiveram articuladas ao processo econômico geral e que ao Estado sempre coube garantir antes o setor privado do que os serviços de transporte urbano.

ABSTRACT

This work by means of historical analysis looks forward to characterize the State and market regulation forms which operated at urban transport production in Sao Paulo, along this century.

The purpose is to focus the study on State and market regulations in public transport production, as one of the possible analysis mediations, as it is justified by the relevance this topic took over discussions on the State role at the present brazilian political-economical context.

The different moments of public transportation development in Sao Paulo outpoint that the substructure offering conditions and spatial urban organization are entailed to phasis of the accumulation process — social-political transformation moments, motivated by historical capitalism crisis in Brazil — and which are connected to inflexion moments of town planning thinking and practice.

Thus, one may identify that different service regulation patterns and organization shapes taken over by São Paulo urban transport branches has been joined to the general economical process, and to the State has always fallen to ensure rather the private sector than the urban transportation services.

"As estradas de ferro, num futuro já agora não muito distante, deverão fazer desaparecer certas indústrias, modificar outras, principalmente as que concernem aos vários modos do transporte em uso nos arredores de Paris. Também, breve, as pessoas e as coisas, que formam os elementos desta cena, lhe darão o mérito de um trabalho arqueológico.

Não ficarão encantados nossos sobrinhos de conhecer o material social de uma época que eles denominarão os velhos tempos? Assim, por exemplo, os pitorescos coucous que estacionavam na praça da Concórdia, obstruindo o Cours-la-Reine, os coucous tão florescentes durante um século, tão numerosos ainda em 1830, não mais existem; e, nas mais atraentes solenidades rurais, quando muito, se vê na estrada, em 1842. Em 1820, nem todos os lugares famosos por suas paisagens, denominados Arredores de Paris, possuíam um serviço regular de transporte. Não obstante, os Touchard, pai e filhos, tinham conquistado o monopólio dos transportes para as cidades mais populosas, num raio de quinze léguas; e suas empresas constituíram um magnífico estabelecimento, situado à rua do Faubourg Saint-Denis. Apesar de sua antiguidade, apesar de seus esforços, dos seus capitais e de todas as vantagens de uma centralização poderosa, as empresas de transporte Touchard tinham, nos coucous do Faubourg Saint-Denis, concorrentes terríveis para os pontos localizados a sete ou oito léguas em derredor. É tal a paixão do parisiense pela campanha, que empresas locais lutavam vantajosamente contra a Pequena Empresa de Transportes, nome dado à firma dos Touchard por oposição à Grande Empresa de Transportes, da rua Montmatre.

Nessa época, o êxito dos Touchard estimulou os especuladores. Para as menores localidades dos arredores de Paris, formavam-se, então, empresas de veículos, bonitos, rápidos e cômodos, que saíam de Paris e regressavam a horas fixas, e que, em todos os pontos, e num raio de dez léguas, constituíram uma concorrência encarniçada. Vencido nas viagens de quatro a seis léguas, o coucou se limitou às pequenas distâncias e viveu ainda durante alguns anos. Sucumbiu, finalmente, quando os ônibus demonstraram a possibilidade de caber dezoito pessoas num veículo puxado por dois cavalos. Hoje, o coucou, se por acaso um desses velhos pássaros de vôo tão penoso ainda existe nas oficinas de algum desmanchador de carruagens, seria, por sua estrutura e por suas disposições, objeto de sábias pesquisas, como as que efetuou Cuvier nos animais encontrados nos gessais de Montmatre.

As casas pequenas, ameaçadas pelos especuladores, que lutaram desde 1822 contra os Touchard, pai e filhos, tinham, ordinariamente, um ponto de apoio na simpatia dos habitantes do lugar por elas servido. Assim, pois, o empresário simultaneamente condutor e proprietário do carro, era um taberneiro do local, cujos habitantes, coisas e interesses lhes eram familiares. Ele desempenhava os encargos inteligentemente, não cobrava tanto pelos pequenos serviços e, por isso mesmo, obtinha mais do que a empresas Touchard. Sabia iludir a exigência de uma licença. Em caso de necessidade, passava por alto sobre os dispositivos referente aos viajantes. Possuía, finalmente, a afeição do povo. Por isso, quando se estabelecia um concorrente, se o velho condutor da localidade entrava em acordo com este, para dividirem as dias da semana, algumas pessoas retardavam a viagem a fim de fazê-la com o velho cocheiro, embora o seu material e os cavalos estivessem em estado pouco tranqüilizador.

Uma das linhas que os Touchard, pai e filhos, tentaram monopolizar, a que mais disputada lhes foi, e que ainda hoje é disputada aos Toulouse, seus sucessores, foi a de Paris a Beaumont-sur-Oise, linha admiravelmente fértil, pois e, 1822 três empresas a exploravam. A Pequena Empresa de Transportes baixou em vão os preços, em vão multiplicou as partidas, em vão construiu excelentes veículos, a concorrência subsistiu, de tal forma é remuneradora uma linha em que se acham situadas pequenas cidades como Saint-Denis e Saint-Brice, aldeias como Pierrefitte, Groslay, Écouen, Poncelles, Moisselles, Baillet, Mousoult, Maffliers, Francoville, Presles, Noitel, Nerville, etc. A Empresa de Transportes Touchard acabou estendendo a viagem de Paris a Chambly. A concorrência foi até Chambly. Hoje os Toulouse vão até Beauvais. ..."

Honoré de Balzac - A Comédia Humana,

(Volume II, Estudos de Costumes, Cenas da Vida Privada, Uma Estréia na Vida)

SUMÁRIO

	Apresentação	11
1	. Introdução	17
	1.1. O transporte urbano em São Paulo	19
	1.2. O referencial teórico da análise	23
	1.2.1. O Estado e o mercado	24
	1.2.2. A regulação urbana	28
	1.2.3. O Estado brasileiro e organização do urbano	32
	1.2.4. A regulamentação do serviço de transporte urbano	34
2	. O transporte urbanizador: a constituição do monopólio do bonde elétrico	41
	2.1. As primeiras concessões do transporte urbano	48
	2.2. O monopólio da São Paulo Tramway Light and Power Co.	55
	2.3. Os ônibus ameaçam o monopólio	62
3	. O transporte da dispersão: o monopólio desnecessário do ônibus	69
	3.1. Do monopólio privado ao monopólio público	75
	3.2. A criação da CMTc	84
	3.3. A operação privada do transporte urbano	92
	3.4. Planos de melhoramentos e planos de transporte urbano	95
4	. O transporte da consolidação da metrópole: a regulamentação do serviço	107
	4.1. A eficiência e racionalização dos transportes	115
	4.1.1. Um modelo de acessibilidade para a cidade	120
	4.1.2. O metrô de São Paulo	128
	4.2. A institucionalização do setor privado operador de trans- porte público	134
	4.2.1. A concessão por linha: começando a regulamentar	139
	4.2.2. A concessão por área: organizando a concorrência	140

149	.O transporte da metrópole em crise:a reorganização do setor de transporte
157	5.1.Redefinem-se os papéis e as regras do jogo
163	5.1.1. A intervenção nas empresas de transporte
169	5.1.2. A municipalização do sistema de transporte público
174	5.1.3. A privatização do sistema de transporte público
176	5.1.4. Condições de sustentação econômica e institucional do transporte coletivo por ônibus
186	5.2. O planejamento e gestão do transporte metropolitano
193	5.2.1. A constituição da empresa operadora do trem metropolitano
196	5.2.2. O financiamento do transporte metropolitano
200	5.2.3. O PITU 2020 – Plano Integrado de Transporte Urbano
207	5.3. Em busca de um novo modelo

5

215	.Considerações finais
-----	-----------------------

6

221	Bibliografia
-----	--------------

	Anexos
235	1. Legislação sobre Transporte Público
246	2. Produção Nacional de veículos

APRESENTAÇÃO

Este estudo sobre a produção de transportes urbanos tem como objetivo a caracterização das formas de atuação do Estado e de regulação pelo mercado que se organizaram em diferentes momentos do desenvolvimento dos transportes públicos em São Paulo.

As relações entre Estado e mercado, o domínio deles sobre as condições de oferta da infra-estrutura e da organização espacial urbana, que constituem o objeto desta pesquisa, ressaltam a dimensão econômica do processo em estudo e a vinculação desse processo (de produção de infra-estrutura) a estágios do processo de acumulação.

Consideramos que o desenvolvimento de infra-estrutura (a produção de serviços de transporte urbano) é um fator de transformação do espaço. Essa transformação se dá conforme *os estágios do processo de acumulação* e, sendo assim, entende-se transportes e comunicações como *meios de produção de localizações*.

De acordo com Deák (1989), a produção do espaço capitalista implica a formação de um mercado unificado no território, onde transportes e comunicações materializam as relações entre as localizações, que constituem, em seu conjunto, espaço concreto. O espaço urbano é um produto histórico que está sujeito às relações de produção capitalista e de reprodução social. O espaço urbano que, na economia de mercado se transforma no sentido da diferenciação decorrente do desenvolvimento da produção, tem seu uso regulado pela atuação do Estado que, ao produzir infra-estrutura, busca combater a excessiva diferenciação do espaço.

A acentuada segregação espacial que caracteriza a aglomeração paulistana teve na produção da infra-estrutura um importante motor. A crescente crise da circulação e mobilidade em São Paulo reflete, nos anos 90, o quanto a excessiva diferenciação do espaço não tem sido combatida, comprometendo a eficiência da cidade, gerando deseconomias urbanas e reduzindo a qualidade de vida da metrópole. Essa *incapacidade* do Estado em regular o espaço urbano passa a merecer um questionamento: se a cidade de São Paulo, como outras metrópoles brasileiras, caracteriza-se por uma acentuada diferenciação espacial, cabe indagar quando e como o

Estado estaria buscando combater essa diferenciação ou estaria permitindo a permanente segregação.

Para isso seria necessário estudar *as* relações entre as determinações macro-econômicas e o espaço urbano, através da identificação dos agentes sociais que atuam nessas mediações e suas correspondentes formas de atuação. Admitindo-se que as alterações nas formas de produção e oferta de serviços de transporte e comunicações em São Paulo não se explicam a não ser num determinado contexto histórico-social, estaria, portanto, definindo-se como eixo teórico *a atuação do Estado nas dimensões, tanto econômica, quanto política e ideológica.*

Villaça (1998, 1999) defende que *a força mais poderosa (mas não a única) agindo sobre a estruturação do espaço intra-urbano tem origem na luta de classes pela apropriação diferenciada das vantagens e desvantagens do espaço construído e na segregação espacial dela resultante.* Mas, que essa estruturação não se vincula, senão *remotamente*, às transformações do processo de acumulação.

Ou seja, há interesse em estudar as relações do transporte urbano com os interesses da produção e de classe, mas tendo como fundo as articulações entre o desenvolvimento econômico nacional e o espaço (intra) urbano¹. Mas, como alerta Villaça (1998) essa "articulação é tão verdadeira quanto remota, e há mediações a considerar", assim, sabe-se do risco de querer estudar "ao mesmo tempo tudo e nada" (idem, pág. 44). Por esse motivo, tentando evitar o risco, optou-se por centrar o estudo na *regulação do Estado e do mercado na produção do transporte público*, uma das mediações possíveis de análise e que hoje tem relevância como um tema na pauta das discussões sobre o papel Estado no atual contexto político-econômico brasileiro.

As referências teóricas em que se procura desenvolver os conceitos de produção dos serviços públicos de transporte e do espaço e do papel do Estado, tendo em vista uma análise histórica, requerem como procedimentos metodológicos a periodização do processo de acumulação capitalista; a identificação da forma pela qual o Estado sustenta as condições da acumulação e a identificação das formas de regulação urbana e do transporte urbano.

¹ Está aqui se adotando a expressão 'intra-urbano' em referência as considerações do autor em seu trabalho "O espaço intra-urbano no Brasil".

O período de análise se estende ao longo deste século, partindo da implantação, em 1900, do serviço de transporte urbano por bonde elétrico, através da constituição de um monopólio e, através de outros momentos de transformações históricas do desenvolvimento econômico e urbano e da produção de serviços de transporte público em São Paulo, chega até os dias atuais, quando se depara com uma profunda crise dos serviços de transporte público e da sua regulamentação, a exemplo da crise atual de desenvolvimento econômico nacional.

Nessa reconstituição histórica do processo de urbanização e da relação deste processo com as questões da acumulação de capital são identificados quatro períodos nos quais as formas de produção e regulamentação de transporte público se transformam. Eles correspondem aos momentos de transformação sociais e políticas, motivadas por crises históricas do capitalismo no Brasil e que, segundo Deák (1988), "*representam adaptações aos choques oriundos de crises geradas em diferentes centros mundiais de um mesmo estágio de desenvolvimento*" – Revolução de 30 e as crises dos anos 60 e 80. Percebe-se, também, que a esses períodos estão relacionados momentos de inflexão do pensamento e prática do urbanismo, analisados por Leme (1999), e períodos determinados da história do planejamento urbano no Brasil, como Villaça (1999) define.

O primeiro (1900 – 1930) corresponde ao período da Primeira República quando sociedade enfrenta a transição para as relações de assalariamento capitalista e o centro da economia desloca-se para a indústria e para a cidade, quando o transporte público é concedido em monopólio a uma empresa que representa um grande complexo privado responsável pela exploração de energia e de empreendimentos urbanos.

O segundo período (1930 – 1965) apresenta bastante complexidade, caracterizando numa primeira fase, entre 30 e 45, os passos iniciais que vão definir a fase seguinte, desde o pós guerra até meados da década de 60. Na primeira fase transformações institucionais ampliam a atuação do Estado na economia, chegando-se a constituir uma empresa pública de transporte coletivo. Na fase seguinte as políticas nacionais de desenvolvimento econômico e de promoção da indústria automobilística transformam

o transporte coletivo em plataforma eleitoral das disputas pelo poder político na capital paulistana.

O terceiro período é marcado, partindo da crise política e econômica dos anos 60, por uma fase de política desenvolvimentista patrocinada pelo Regime Militar, quando se expande a fronteira agrícola até os limites do território nacional e se intensifica o processo de industrialização e de urbanização. O transporte coletivo tende a ser considerado setor estratégico da economia e da urbanização, tem necessidade de regulamentação, investimentos e políticas federais. Essa fase perdura até os anos 80 quando se inicia o último período estudado — o fim do ciclo de expansão da economia brasileira — o período da crise urbana que estamos vivendo — e que tem evidentes reflexos no setor de transportes.

A pesquisa bibliográfica deu preferência a documentos oficiais relacionados aos regulamentos, programas e políticas de transporte urbano, mas se apoiou também em estudos e análises desenvolvidos em instituições acadêmicas e do setor. As informações obtidas nestes levantamentos são analisadas e apresentadas conforme os períodos do processo de acumulação/urbanização, que com ênfase na regulação, ao longo deste século, constituindo o corpo principal da monografia.

Foram feitas consultas a acervos e bibliotecas de instituições, entre as quais se destacam Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos, São Paulo Transporte SA, Companhia do Metropolitano de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP), Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEAUSP), Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV), Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS) da França bem como bibliografias, obras bibliográficas, jornais e periódicos. Há que se destacar, especialmente, a riqueza do material encontrado nas edições das Revista dos Transportes Públicos da Associação Nacional de Transporte Público e Espaço & Debates — Revista de Estudos Regionais e Urbanos.

Inicialmente são apresentados os elementos e pressupostos teóricos que orientaram a pesquisa e fundamentam o tema estudado — o quadro teórico onde se desenvolve os conceitos referentes à produção de espaço e

ao Estado, de modo a possibilitar considerações sobre a regulação da produção de serviços de transportes urbanos. Ou seja, com o objetivo de fundamentar a questão central de interesse do estudo que é a caracterização das formas de atuação do Estado e de regulação pelo mercado, o capítulo de introdução desenvolve alguns conceitos sobre serviço público e como este se distingue de atividade econômica.

Nos quatro capítulos seguintes - capítulos 2, 3, 4 e 5 — são analisados e desenvolvidos cada um dos períodos de transformação das relações entre as autoridades públicas e os operadores privados que condicionam a produção do transporte urbano em São Paulo. O capítulo final faz algumas considerações gerais sobre o estudo e as referências mais importantes da pesquisa, de forma a concluir sobre objetivos centrais do estudo e como as questões foram desenvolvidas.

1

Se o processo de produção e apropriação do espaço urbano é consequência das relações econômicas e sociais, cabe ao Estado o controle destas relações. Assim, o planejamento urbano pode ser considerado um dos instrumentos de que o Estado se vale para administrar conflitos criados por essas relações. O transporte urbano, que tem sido especialmente privilegiado como questão e setor da intervenção urbana, caracteriza-se por suas múltiplas causalidades, interesses difusos e pela diversidade de agentes envolvidos. Talvez por isso, e mais, pelo volume de capital exigido, assim como, pela importância econômica representada, o transporte parece refletir uma certa complexidade e diversidade de interesses expressos nessas relações.

A *localização* é uma característica básica do espaço urbano, que se define pelos atributos de infra-estrutura e serviços disponíveis e pela sua posição relativa na aglomeração, esta definida através dos deslocamentos (Villaça, 1999) – seu atributo de acessibilidade. A acessibilidade, característica fundamental que as atividades buscam como vantagens da aglomeração urbana, visto que, o espaço urbano se valoriza pela localização e possibilidade de deslocamentos, vai ser objeto de disputa das classes sociais, pela apropriação dos recursos do espaço.

A localização é um valor de uso, fruto do trabalho socialmente necessário empregado na produção da cidade inteira. Define-se pela capacidade que determinado ponto do território oferece, de relacionar-se, através de deslocamentos espaciais, com todos os demais pontos da cidade. (Villaça, 1999)

Esse autor considera que a segregação espacial das classes sociais — fator determinante da estruturação intra-urbana — é um processo de exercício da dominação política, através do controle da produção e consumo do espaço urbano, que também se dá na esfera econômica, ideológica. Na esfera política, Villaça (1999) destaca que, são manifestações do

controle do Estado tanto a regulação urbanística — legislação do uso e ocupação do solo, quanto a localização dos aparelhos de Estado e infraestrutura urbana. Entende-se, desse modo, a acessibilidade como uma característica da aglomeração fundamental para a produção e reprodução das atividades e funções urbanas.

Deák, (1985, 1989, 1990) estabelece uma vinculação entre espaço e modo de produção ao afirmar que os conceitos de espaço e localização "*derivam da prática social de produção e reprodução dentro de uma divisão de trabalho característica de um modo de produção*" (1989). Em relação ao modo de produção capitalista designa *espaço* como "*o território de um mercado unificado no qual a forma-mercadoria se generalizou*" (1985), demonstrando que a infra-estrutura — com destaque ao transporte urbano — tem um papel indispensável no processo produtivo, pois materializa as relações entre as *localizações* que caracterizam o espaço.

O mercado unificado requer que seu espaço seja suficientemente homogeneizado por uma infra-estrutura de transporte e comunicação de forma que, embora a diferenciação dentro do espaço persista, sua homogeneização assegure que nenhum regime independente de acumulação autônoma (no qual haveria um mercado separado de fato) possa emergir. (Deák, 1985)

Conforme este autor, a produção do espaço não pode ser governada simplesmente pela lei do valor imposta no mercado e, portanto, precisa ser levada ao plano do coletivo, em que o Estado atua. O papel do Estado se explica, assim, pela necessidade imposta pelos limites à mercadorização da economia e, assim, se amplia pela reprodução das condições não-econômicas da produção ou de condições de aumento da produtividade no trabalho ou na produção do espaço.

O espaço não é produzido individualmente, como um valor de uso individualizado, semelhante a uma mercadoria. Por isso, representa um limite à 'generalização da forma-mercadoria', que vem a ser uma das tendências mais marcantes do capitalismo, junto com o assalariamento da força de trabalho. (Deák, 1989)

São sob esses enfoques principais que se orientam as reflexões e análise histórica do desenvolvimento do transporte urbano em São Paulo - como esteve articulado ao processo produtivo e de urbanização da maior

aglomeração brasileira e como contribuiu na diferenciação ou homogeneização do espaço urbano.

A estruturação e organização dos serviços e infra-estruturas de transporte público em São Paulo desenvolveu-se segundo modelos institucionais que se sucederam, ao longo deste século, sem, necessariamente, garantir maior eficiência na articulação do espaço, maior mobilidade à população, ou tampouco qualidade ambiental. Muito pelo contrário, o que se pode observar a bordo do *trem-das-onze*, do *mercedes-com-chofer* ou das *brasília-amarela*² é o acirramento da segregação espacial urbana.

1.1. O transporte urbano em São Paulo

A aglomeração paulistana teve nas ferrovias um importante elemento estruturador. Desde o escoamento da produção agro-exportadora cafeeira, à lógica de implantação industrial que vigorou até a década de 50, passaram-se quase 100 anos, durante os quais a aglomeração urbana se desenvolveu ao longo das linhas, trilhos, estações, pátios e galpões das ferrovias e da rede de bondes. Ora Santos-Jundiaí, Central do Brasil, Paulista ou Sorocabana; ora Light ou CMTC, o transporte sobre trilhos, estruturou, segregou e transformou a metrópole e seus fluxos de cargas e passageiros.

A inovação tecnológica trazida pelo automóvel representou em São Paulo mais do que um novo modo de transporte e forma de circular. A implantação da indústria automobilística e a adoção de um modelo *rodoviário* pelo país e especialmente para o desenvolvimento das cidades ajudou a expandir a metrópole, a criar novos centros de negócios e atividades e, ao mesmo tempo, apoiou a substituição dos bondes sobre trilhos por ônibus e carros sobre pneus. Como consequência desse desenvolvimento, foi exigido mais espaço para a circulação e maior investimento em vias e estradas, maior desenvolvimento tecnológico para gerenciar o trânsito e fluxos

² 'Trem das onze' é o título de um samba, composto na década de 60 por Adoniran Barbosa, que faz alusão aos problemas de transporte enfrentados pela população da zona norte de São Paulo. 'Ter um Mercedes com chofer' é uma expressão jocosa, firmada nos anos 70, de identificar o usuário de transporte coletivo oferecido predominantemente por ônibus produzidos pela Mercedes-Benz. A 'Brasília Amarela', também tema de música popular, transformou-se no símbolo do processo de motorização das classes de renda baixa manifestado a partir da década de 80.

na cidade ou mesmo, buscar através da construção do metrô, sistemas de maior eficiência (Capelo et al., 1986). Ao longo desse processo, no entanto, durante o qual foram atraídas para São Paulo uma frota de mais de 10 mil ônibus e mais de 4 milhões de veículos particulares que realizam cerca de 20 mil viagens diariamente, deixando ainda muita gente andando a pé³, vários agentes passaram a *produzir* transporte sob várias modalidades — ônibus, caminhão, lotação, *papa-fila*, *Fura-fila* ou *perua*⁴, que não primam pela eficiência e qualidade ou tampouco garantem maior acessibilidade na metrópole ou mobilidade para a população.

As intervenções e investimentos no setor de transportes urbanos, estiveram, via de regra, sob responsabilidade de atuação e regulação do Estado. Numa avaliação superficial, pode-se considerar que essa atuação esteve sempre constrangida, seja pela capacidade do Estado em atender ao mesmo tempo as diferentes e crescentes demandas por infra-estruturas que o intenso processo de urbanização gerava; seja por que grandes e concentrados recursos são exigidos por algumas tecnologias de transportes de massa, compatíveis ao porte dessas demandas. No entanto, se a importância do transporte no desenvolvimento urbano é incontestável, é também fácil reconhecer que a infra-estrutura implantada e os serviços de transportes urbanos até hoje disponíveis, sempre estiveram longe de corresponder eficientemente às necessidades da metrópole, tanto pelos custos ou qualidade dos serviços ofertados, quanto por não atenderem as demandas sociais ou os objetivos do desenvolvimento.

Os deslocamentos feitos pela população diariamente na cidade refletem, por um lado, as suas condições de produção, renda e atividade, e por outro, a oferta dos sistemas de transporte e a acessibilidade urbana.

Segundo resultados das Pesquisas Origem e Destino⁵, realizadas nas últimas três décadas na Região Metropolitana de São Paulo, a mobilidade da população da cidade de São Paulo vem declinando nos últimos 20 anos. A motorização da população, por sua vez, vem se intensificando, acompanhada pelo aumento significativo das viagens feitas por transporte individual.

³ Cia. do Metropolitano – Pesquisa OD / 97. (1998)

⁴ Denominações populares de veículos e sistemas de transporte: Papa-fila (adaptação para um ônibus de maior capacidade utilizando um cavalo mecânico), Fura-fila (VLP - Veículo leve sobre pneus), perua (veículos utilitários utilizados nos serviços de lotação e fretamento).

⁵ A Pesquisa Origem e Destino é um importante instrumento de planejamento de transportes, pois constitui numa base de dados sobre os deslocamentos urbanos. Em 1939 foi desenvolvida uma primeira pesquisa sobre transportes pela Comissão de Estudos de Transporte da PMSP. Após três décadas, e antecipando os estudos para implantação do metrô, foi retomada esta metodologia e desde então, a cada dez anos, a cidade dispõe da Pesquisa OD, realizadas em 1968, 1977, 1987 a última em 1997, pela Cia do Metropolitano de São Paulo.

Mobilidade e motorização na Região Metropolitana de São Paulo

	1967	1977	1987	1997
População (x 1000 hab.)	7097	10273	14248	16792
Renda média familiar (SM)	4,76	6,9	10,5	14
Frota de automóveis (x 1000)	493	1384	2014	3436
Viagens motorizadas (x 1000)	7163	15758	18749	20267
Taxa de motorização (auto/10000hab.)	0,7	1,35	1,41	2,05
Índice de mobilidade (viagens/1000 hab.)	1,01	1,53	1,32	1,21

Fonte: Cia. do Metrô, Pesquisa OD 97 - dados preliminares.

Evolução da divisão modal na região Metropolitana de São Paulo

	1967	1977	1987	1997
Transporte individual	32%	39%	45%	49%
Transporte coletivo	68%	61%	55%	51%
Total	100%	100%	100%	100%
Viagens motorizadas	-	75%	64%	66%
Viagens a pé	-	25%	36%	34%
Total		100%	100%	100%

Fonte: Cia. do Metrô, Pesquisa OD 97 - dados preliminares.

A Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) do município de São Paulo estima em cerca de 3,5 milhões de veículos a frota diariamente em circulação na cidade⁶. Ou seja, de toda a frota registrada nacional (25 milhões de veículos), quase 25% roda na cidade de São Paulo. Enquanto o índice de motorização no Brasil é de 6 habitantes por veículo⁷ em São Paulo esse índice é quase de 3 habitantes por veículo.

A ampliação do sistema viário da cidade, no entanto, não vem acompanhando a expansão das frotas e dos deslocamentos em proporções compatíveis. Do mesmo modo, os sistemas de transporte coletivo⁸, e em especial, aqueles sobre trilhos – trem e metrô, preferenciais para o transporte de massa – não tem sua oferta ampliada, não cumprindo os planos de implantação de uma rede estrutural de transporte de mais de 500 quilômetros de extensão. Os sistemas de transporte coletivo sobre pneus – ônibus movidos a diesel na maioria, tampouco, têm a prioridade garantida na utilização do sistema viário, apesar de terem a participação predominante no conjunto das viagens diárias na cidade, especialmente naquelas que se destinam ao trabalho e à educação⁹.

O volume de veículos que circulam na cidade, associado às desfavoráveis condições de dispersão dos poluentes, compromete a qualidade do ar da região metropolitana de São Paulo. A segurança e a saúde da população são também comprometidas pelas ocorrências de congestionamento e de acidentes provocados pelas más condições de circulação na cidade.

Deseconomias crescentes vem decorrendo das situações crônicas de congestionamento, aumento dos tempos de viagens, consumo e desperdício de combustíveis que caracterizam o transporte e trânsito da metrópole. O impacto das restrições de mobilidade e acessibilidade sobre a economia mereceu um estudo recente¹⁰, onde é estimado que, em São Paulo, são mais de 300 milhões de horas perdidas em situações quando o congestionamento atinge o total da capacidade do sistema viário estrutural. Nesse quadro o sistema de transporte coletivo sobre pneus é o mais prejudicado em seu desempenho, que segundo o mesmo estudo, repercute em 16% de aumento nos custos operacionais dos serviços.

A expressão desse quadro na queda na velocidade média operacional

⁶ CET, 1998

⁷ ANTP, 1999

⁸ Na Região Metropolitana de São Paulo os sistemas de transporte sobre trilhos estão hoje sujeitos à esfera estadual de governo e transportam 30% dos passageiros dos transportes coletivos urbanos. Cabe aos 38 municípios a gestão os sistemas de transporte coletivo por ônibus, transportando os outros 70%, ou cerca de 8 milhões de passageiros/dia, sendo cerca de 4 milhões de passageiros diários os que viajam no sistema de ônibus do município de São Paulo, que opera mais de 10 mil ônibus.

⁹ Companhia do Metrô - Pesquisa OD/97.

¹⁰ Ipea/ANTP (1998) – Redução das deseconomias urbanas com a melhoria do transporte público.

3 C
/ S
4 C
e :
(a
ca
me
so
uti
lot
s /
irr
pl
cc
os
fo
pe
C
da
ai
in
e
C
P
1
C

dos ônibus e no aumento dos tempos de viagem reflete-se diretamente na queda da qualidade do transporte urbano e reforça a tendência de decréscimo no uso do transporte público. Este fenômeno tem seu contorno também definido pelas condições de favorecimento ao transporte individual — a política econômica de apoio ao setor automobilístico, de facilidades de acesso e utilização do automóvel nas cidades brasileiras —, mas principalmente pelos rumos que vem sendo tomados pelas políticas de transporte e urbanas.

Esse quadro, de más condições do transporte urbano, repercute diretamente na qualidade de vida urbana e no bem-estar dos usuários de transporte, mas as deseconomias desse sistema tem implicações mais amplas — no desperdício de energia e recursos, na produtividade dos trabalhadores urbanos e sobre outros fatores — que, como custos de produção, afetam o processo econômico geral.

É por esse motivo que o enfoque sobre os transportes públicos no principal centro do desenvolvimento econômico nacional ganha maior importância, indicando o deslocamento da questão dos padrões de desempenho dos sistemas de transporte, do enfoque do processo de consumo do serviço público, para centrar o estudo na propriedade e significado da intervenção do Estado na produção dos serviços e infra-estruturas de transporte. Ou seja, analisar como a regulação do Estado no transporte esteve articulada ao processo produtivo geral, como se vincula e relaciona à regulação urbana, contribuindo na diferenciação ou homogeneização do espaço urbano.

1.2. O referencial teórico da análise

O transporte, e as comunicações em geral, podem ser entendidos como meios de produção das *localizações* que caracterizam a organização espacial. Sendo assim, são pressupostos deste estudo que as transformações na organização do espaço são respostas às diferentes exigências

do desenvolvimento das forças produtivas que acompanham o processo de acumulação do capital e que a organização da produção implica constante reorganização do espaço na sua transformação.

Desse modo, a análise da evolução do transporte urbano, aqui pretendida, vai focar as relações entre *Estado* e *mercado* na produção dos serviços de transporte público e como se dá o domínio dessas instâncias sobre as condições de oferta e consumo da infra-estrutura, e conseqüentemente, da organização espacial urbana. Para tanto busca-se algumas referências teóricas sobre a atuação do Estado na organização espacial e, em especial, observações quanto à regulação urbana e à estrutura de regulamentação dos serviços de transporte urbano no Brasil.

Para estudar as relações entre Estado, mercado e espaço buscamos referências teóricas de base marxista. Estudamos o papel do Estado e a dialética da mercadorização da economia no modo de produção capitalista a partir de Sweezy, Aglietta e Deák. Os conceitos de estruturação do espaço e da articulação deste com a formação social estão apoiados principalmente em teses desenvolvidas por Deák e Villaça.

1.2.1. Estado e mercado

Ao se estudar a produção de serviços urbanos, tendo como ponto central de interesse a caracterização das formas de atuação do Estado e do mercado fica ressaltada a dimensão econômica do processo em estudo, e principalmente, a vinculação desse processo (de produção de infra-estrutura) aos estágios de desenvolvimento do capitalismo, visto que, as alterações nas formas de produção e oferta de serviços e infra-estrutura de transporte urbano não se explicam a não ser num determinado contexto social e portanto histórico.

Todavia, as relações capitalistas de produção não aparecem do nada. Elas provêm historicamente da formação da classe assalariada através da paulatina dissolução ou destruição dos modos de produção antecedentes. Além disso, esta transformação não pode ser produto exclusivo da lógica econômica. Ela requer relações políticas adequadas à dominação da burguesia industrial, e decisivamente, envolve o Estado. (Aglietta, 1989)

Para precisar o que se entende por Estado recorre-se ao conceito de história, formulado por Chauí (1984), segundo o qual, o *Estado*, que *aparece* como a realização do interesse geral, é, na verdade, a forma pela qual os interesses da parte mais forte e poderosa da sociedade ganham a aparência de interesses de toda a sociedade.

Prosseguindo-se nessa perspectiva teórica tem-se que, de acordo com Sweezy (1976), o Estado exerce poder político e econômico em função de fatores históricos aos quais está sujeito.

Se indagarmos agora de onde vem o Estado, a resposta é ser ele produto de uma longa e árdua luta na qual a classe que ocupa as posições-chaves do processo de produção da época predomina sobre as rivais e modela um Estado que imporá as relações de propriedade de seu interesse. Em outras palavras, qualquer Estado é fruto da classe ou classes da sociedade que se beneficiam de certas relações de propriedade que ele tem obrigação de impor. (Sweezy, 1976)

Como instrumento econômico, entende este autor que o Estado atua para resolver problemas do desenvolvimento do capitalismo como o contínuo processo de acumulação, que é acompanhado de modificações nos métodos de produção e está sujeito a limites intrínsecos – a tendência de crescente composição orgânica do capital pela crescente produtividade do trabalho e a tendência à queda da taxa de lucro, que acompanha a realização de super produção ou subconsumo. Afirma, assim, que o Estado atua direta e indiretamente sobre o nível de acumulação — ao regular a taxa de juros (que é um limite para a tendência à acumulação), ou ao controlar a acumulação de excedente (por meio do nível de emprego e da crise inflacionária).

Resumamos os princípios que caracterizam o uso do Estado como instrumento econômico dentro da moldura capitalista. Em primeiro lugar, o Estado entra em ação na esfera econômica do capitalismo a fim de resolver problemas criados pelo desenvolvimento do capitalismo. Em segundo lugar, quando os interesses da classe capitalista estão em jogo, há uma forte predisposição para usar o poderio livremente. E, finalmente o Estado pode ser usado para fazer concessões à classe trabalhadora, desde que as consequências de uma recusa dessas concessões sejam bastante perigosas à estabilidade e funcionamento do sistema como um todo. (Sweezy, 1976)

No processo de produção capitalista, quando não se verificam elevadas taxas de crescimento ou, possibilidades de expansão da economia, o que pode implicar na redução dos lucros dos capitais investidos, é crucial (ainda que não suficiente) para superar essas crises, que ocorra um avanço técnico para garantir ganhos de produtividade. A esses ganhos de produtividade estará associada uma elevação no nível de reprodução da força de trabalho, por meio do aumento do consumo e do acesso a bens em geral ou coletivos. Os transportes urbanos representam um peso importante nos custos de reprodução da mão-de-obra, pela necessidade de deslocamento diários dos trabalhadores aos locais de trabalho, e implicam, portanto, nas condições de produtividade.

A acumulação aumenta na proporção da mais-valia, e os investimentos aumentam na proporção da acumulação. (Sweezy, 1976)

Ou seja, a acumulação depende de num incremento de produtividade do trabalho — condições técnicas —, e de acordo com a evolução dessas condições técnicas caracterizam-se estágios da acumulação predominantemente extensiva ou intensiva. O estágio (ou regime) de acumulação predominantemente extensivo corresponde à expansão de determinada condição técnica de produção e, portanto, a evolução das condições técnicas é lenta. O regime de acumulação predominantemente intensivo corresponde ao aumento de produtividade do trabalho, quando a evolução das condições técnicas é rápida, no sentido de uma reorganização dos processos de trabalho e dos padrões de produção (Deák, 1985).¹¹

¹¹ "É de se ressaltar que o estágio extensivo é caracterizado por uma taxa de expansão (da produção de valores de troca) muito superior à taxa de produção do excedente, de vez que a primeira é igual à segunda *mais* a taxa de extensão do trabalho assalariado ou, o que é o mesmo, da produção de mercadorias. Já no estágio intensivo, esse último recurso não estando disponível, a taxa de acumulação fica limitada à taxa de excedente, que, por sua vez, é limitada essencialmente ao aumento de produtividade do trabalho, vale dizer, ao progresso técnico". (Deák, 1988).

A cada um desses estágios — da generalização das relações de

assalariamento, da mercadorização da economia e da urbanização —, que caracterizam o desenvolvimento do capitalismo, e que são acompanhados por diferentes formações sociais, portanto, caberá ao Estado papéis determinados.

O capitalismo consegue se reproduzir apenas através da incessante acumulação que se desenvolve sob a forma de produção em massa e consumo de bens, um fenômeno generalizado que abraça a totalidade das atividades sociais. (Aglietta, 1989)

No entanto, existem limites à essa generalização da produção capitalista — de tudo tornar mercadoria — que decorrem de contradições inerentes ao modo de produção (Deák, 1985). As condições 'não econômicas' da produção, que não podem ser abrangidas pelo mercado são, entretanto, fundamentais a ela e devem recair na instância do Estado.

... quando a acumulação de capital encontra sua essência não apenas em transformar a reprodução do processo de trabalho, mas sobretudo em transformar a reprodução da força de trabalho, isto proporciona critérios para um novo estágio no desenvolvimento do capitalismo. Este estágio suporta novas formas de relações salariais; altera a estabilidade de equivalência nas relações de troca e modifica o sistema monetário. O funcionamento da lei de valor, portanto, o princípio fundamental da regulação de bens depende das condições nas quais as relações salariais se encontram generalizadas através da sociedade. (Aglietta, 1989)

Ou seja, esses limites são superados através de formas de intervenção do Estado que variam conforme as condições da acumulação capitalista — padrões de produção, distribuição e consumo —, ou seja, dependendo do estágio de desenvolvimento de cada sociedade.¹²

Considera-se que a finalidade última da regulação, quer espacial, quer geral, é a produção de mercadorias e ao Estado caberá garantir as condições para que esse mercado funcione — através da manutenção das relações de assalariamento e da regulação da produção. Ou seja, ainda que os processos de regulação pelo mercado e de intervenção estatal sejam antagônicos, esta última é um *complemento necessário* (Deák, 1991).

A produção, em geral ou espacial, será regulada pelo mercado e pelo Estado, seja quando controla o uso do espaço, do capital e do trabalho, seja quando reproduz as condições *não econômicas* da produção.

¹² O termo regulação, é empregado para definir a dialética do modo de produção capitalista quando da generalização das relações de assalariamento e mercadorização da economia, enquanto uma maneira pela qual um processo contraditório de reproduzir apesar e através de suas próprias contradições. Faz referência à escola da regulação francesa, que a partir de 1976, com Aglietta e Andreff, desenvolve o conceito de regime de acumulação como um conjunto específico de normas sociais da relação de salários como parte de seu modo de regulação. O termo regulação distingue-se abrangendo, inclusive, o termo regulamentação, quando este significa um meio de controle, orientação e definição de regras que o Estado estabelece para os agentes sociais.

As condições sob as quais a força do Estado é exercida podem favorecer – mais ou menos – a implantação de relações capitalistas de produção na área da economia de bens. O ritmo e a forma de penetração dessas relações capitalistas de produção constituem a infra-estrutura específica de uma formação social particular. É essa infra-estrutura social que nos torna capazes de compreender as diferentes formas de desenvolvimento das forças produtivas em diferentes formações sociais. (Aglietta, 1989)

A infra-estrutura a que o autor se refere abrange as diversas formas de intervenção do Estado tendo como objetivo suas bases institucional – o sistema jurídico e legal; material – a gestão da moeda, o relacionamento internacional da economia, a regulamentação de preços, salários e despesas públicas; social – condições de reprodução da força de trabalho; e a regulação espacial – regulação urbana, estrutura fundiária e provisão de infra-estrutura.

As formas de implantação dessas relações capitalistas de produção na regulação urbana e em especial na regulação do transporte urbano na formação da cidade de São Paulo é o que vamos enfocar a seguir.

1.2.2. A regulação urbana

Tendo por base as referências teóricas anteriores, pode-se considerar, por extensão ou analogamente à regulação da produção, que a regulação urbana se dá por meio de forças de mercado e da ação planejada do Estado.

O preço de uma localização não surge de seu suposto valor, mas, simplesmente, como um requisito da organização da produção sob condições prevaletentes de competição entre capitais. E como a mercadorização e, com ela, a regulação pelo mercado, não podem se generalizar no todo da economia capitalista, tais condições de competição são circunscritas pela intervenção estatal. ... Ao nível social, o preço da localização é o pivô da articulação das regulações via Estado e via mercado, no âmbito da organização

espacial. Num primeiro momento, o preço da localização é determinado pelo nível de diferenciação do espaço urbano produzido pelo Estado. Em um segundo momento, é determinado pelas regulações estatais que atuam sobre a organização do espaço. E, finalmente, o preço da localização se estabelece pela concorrência no âmbito da liberdade restante do mercado. (Deák, 1985)

Conforme este autor, a produção do espaço não pode ser governada simplesmente pela lei do valor imposta no mercado mas, precisa, também, ser levada ao plano do coletivo, em que o Estado atua, ainda que o Estado atue no espaço com o sentido de assegurar as próprias condições de existência desse âmbito regulado pelo mercado, isto é, a própria produção.

A transformação do espaço urbano é dominada pela necessidade de combater a diferenciação espacial decorrente do desenvolvimento da produção. A contribuição da regulação via mercado para com a organização espacial está em assinalar o nível de diferenciação dentro do espaço urbano por intermédio dos níveis de preço das localizações. Para combater a excessiva diferenciação espacial é necessária a construção de infra-estruturas, a cargo do Estado (como também a regulação do uso do espaço). A intervenção estatal cumpre um papel primordial na produção do espaço — ainda que, como no caso do crescimento anárquico, se restrinja em ficar atrelada às demandas criadas pelo crescimento 'espontâneo' ao invés de induzir ou sequer antecipá-las, e mesmo que o Estado delegue ao mercado a maior parte da regulação do uso do espaço. (Deák, 1991)

Ao defender a tese de que "a segregação espacial das classes sociais é um processo necessário para o exercício da dominação política e a desigual apropriação dos recursos do espaço enquanto produto do trabalho e como a força determinante da estruturação intra-urbana", Villaça (1998, 1999) demonstra também, que o controle a produção e consumo do espaço urbano, que é exercido pela classe dominante através da segregação espacial, é apoiado em três processos de atuação do Estado. Destes, os mecanismos de localização da infra-estrutura e a legislação urbanística é que destacamos.

O primeiro é a localização da infra-estrutura, principalmente o sistema viário. A simples observação mostra que os sistemas viários

privilegiam os bairros da classe dominante não só quanto às suas localizações, mas também quanto a seus tipos. Nossas metrópoles priorizam cada vez mais sistemas viários voltados para o automóvel e/ou atendendo à região onde se concentram aquelas classes. ... Finalmente, como terceiro mecanismo, a classe dominante controla a legislação urbanística. É sabido que em nossas metrópoles essa legislação visa predominantemente atender aos requisitos urbanísticos – tamanho de lotes, recuos, usos e até mesmo os códigos de obras – desejados e viáveis pelas e para as camadas de mais alta renda. (Villaça, 1999)

O planejamento, um dos meios de intervenção do Estado, junto com os investimentos, a cobrança de tributos e a regulamentação, mais do que aumentar a *eficiência* da produção (elevar a taxa da acumulação), visa evitar as crises na acumulação, impondo limites à mercadorização da economia.

O papel do Estado, em particular, por meio do planejamento, se amplia pela reprodução das condições não-econômicas da produção ou de condições de aumento da produtividade no trabalho ou na produção do espaço, ou seja, quando se pode dispor de infra-estruturas tecnologicamente mais produtivas.

A combinação de ambas instâncias – mercado e Estado - varia em função das condições de mercadorização da produção, ou seja, conforme os estágios de desenvolvimento das forças e relações de produção. A intervenção estatal é, pois, determinada pelo estágio de desenvolvimento do conflito entre as forças e as relações de produção e os limites à mercadorização. Em outras palavras, em qualquer época histórica específica, o preço da localização é determinado pelo nível da participação do mercado (aqui, precisamente, referente ao preço da terra), frente à intervenção estatal na sua produção — provisão de transportes e comunicações.

Um quantum da força de produção da sociedade (trabalho abstrato) é dedicado anualmente à produção da somatória total de mudanças nas infra-estruturas e superestruturas físicas exigidas para adaptar o espaço urbano aos requisitos da produção e reprodução. O tempo de trabalho despendido na produção do espaço durante um certo período representa o valor deste último. Tal

valor, longe de ser uma dedução de uma mais-valia, que sem essa dedução pudesse de alguma forma ser maior... é, pelo contrário, uma das próprias condições da mais-valia. Sem a transformação do espaço não pode haver produção sustentada, de modo que, o trabalho despendido na produção do espaço é tão necessário quanto o trabalho despendido na reprodução da força do trabalho e dos meios de produção, e o mesmo vale, também, para todos os demais trabalhos necessários para manter o aparelho do Estado, isto é, para produzir a infra-estrutura legal, política e administrativa da produção. (Deák, 1989)

Produzir espaço implica construir ligações entre localizações, de modo a propiciar uma homogeneidade, um espaço unificado tal, que a formamercadoria possa se implantar, que um mercado seja constituído (Deák, 1991). Por extensão, afirmamos que o transporte urbano, parte da infraestrutura que dá suporte a configuração do espaço de um mercado único, também não pode ser considerado como mercadoria, mas como materialização de uma condição de produção.

Em síntese, pode-se afirmar que o Estado atua, de forma decisiva, na transformação do espaço da produção. Essa transformação se dá conforme os estágios do processo de acumulação. Essa atuação do Estado se realiza por meio das inovações tecnológicas desses serviços e infraestrutura urbana, o que significa o barateamento da produção de um espaço articulado e eficiente para a acumulação. Essas condições de produtividade são, portanto, conseguidas em função do estágio de desenvolvimento da sociedade.

Ou seja, o desenvolvimento da produção é conseguido por meio de inovações tecnológicas (a redução do trabalho necessário é uma condição necessária, senão suficiente, para o aumento da taxa de excedente em um regime de acumulação intensiva) e estas, por sua vez, significam transformações nas condições de produção e, portanto, assim também, na organização do espaço de produção, nas localizações.

... o investimento em infra-estrutura espacial é particularmente vantajoso em tempos de crise, quando a taxa de excedente é baixa; e completamente à parte da circunstância de que o mesmo constitui uma válvula conveniente para capital e trabalho que não

encontra saída na produção direta de mercadorias porque na velha estrutura de produção o trabalho abstrato gasto em sua produção não pode ser validado. (Deák, 1985)

A maturação da necessidade e das condições históricas para a regulação espacial planejada e a intervenção estatal seriam, então, uma conseqüência inevitável de conclusão (esgotamento) do estágio predominantemente extensivo de acumulação, que se transformaria numa característica fundamental no estágio de acumulação intensiva.

No que toca à aglomeração urbana em particular, uma implicação importante na transição do estágio intensivo é a necessidade da elevação considerável dos níveis de infra-estrutura urbana para permitir a concretização dos ganhos de produtividade gerados no âmbito da produção de mercadorias. (Deák, 1990)

1.2.3. O Estado brasileiro e a organização do urbano

A formação do Estado brasileiro, admitindo-se que se realiza como formulação jurídico-institucional com a Proclamação da República, tem sua gênese pela inserção do país nas relações econômicas internacionais quando da transformação da Colônia em Estado independente. Esta inserção se deu de forma a reproduzir condições de dependência ao centro econômico mundial e de manutenção do poder das elites rurais nacionais.

Desde então, o processo de acumulação no Brasil estaria condicionado ao princípio do expatriamento do excedente, como um processo precípuo da produção capitalista que assegura a reprodução ampliada da sociedade de elite. Esse conceito de *expatriação de excedente* e o de *acumulação entravada* que sujeita o processo de acumulação brasileiro foram desenvolvidos por Deák (1988, 1989, 1990, 1991).

Ao nível das relações sociais, a sociedade brasileira se diferencia no capitalismo por ser uma sociedade de elite, como distinta da burguesia, onde a reificação das relações sociais não é completa, como nem poderia deixar de ser, uma vez que não domina o

princípio da generalização da forma-mercadoria. No que toca à organização da produção, os mesmos requisitos se traduzem na primazia da expatriação de excedente sobre a acumulação no mercado interno e assim, sobre a própria dialética forma-mercadoria (que demandaria a generalização da forma-mercadoria na mais larga escala possível, sendo limitada tão somente pela ação antagônica, se necessária, do Estado). Uma dialética da acumulação travada toma lugar da dialética forma-mercadoria, e cuja história é a recomposição/reimposição da primazia da expatriação de excedente sobre a acumulação através de crises sucessivas. (Deák, 1991)

Ela pode nos ajudar a estudar a atuação do Estado brasileiro sob a ótica de que as transformações do processo capitalista no Brasil se fazem através de *adaptações de um mesmo estágio de desenvolvimento*, caracterizado pelo regime de acumulação predominantemente extensivo, quando sob o impacto de crises gerais da acumulação capitalista (Deák, 1988).

Assinale-se apenas que o regime de acumulação com drenagem ou expatriação do excedente, que prevaleceu no Brasil desde sua constituição enquanto nação-estado, somente é possível no estágio extensivo. No estágio intensivo, isto é, com o esgotamento do estágio extensivo, impõem-se a escolha entre acumulação (no mercado interno) ou expatriação de excedente, com suas implicações para a organização social: em particular, impõem a decisão entre a classe dominante burguesa ou elitista, respectivamente, uma vez que cessa a base material para a convivência de ambas. (Deák, 1988)

Como vimos anteriormente, o Estado¹³ atua na transformação do espaço da produção, o que significa implantar transformações nas condições de produção, de várias formas.

A implantação de infra-estruturas e equipamentos coletivos, no início, isoladamente, e mais tarde, de maneira coordenada, marca o advento do planejamento urbano e é também o início da intervenção explícita e sempre crescente do Estado na organização espacial da produção capitalista. (Deák, 1988)

O planejamento urbano, que carrega os antagonismos da regulação do Estado, amplia as condições de aumento da produtividade no trabalho ou na produção do espaço, sendo portanto uma forma de intervenção estatal

¹³ 'A base institucional dessa reprodução é o Estado, criado precisamente com esse fim. Sua base de produção material é a acumulação travada e que determinaria sua evolução futura.' (Deák, 1991)

peculiar ao regime de acumulação intensiva, quando é possível se elevar a taxa de excedente. Se prevalece o *entrave* no processo de acumulação brasileiro, a possibilidade de a intervenção estatal transformar o espaço urbano – e de produzir, por meio das inovações tecnológicas, esses serviços e infra-estrutura urbana, um espaço articulado e eficiente para a acumulação – estará muito afastada.

Sob essa ótica pode-se analisar como o desenvolvimento do transporte público está sujeito a determinações da política econômica nacional que definem as possibilidades e os limites efetivos de atuação do Estado para decidir sobre recursos e investimentos assim como no estabelecimento de políticas e ações setoriais.

1.2.4. A regulamentação dos serviços de transporte urbano

Como desenvolvido nos itens anteriores, entende-se que a intervenção estatal é determinada pelo estágio de desenvolvimento do conflito entre as forças e as relações de produção e os limites à mercadorização da produção. A regulação do Estado que abrange o controle do uso de capital, trabalho e espaço para a produção, atua também na reprodução das condições *não econômicas* da produção — os serviços públicos e a infra-estrutura, no sentido de garantir desenvolvimento e funcionamento do sistema econômico como um todo (Sweezy, 1976).

Reafirma-se, também, que o interesse geral que o Estado realiza, é uma representação ideológica dos interesses das classes dominantes como sendo os do conjunto da sociedade (Chauí, 1980), e que o poder político e econômico que o Estado exerce está, portanto condicionado a fatores históricos.

Assim também se entende que, as alterações nas estruturas material (de produção e do mercado) e social (direitos sociais e políticas de integração da classe trabalhadora) do Estado burguês refletiram-se em estruturas formal e política do sistema jurídico, num processo de integração do Estado político com a sociedade civil (Gozzi, 1983).

Décio Saes em 'A Formação do Estado Burguês no Brasil' (1985) conceitua que 'o Estado burguês engloba uma estrutura jurídica e uma estrutura política, o direito burguês e o burocratismo', e que 'é o Estado burguês que cria as condições ideológicas necessárias à reprodução das relações de produção capitalistas'. Partindo dessas afirmativas mostra que o processo de formação do Estado burguês brasileiro ocorreu a partir da abolição da escravatura, em 1888 e da reorganização do aparelho de Estado, com a Proclamação da República (1889) e a Assembléia Constituinte entre 1890 e 1891.

Essa transformação do quadro jurídico-institucional possibilitou que "o modo de produção capitalista se tornasse dominantes no Brasil", porém não *imediatamente* (sendo 'o direito burguês (era) contraditório com as relações pré-capitalistas vigentes na agricultura') — e constituindo, ainda segundo o mesmo autor, uma democracia burguesa brasileira caracterizada por suas *particularidades* — "ausência de critérios eleitorais censitários, leque reduzido de direitos civis e políticos gozados pelas classes trabalhadoras. Assim sendo, a construção do direito burguês e das normas do burocratismo burguês ainda foram se seguindo em momentos posteriores, ultrapassando a Primeira República, como os destacados — o Código Civil de 1916 e a reforma da administração civil a partir do 1938" (Saes, 1985). De acordo com esse autor, então, as bases do Estado burguês brasileiro estão lançadas entre 1888 e 1891, e a sua consolidação como estrutura jurídico-institucional, ou a *integração do Estado com a sociedade civil* vai ocorrer após 1930, com o Estado Novo, como outros autores afirmam.

Da integração do Estado político com a sociedade civil destacam-se algumas funções principais que o Estado passa a exercer como, a determinação e salvaguarda do sistema geral das leis que compreendem as relações dos sujeitos jurídicos na sociedade capitalista; a criação condições materiais da produção (infra-estrutura) e, a regulação dos conflitos do trabalho assalariado e capital. Nesse sentido, a ação do Estado se fundamentaria em duas ordens — a *atividade jurídica* e a *atividade social*.

Através dessas funções governamentais administrativas o Estado estaria buscando garantir a coexistência na sociedade dos interesses coletivos e individuais — regulando a ordem econômica e, através dos serviços necessários à coletividade ou convenientes aos indivíduos, propiciando o que se entende por bem-estar social.

Os serviços públicos e de utilidade pública enquadram-se como atividades sociais do Estado e mesmo tendo em comum a destinação *pública*, distinguem-se, independente das características técnicas, materiais e produtivas, pelos conceitos de *necessidade* e *utilidade* que os caracterizam, respectivamente. Os serviços públicos visam atender necessidades gerais e perenes da coletividade – para sua subsistência e desenvolvimento; enquanto que, os serviços de utilidade pública, atendem, primordialmente, interesses dos indivíduos, mas que se refletem em interesses coletivos, no bem-estar público. Daí se depreende o conceitos de *compulsoriedade* ou *facultatividade*, ou mesmo a caracterização em *serviços próprios* ou *impróprios* que acompanham, respectivamente, os *serviços públicos* e de *utilidade pública* (Meirelles, 1977). Deve-se observar, no entanto, que essas atividades sociais do Estado, condição da sua própria legitimação, tem um caráter dual ao se voltar, ao mesmo tempo, aos requisitos do desenvolvimento econômico e aos do bem-estar social (Silva, 1991).

A atividade social é a que visa a assegurar e a fomentar as condições de desenvolvimento da sociedade, e de bem-estar dos indivíduos, pela satisfação oportuna de suas necessidades físicas, econômicas e espirituais. (Meirelles, 1977).

Ademais, entende-se o serviço público constituindo-se por um lado, pelo seu substrato material — utilidade ou comodidade fruível pela sociedade —, e por outro, pelo seu enquadramento e traço formal, sob o regime jurídico do direito público (Mukai, 1997)¹⁴. Ou, na definição de Hely Lopes Meirelles, que funde os aspectos formal ao material, indicando haver atividades que, por princípio, devem estar submetidas ao regime do direito público.

Serviço Público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado. (Meirelles, 1977)

Conforme Mukai (1997) conclui-se ainda que, como atividade da esfera do Estado, a noção de serviço público é construída historicamente, variando conforme a conjuntura política, econômica, social e cultural da sociedade. A Constituição Federal brasileira, promulgada em 1988, afirma como intervenção do Estado, além da prestação de serviços públicos, a exploração, a regulamentação e o incentivo de atividades econômicas. No

¹⁴O autor, ao discorrer sobre o conceito de serviço público comentando a Lei nº 8987 / 1995 (sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos previstos na Constituição federal de 1988), apresenta diversos estudos doutrinários, dentre os quais, os de marco Aurélio Grecco, Celso Antônio Bandeira de Mello e Roberto Ribeiro Brazilli.

Código Tributário Nacional está definido o poder de polícia da Administração Pública, que regula as atividades econômicas, em razão de interesse público.

O fato de que, os serviços (especialmente os de utilidade) públicos, dos quais o bem-estar coletivo depende, (apesar e por isso mesmo, através do atendimento de interesses individuais) poderem ser oferecidos mediante remuneração e, assim, garantirem renda à sua produção, implica, de certo modo, numa forma especial de organização, operação e consumo, sem que com isso os serviços de utilidade pública, necessariamente, possam ser confundidos com atividades econômicas quaisquer. E mesmo, se assim fosse, manter-se-iam ainda na esfera de atuação do Estado, a do disciplinamento e normatização do Estado na economia ¹⁵.

O serviço público constitui, na verdade, apenas uma das formas de o Estado intervir em atividades econômicas, em prol do interesse comum. Poderia ele, a rigor e a título de exemplo, não instituir o transporte público coletivo como serviço público, mas continuar a considerá-lo como atividade privada, porém, intervindo fortemente nele, a título de exercício do Poder de Polícia (casos da Alemanha e Reino Unido). Não só pela natureza específica do setor de transporte coletivo no Brasil, sobretudo por seu peso como questão social nas nossas grandes cidades, mas também em função de toda uma tradição jurídica (arrimada no Direito Administrativo francês), nosso legislador constitucional achou por bem mantê-lo como serviço público a ser, quando muito, concedido ou permitido, após devida tramitação de licitação. (Aragão, 1998)

Silva (1991) demonstra que os sistemas urbanos de infra-estrutura não podem escapar da esfera de atuação do Estado e que os limites à *desregulamentação* se manifestam, ao mesmo tempo, pelo caráter do interesse público subjacente aos serviços, pela *funcionalidade macroeconômica* do investimento estatal em infra-estrutura pública e pela *impossibilidade de auto-sustentação financeira* dos sistemas (mesmo que partes do sistema de transporte urbano apresentem rentabilidade), apesar da perspectiva de descentralização administrativa que a atual Constituição brasileira trouxe.

Os princípios acima, que se estendem aos serviços de transporte urbano, passaram a nortear a organização de sua execução ou prestação

¹⁵ Os serviços de interesse público são conceituadas por diversos autores e diferentes óticas geralmente, fazendo prevalecer os aspectos técnicos ou produtivos. Mas, sob a perspectiva institucional de organização dos serviços, devem partir dos princípios jurídicos assim resumidos: *generalidade* – serviço igual para todos; *eficiência* – serviço sempre atualizado; *modicidade* – tarifas razoáveis; *cortesia* – bom tratamento ao usuário; e *continuidade* – permanente oferta do serviço (Mukai, 1997).

pela Administração pública ou por sua delegação. No entanto, persistem, e não são recentes, os questionamentos quanto à eficácia ou propriedade dos modelos que se sucederam na produção de serviços de utilidade pública e das atividade econômica correspondente a sua produção ao longo deste século no Brasil e, que foram tão importantes na formação da cidade de São Paulo.

Os modelos institucionais que se desenvolveram no Brasil, desde o fim do século 19 e ao longo deste século oscilaram entre os modelos da *empresa privada submetida à regulamentação e controle público* e do *organismo estatal responsável pelo serviço sujeito, porém, a menor controle público* (Jonhson, Saes, Teixeira e Wright, 1996).

O modelo fundado na empresa privada concessionária de serviço público, já na década de 20, é questionado por Anhaia Mello¹⁶, defensor do fortalecimento da regulamentação das atividades econômicas e do monopólio público dos serviços de utilidade e interesse coletivo. O modelo do organismo Estatal prestador do serviço público se consolidou a partir dos anos 30, e principalmente após a Segunda Guerra Mundial, quando as concessões dos serviços de utilidade pública, até então dadas a empresas privadas (na maioria de capitais estrangeiros), passam a ser transferidas a empresas públicas¹⁷. A partir da década de 80 passam a ser questionados os dois modelos: a necessidade de regulamentação ou a eficiência da administração estatal são as referências do debate sobre o modelo institucional no contexto da crise econômica e transformações políticas. O *renascimento* do instituto da concessão é constatado por Wald (s/data) a partir da Lei nº 8997/95, que lança as bases da nova legislação brasileira que *reduz o poder do Estado em exercer diretamente as atividades econômicas ou contratar serviços e obras públicas*.

Pode-se concluir que os modelos se sucederam por razões outras que as alegadas de inadequação ou ineficiência da administração pública ou privada. O quadro institucional que muitas vezes, pode parecer *confuso*, ou não discriminando os interesses do poder concedente e do concessionário ou por, apenas formalmente, constituir controles e normas públicas sobre os serviços ou, ainda, por expor uma regulamentação que reproduzia as antagonismos inerentes ao Estado.

Desse modo, a análise da evolução da produção do transporte coletivo

¹⁶ Ver capítulo 3, adiante.

¹⁷ A CMTC – Companhia Municipal de Transportes Coletivos é a primeira empresa pública criada em São Paulo, em 1947.

tenta, ao identificar nos diferentes modelos institucionais sob os quais as relações entre *Estado e mercado* na produção dos serviços públicos se constituíram, caracterizar nos diferentes contextos históricos as possibilidades e os limites efetivos de atuação do Estado enquanto promotor, disciplinador e prestador de serviço de interesse público. Pretende-se, ao buscar condicionantes de ordem político-econômica e da regulação da produção da cidade, compreender essas transformações da regulação e da intervenção do poder público na produção do transporte urbano, não só para explicar a história da infra-estrutura de transporte urbano em São Paulo, mas, principalmente, para entender as transformações do quadro atual.

	PRESIDENTE	GOVERNADOR	PREFEITO
1900			
1901		Rodrigues Alves	
1902			
1903	Campos Sales		
1904		Bernardino de Campos	
1905			
1906	Rodrigues Alves		
1907		Jorge Tibiriça	
1908			
1909	Afonso Pena		
1910	Nilo Peçanha		Antônio Prado
1911		Albuquerque Lins	
1912			
1913			
1914	Heitor da Fonseca		Raimundo Duprat
1915	"	Rodrigues Alves	
1916			
1917			
1918	Venceslau Brás		Washington Luís
1919	Deodoro Moreira	Altino Arantes	Rocha Azevedo
1920			
1921			
1922	Epitácio Pessoa		
1923		Washington Luís	
1924			
1925			Firminiano de Moraes Pinto
1926	Arthur Bernardes		
1927		Carlos de Campos	
1928			
1929	Washington Luís	Julio Prestes	Viçes do Rio

2

O transporte urbanizador: a concessão do monopólio privado do bonde

O primeiro período desta análise se define entre os anos de 1900 e 1930. Corresponde a uma fase da Primeira República quando a sociedade enfrenta a transição para as relações de assalariamento capitalista e o centro da economia desloca-se para a indústria e para a cidade.

O transporte urbano nessa época dependia principalmente da operação dos sistemas de bonde elétrico. Essa rede fora implantada por meio da concessão de um monopólio a uma empresa privada de capital estrangeiro. Ao poder público cabia a mediação de toda a rede de concessões de infra-estrutura urbana, o que envolvia um grande volume dos investimentos, diretamente vinculados aos interesses do setor imobiliário. A organização das instituições públicas responsáveis pela fiscalização e controle das concessões, porém, era incipiente, sendo grande e direta a interferência dos interesses das concessionárias no interior dos mesmos órgãos públicos¹⁸. Afinal, as condições de hegemonia das oligarquias conferiam o seu domínio no trato das questões urbanas e a sobreposição dos interesses privados na administração pública.

Com o fim do comércio de escravos, em meados do século 19, a economia brasileira baseada nas atividades agrícolas com interesse de exportação, demandava uma estrutura de transportes e comunicação de caráter regional, principalmente voltada para os portos e uma estrutura de cidades que também apoiasse essas atividades comerciais. É nesse período que surgem as ferrovias, que atuaram como elemento de organização regional e de estruturação urbana. Resultado da inserção da economia brasileira na esfera de influência da Inglaterra, os meios institucionais e financeiros para implantação das infra-estruturas de produção, transporte e energia, foram principalmente ingleses.



Il. 1: Praça da Sé, 1928

¹⁸ Exemplos dessa prática podem ser encontrados na trajetória de Carlos de Campos, presidente da Província de São Paulo, que durante sua vida política foi também diretor e advogado da Light, como também na de Vítor da Silva Freire, que diretor da Secção de Obras da Prefeitura de São Paulo por mais de 20 anos, participava como conselheiro da Companhia City (Leme, 1999).

A implantação da ferrovia, em 1867, quando a São Paulo Railway Company começa a operar entre Santos e Jundiaí, caracteriza a importante etapa da economia cafeeira que, com expansão sem precedentes, transforma a pequena vila de São Paulo em um centro comercial de expressão nacional. É neste ciclo econômico que o desenvolvimento da cidade encontra sustentação para acolher, ainda no final do século 19, as primeiras indústrias, os benefícios da energia elétrica, os primeiros loteamentos de bairros e os primeiros serviços de transportes públicos urbanos.

O processo de estruturação urbana, nessa fase de formação industrialização, principalmente nas primeiras décadas deste século, ocorreu com inversões de capital dos diferentes setores econômicos (Smolka, 1986), sendo que em São Paulo foram carreados especialmente capitais da economia cafeeira. Estes ajudaram a organizar um dinâmico mercado imobiliário, apoiado pelo desenvolvimento dos setores econômicos comerciais e de serviços, formados pelas empresas de capital privado e estrangeiro — concessionários de serviço público, empreendedores comerciais e imobiliários, que ainda, nesse momento, eram mais expressivo do que o setor industrial.

O mercado de mão de obra não estava formalmente constituído (ainda que manifestações proletárias já ocorressem desde os anos 10), assim sendo, foram principalmente os proprietários rurais, administradores públicos e comerciantes que criavam as principais e mais desenvolvidas demandas sobre equipamentos públicos, dando fundamento ao urbanismo embelezador e higienista das primeiras décadas deste século, que vai caracterizar a cidade sede das oligarquias cafeeiras. (Leme, 1999; Villaça, 1999)

A conjuntura econômica resultante da depreciação das propriedades agrícolas, em parte consequência do fim da escravidão, e as incertezas políticas favoreceram os investimentos nas terras urbanas, tornando a atividade imobiliária elemento-chave para a produção da infra-estrutura que viria dar apoio ao desenvolvimento industrial e urbano que se anunciava (Leme, 1990). O dinamismo econômico e o ritmo de crescimento verificado nesse período em São Paulo garantiam rentabilidade para empreendimentos imobiliários (Rolnik, 1997) e para a produção habitacional rentista¹⁹ (Bonduki, 1998). Este setor imobiliário articulou a produção de serviços urbanos, também um mercado interessante para os capitais estrangeiros,

¹⁹ O autor assim nomeia a produção habitacional destinada a aluguel, que recupera, como renda imobiliária, o capital investido.

que atuavam por meio de *concessões* do Estado.

A estratégia das empresas para obtenção ou ampliação de concessão de infra-estrutura (de transporte, especialmente feito por meio dos trilhos de bonde e de tramway) tinha base nos planos de extensão de loteamentos e novas linhas que assim iam ampliando a *zona de privilégio*²⁰ da concessão de transporte. ao mesmo tempo que impediriam a entrada de outras empresas concorrentes.

Começaram a aparecer os concorrentes, e no ano seguinte a companhia (Cia. Carris de Ferro de São Paulo) apresentou ao governo uma planta e as bases para a construção de várias linhas e a determinação da área privilegiada, "para que fique habilitada a satisfazer as aspirações dos habitantes de novos bairros e possa caminhar tranquilamente, afastando pretensões desarrazoáveis que de tempo em tempo vêm entorpecer a sua marcha" (Relatório do Presidente da Província Rodrigues Alves em 1988). (Stiel, 1978)

A determinação da área privilegiada era, então, simultaneamente uma prática de reserva de mercado de transporte e imobiliário — estratégia que buscava minimizar a concorrência entre os pioneiros agentes imobiliários e empresários de transporte.

A intervenção pública no transporte urbano por meio da regulamentação do serviço e atos que induziram à concentração e ao monopólio, facilitou a implantação dos sistemas de transporte com tração elétrica que se caracterizam como *monopólio natural*.

A primeira regulamentação de transporte é urbano é a Resolução nº 60 da Câmara Municipal de São Paulo em 1869. Já a Lei Provincial nº 11, editada em 1871, estabelecia a *concessão de privilégio por 50 anos para implantação de linhas de diligência tiradas por animais sobre trilhos de ferro*; podendo para tanto o concessionário desapropriar, à suas custas, terrenos e prédios indispensáveis para a passagem das linhas e estabelecimento das estações. Na última década do século XIX a organização do serviço de transporte se efetivou por dois instrumentos principais, a Lei nº 367 de 1898 que promoveu a unificação de todas as empresas, e a Lei nº 400 de 1899 que preparou a chegada do Bonde Elétrico em São Paulo.²¹

²⁰ A zona de privilégio era definida, nos contratos com o governo provincial, 'em planta indicativa das ruas por onde tiver que passar a referida linha' (Stiel, 1978).

²¹ Observe-se que as primeiras regulamentação e concessão de transporte urbano em São Paulo são ainda anteriores a formação do Estado burguês no Brasil (1888-1891), e que a legislação que favorece a exploração do monopólio do serviço de transporte é promulgada em pleno período constituinte de transformação da estrutura jurídico-institucional burguesa (Saes, 1985).

A autoridade pública definia as condições para a organização do serviço de transporte que abrangiam padrões de serviço e bases tarifárias que permitissem, ao mesmo tempo, o crescimento do mercado para as empresas e a modicidade do serviço para a classe operária emergente e, principalmente, a definição de zona de atuação das empresas.

No entanto, tais condições não chegaram a ser plenamente atendidas, uma vez que a concorrência predatória e a insuficiência de investimentos foram fatores da degradação dos serviços oferecidos pelas empresas de transporte (Stiel, 1978). As vantagens tecnológicas da tração elétrica sobre a animal eram incomparáveis, mas exigiam o monopólio da exploração do serviço e uma transformação na produção da infra-estrutura urbana. A organização dos serviços de transporte urbano foi assegurada, então, junto com o projeto de exploração de energia e elétrica, quando se estabeleceu a concessão para Light & Power²², e ao modelo de política imobiliária vigente.

Aproveitando as vantagens da valorização fundiária gerada por seus investimentos a Light & Power, em meados da década de 10, articulou uma arrojada estratégia de promoção imobiliária: associada à Companhia City of São Paulo Improvements and Free Land Co. Ltd., foi responsável por quase 40% da área urbana loteada da cidade, e pela configuração de um *pacto territorial* — uma ordem jurídico-urbanística, que sustenta a diferenciação de valor das localizações na cidade (Rolnik, 1997). Rolnik chama de *pacto territorial* o modelo de regulação urbanística vigente em São Paulo que, estabelecido desde o início do século, distingue dois territórios pela valorização imobiliária e pela regulamentação: o vetor sudoeste, partindo do centro da cidade, concentra as regiões de maior valor e concentração de equipamentos e investimentos públicos; e as periferias dispersas, desequipadas e desvalorizadas, em condições de irregularidade ou extralegalidade. Villaça (1998, 1999) demonstra nas metrópoles brasileira a tendência de segregação de um único setor urbano para a localização das classes de renda mais alta. Esse processo ocorre por meio do mercado imobiliário, pela concentração de investimentos públicos e até pela localização de edifícios públicos. Exemplo disto é, portanto, a estratégia

de concentração de empreendimentos imobiliário associados à implantação de linhas de bonde no setor sudoeste promovida pela Light e Cia. City.

Essa estratégia imobiliária vinculada a rede de bondes vai ser afetado pelo desenvolvimento do setor industrial que passa a necessitar de capital e energia elétrica, que até então estavam sendo mantidos no setor de construções e imobiliário, e demandados pela expansão da rede de bonde. O rápido e intenso crescimento do contingente de trabalhadores urbanos, a crise econômica e a Primeira Guerra Mundial afetaram diretamente o mercado imobiliário e o transporte urbano, acentuando-se quanto os investimentos em serviços públicos e infra-estrutura urbana estavam concentrados e inadequados a demanda.

Nos tumultuados anos 20, a administração pública passa a atuar respondendo às pressões do crescimento da cidade, das movimentações operárias, e das crises imobiliária e de energia, através de melhoramentos urbanos e regulamentação urbanística. Uma legislação urbanística de caráter *liberal*, desvinculou a implantação de loteamentos da necessidade de investimentos públicos (Rolnik, 1997) e, no mesmo sentido, os serviços de ônibus autônomos passam a ser admitidos.

O setor imobiliário se reorganizou no sentido de atender às classes dominantes – principalmente mantendo a valorização da região central – e articulou-se com a administração municipal para manter seu favorecimento quando da contratação e implantação dos serviços urbanos. A tendente verticalização das construções requeria mais que os projetos urbanísticos dos anos 10 haviam proporcionado, o descongestionamento das vias e da organização da circulação. A verticalização, aliada ao surgimento dos novos sistemas de transporte – o automóvel e o auto-ônibus que demandavam o espaço viário – implicou na questão do adensamento e na distribuição dos melhoramentos urbanos (Somekh, 1997). A regulamentação urbanística, Código de Obras (1929) e sua promulgação no Código Arthur Sabóia (1934), introduzem o conceito de zoneamento e de *rendimento adequado* dos terrenos urbanos, compatíveis com a largura do sistema viário, ou seja, a capacidade de desempenho dos sistemas de transporte. Porém, tanto esta regulamentação ficou restrita ao setor da cidade de interesse das classes hegemônicas, como foram concentrados a esses interesses os recursos

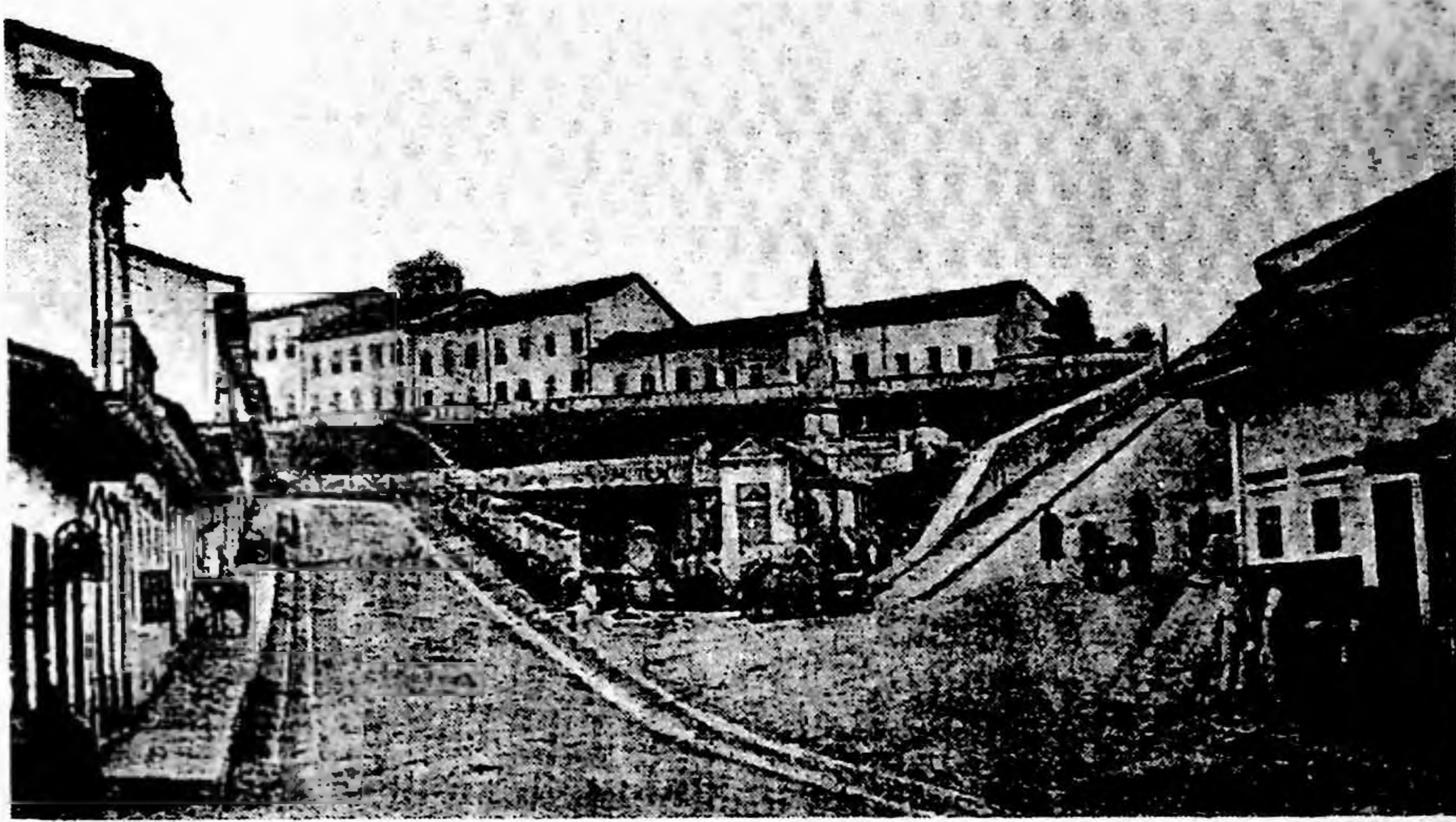
²² Lei nº 366 (1898), Ato Executivo nº 26 (1898) e Decreto nº 3 349 (1899) da instância do Estado de São Paulo.

municipais, que eram insuficientes para os projetos de melhoramentos existentes.

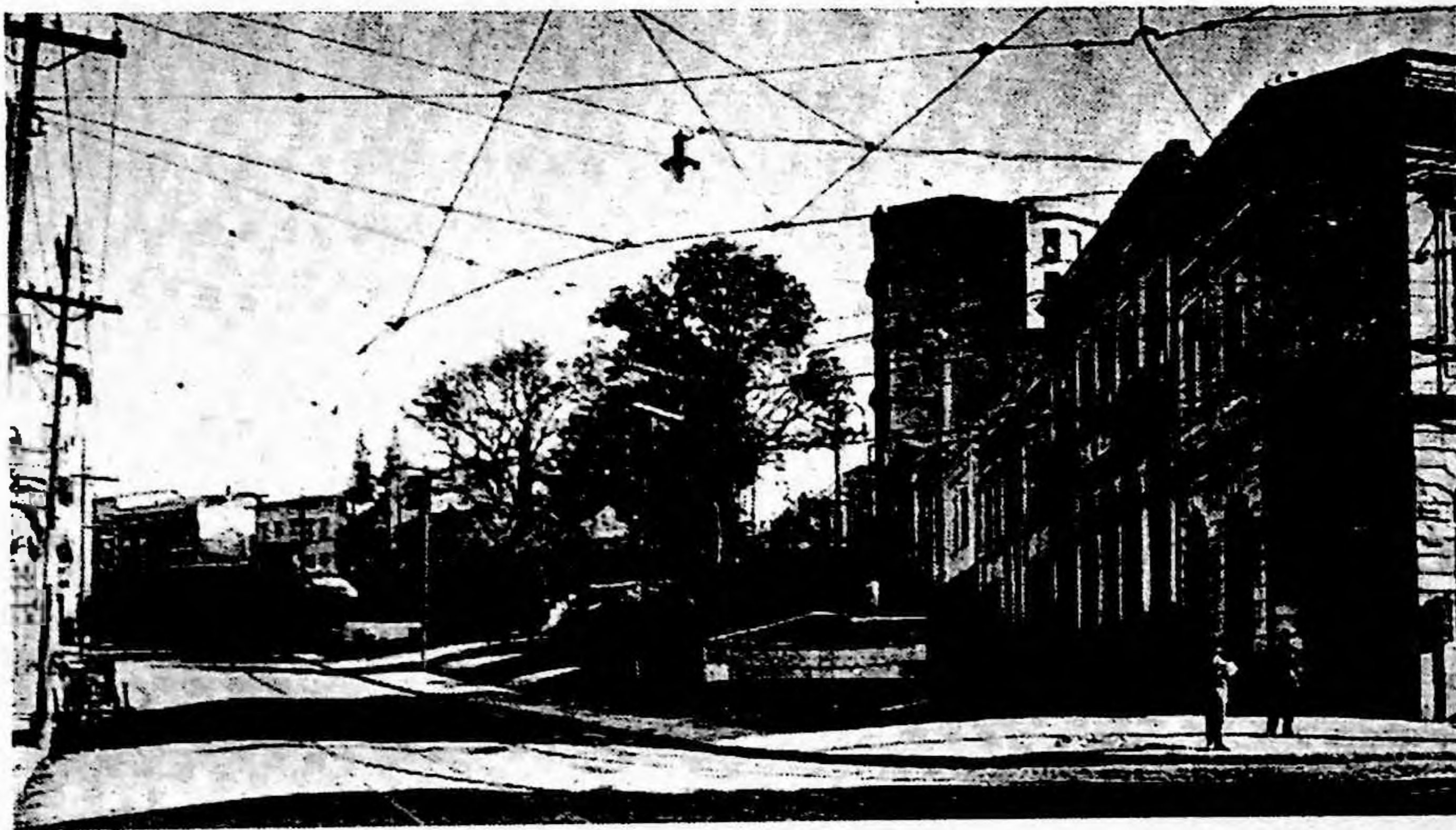
A cidade das classes proletárias em formação expandiu-se para além dos subúrbios formados ao longo das linhas de trem e bonde, foi se valer dos flexíveis itinerários dos ônibus a diesel, abrindo loteamentos de moradias autoconstruídas, além dos limites do mercado imobiliário e da regulação urbanística.

É nesse contexto que se percebe um sentido de fortalecimento da atuação da administração pública na regulamentação e gestão dos sistemas de transporte. Ocorreram discussões profundas sobre as possibilidades de manutenção e ampliação da atuação da concessionária Light, através de sistemas de alta capacidade, inovadores e integrados de transporte que estavam contidas no seu Plano de 1927. A questão de fundo era se essas inovações deveriam ser aceitas ao preço da manutenção do monopólio e do interesse pela renovação de contratos de concessão de energia e transporte urbano que ainda vigorariam por mais de uma década (até 1939) ou o fortalecimento da regulamentação pública. O outro polo da discussão, *os imperativos do crescimento urbano*, foram expressos no Plano de Avenidas de Prestes Maia (1930).

A opção feita foi pela cidade que cresceria indefinidamente, sem limites, por uma produção imobiliária desconcentrada, promovida pela autoconstrução das moradias. Isso combinava com a organização do transporte urbano feito pela oferta também desconcentrada de veículos movidos a diesel e dispersa pelos itinerários dos auto-ônibus e lotações. Esta operação *artesanal* do transporte (Brasileiro, 1996), feita por operadores proprietários, ocorreria num *regime de concorrência, passível da regulação do Estado*. O fortalecimento do papel do Estado seria garantida pela criação de uma empresa pública de transporte.



II. 2: Ladeira da Memória, meados do século 19 e primeira década do século 20.



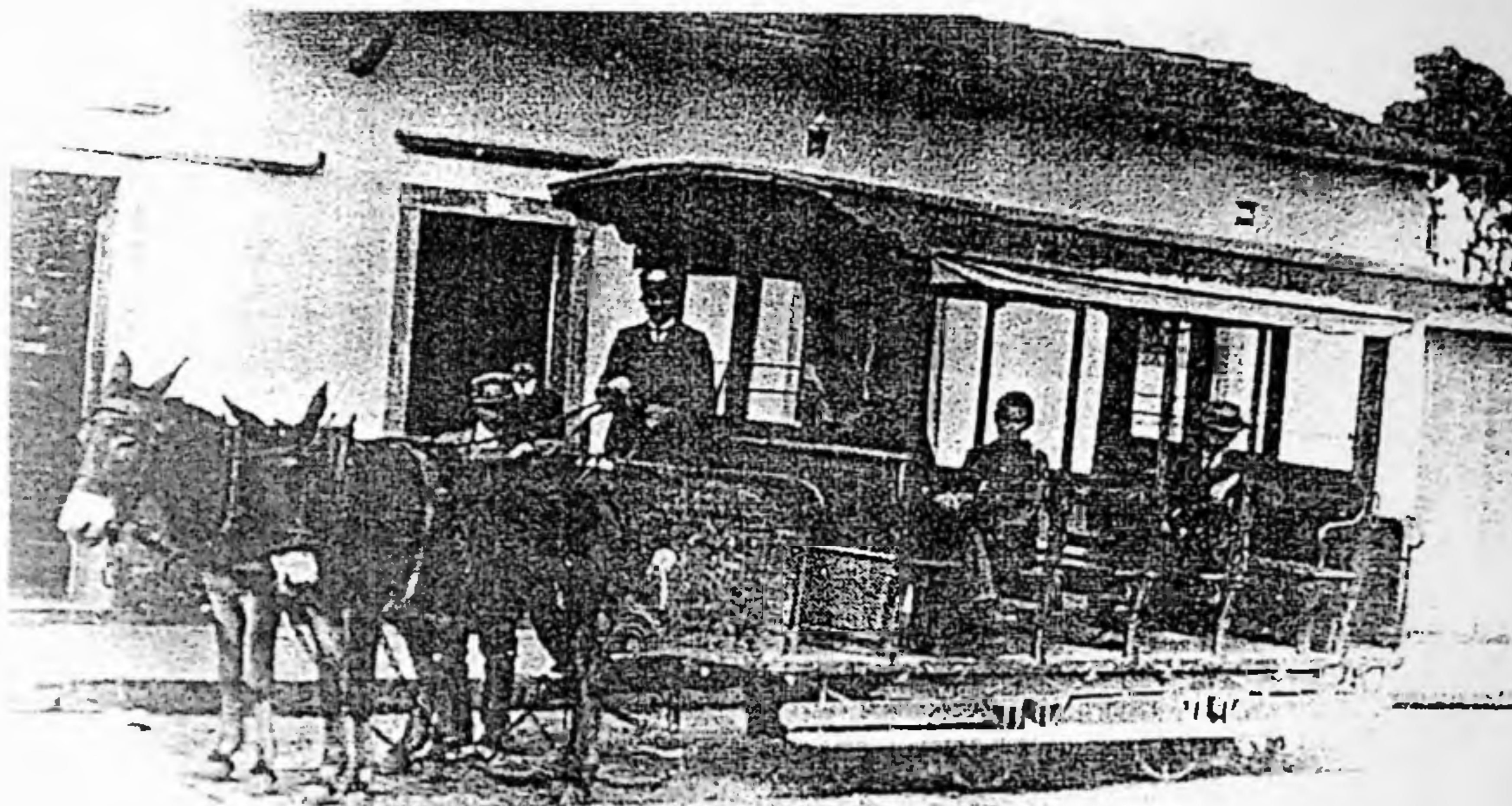
2.1. As primeiras concessões do transporte urbano

Desde o final do século 19, São Paulo passa a conhecer os primeiros serviços de transportes públicos, como também as primeiras indústrias e a energia elétrica. A ferrovia havia sido implantada em 1867 e em 1872, a Companhia Carris de Ferro de São Paulo inaugura a primeira linha de bondes com tração animal entre o Largo do Carmo e a Estação da Luz.

Donato Severino pode ser considerado o precursor da regulamentação do transporte urbano em São Paulo, pois como empresário dos transportes em 1865, anunciava seus serviços de carros e tálburis de aluguel, já prevendo o importante papel que o Estado iria desempenhar na organização e gestão dos serviços de transportes. A propaganda dizia que seus carros de aluguel teriam os preços praticados segundo seu próprio critério, "enquanto não houver regulamento da polícia ou postura a respeito e nem for aprovada tabela especial" (Stiel, 1978). A primeira regulamentação data de quatro anos mais tarde, na Resolução nº 60 da Câmara Municipal de São Paulo em 1869.

O rápido desenvolvimento deste serviço (em cinco anos já eram mais de cem carros de praça em São Paulo), o crescente número de carroças e carros particulares em circulação, o bem sucedido funcionamento da Estrada de Ferro Santos e Jundiaí e a experiência da implantação dos Carris de Ferro no Rio de Janeiro, fundamentaram a recomendação, expressa no relatório da Presidência da Província, de implantação dos bondes a tração animal e rodando sobre trilhos em São Paulo.

A Lei Provincial nº 11, editada em 1871, estabelecia a "concessão de privilégio por 50 anos, para implantação de linhas de diligência tiradas por animais sobre trilhos de ferro"; podendo para tanto o concessionário desapropriar, à suas custas, terrenos e prédios indispensáveis para a passagem das linhas e estabelecimento das estações.



II. 3: Pioneiros bondes de tração animada surgidos a partir de 1872 em São Paulo.

É interessante buscar o contexto em que se dá o desenvolvimento da cidade do fim do século 19. Descrito como um processo de *extensão por aglutinação*, os novos bairros foram surgindo pelo loteamento de chácaras. Esse processo, certamente auxiliado pelos meios de transportes emergentes, caracterizou São Paulo com uma aglomeração urbana pouco densa e descontínua que,

... passava a ocupar uma área muito mais ampla do que seria necessário e funcionalmente conveniente.... Por um lado, o processo engendrara uma especulação imobiliária, que repousava em grande parte na certeza de que os terrenos tinham sua valorização assegurada, em função do crescimento urbano. ... Por outro lado, em função do espantoso crescimento da cidade, o comprador de lotes, mesmo afastados, seguramente tinha a consciência ou a impressão de que a cidade não tardaria a alcançar o local. (Langenbuch, 1971)

Citado por Langenbuch, o viajante Henrique Raffard analisou outras condições da economia da época que teriam dado sustentação à excessiva valorização imobiliária em São Paulo, afora os mecanismos meramente especulativos do mercado de terras. É importante ao transcrever o texto de 1892, manter os grifos do autor:

Os capitães paulistas conservaram-se tímidos por muitos anos e só apareciam quando garantidos por boas hypotecas a juros elevadissimos, ao depois arriscaram-sé nas empresas de estradas de ferro enquanto possível faze-lo com vantagem Com effeito, diminuindo a construção de vias férreas de 1º e de 2º ordem, ao mesmo tempo que algumas das emprezas congêneres reduziam os seus dividendos (excepção feita da San Paulo Railway e da Paulista) ou mostravam ter de reduzi-los no futuro, diminuindo necessariamente o emprego de dinheiro em acções de estradas de ferro. Mas prevendo a extinção da escravidão e, consequentemente, a depreciação das propriedades agrícolas e temendo a baixa de todo título particular ou publico, em consequência de acontecimentos políticos que podiam surgir a todo momento, os capitães paulistas atiram-se então sobre os prédios e os terrenos da Paulicéa. Felizmente o 13 de Maio e o 15 de Novembro não produziram as funestas consequências que se faziam recear e depois de alguns momentos de hesitação, a confiança geral tornou a incitar os capitalistas a continuarem suas compras na Paulicéa e iniciar outras no interior afim de dar emprego a seus dinheiros desocupados. (Langenbuch, 1971)

Cabe lembrar ainda que é a partir das duas últimas décadas do século 19 que, segundo Leme (1994), se iniciam as *intervenções urbanas* - conjunto de projetos e obras que passam a se caracterizar como novas atribuições públicas, e também se verificar uma maior atuação do poder local. E só em 1892 ocorreu a constituição de uma certa estrutura administrativa através da criação da *Intendência de Obras Municipais*.

É a mesma Companhia Ferro Carris, já organizada no Rio de Janeiro, que obtém a concessão em São Paulo e começa a funcionar em 1872, implantando uma linha de bonde entre o Centro da cidade (Largo do Carmo) e a então principal estação da ferrovia (Estação da Luz). A Companhia Carris de Ferro de São Paulo obteve em seguida concessão para prolongar as linhas de carris.

Essas obras e o serviço da companhia passam a ser fiscalizados pela autoridade provincial, sendo para tanto nomeado na Inspetoria de Obras, o fiscal Augusto Francisco Gonçalves. Seus relatórios dão conta desde o andamento e dificuldades técnicas das obras até os indicadores de serviço e desempenho, cogitam o retorno financeiro da empresa, a política tarifária praticada, com valores muito altos, e a necessidade de força policial para que os condutores cumpram os regulamentos. Ou seja, o poder concedente reconhecia sua fraca ascendência sobre o operador e concessionário.

Foram necessários dez anos para que a empresa entrasse no *caminho da prosperidade* (Stiel, 1978), e passasse a enfrentar a concorrência de outras empresas, apesar de seus esforços em retardar ao máximo a concessão de linhas para outras empresas. Hegemônica durante esse período, a Companhia Carris de Ferro de São Paulo transportava diariamente cerca de 3 mil passageiros e chegou a implantar 25 quilômetros de linhas.

A Companhia Carris de Ferro de São Paulo relutou em aceitar uma maior interferência da Província, então presidida pelo Visconde de Parnaíba, que exigia redução da tarifa. Recusou a contrapartida oferecida pela Província para as desapropriações dos trechos já então congestionados das ruas da região do Triângulo Histórico, chegando até mesmo a participar da construção do Viaduto do Chá.

A empresa mantinha certa autonomia em relação à Província, mas aceitava as contribuições voluntárias de moradores (ou de empresários) para o prolongamento das linhas que operava desde Centro, Liberdade, Ponte Grande, Brás, Moóca, Luz e Santa Cecília e assim atender os novos bairros e loteamentos.

Entretanto, mais empresas iam obtendo concessão para operar em outras áreas de privilégio: nas regiões do Ipiranga e da Penha, a Companhia Viação de Transporte ou Paulista de Transporte; na Consolação, Bom Retiro, Bela Vista, Paulista e Água Branca, a Companhia Ferro Carris do Bom Retiro a Bela Vista teve de unificar as bitolas para poder operar.

Era esta a estratégia das empresas para obtenção ou ampliação de concessão: apresentar planos de extensão e novas linhas que assim iam ampliando a zona de privilégio da concessão para restringir a atuação de outras empresas.

A administração da Província autorizava zonas de privilégio à empresa, ou seja, uma verdadeira reserva de mercado de transporte e imobiliário.

Outro presidente da Província, Rodrigues Alves, considerou as zonas de privilégio das empresas como abrangentes demais e muito inconvenientes os custos da tração por animal e as tarifas cobradas pelos serviços e transporte. Parecia ao mesmo tempo incentivar a mudança de tecnologia e questionar a concorrência entre empresas como uma efetiva estratégia de redução da tarifa e desenvolvimento do serviço. Estaria buscando uma lógica que assegurasse o interesse público, o benefício da cidade?

Sobre o plano de extensão do ramal Bela Cintra, em 1891, assim manifestou a Intendência Municipal de São Paulo:

... que a companhia primeiro que tudo (seja) obrigada a servir lugares mais povoados, onde já existem outros melhoramentos como gás, água, etc. , começando o serviço sempre da cidade para os arrabaldes, porque em geral, pelo que tenho observado, o que estas empresas querem é promover aquisição da concessão em benefício seu, pouco se importando com o interesse público. (Stiel, 1978)

Na última década do século 19, a intervenção do Estado na organização do serviço de transporte se efetiva mais concretamente por meio de dois instrumentos principais, a Lei nº 367 de 1898 que uniformiza os contratos de todas as empresas e a Lei nº 400 de 1899, que em certo sentido prepara a chegada do bonde elétrico em São Paulo, nos termos de aprovação de um monopólio a favor da Companhia Viação Paulista.

Com várias linhas de bondes de diversas companhias, sempre se davam atritos, discussões sobre direitos de umas e outras, brigas entre empregados, etc. A solução (para o bem das companhias e não para o bem do povo) seria a unificação de todas as empresas em uma só, dando privilégio a esta de poder estender suas linhas para qualquer direção. E isto efetivou-se por contrato de 18 de abril de 1889 e Lei nº 400 de 20 de maio de 1889, formando-se, da unificação de todas as linhas de bondes então existentes a Cia Viação Paulista, espécie de CMTTC não oficial. (Stiel, 1978)



Il. 4: Carris de Ferro de São Paulo a Santo Amaro, 1900.

As condições contratuais com a nova empresa, Companhia Viação Paulista, resultado da fusão de várias empresas de bonde, dão indícios de uma certa atuação da autoridade pública na organização do serviço de transporte e na administração da cidade, pois abrangiam:

- uniformização dos serviços
- implantação de vagões de segunda classe e limites tarifários, que se por um lado garantiam um aumento de mercado para a empresa, por outro, estaria atendendo a classe operária emergente
- definição de zona de atuação das linhas
- retirada de bondes da área central pela criação de terminais na Sé, Viaduto do Chá, Mercado e São Bento
- redução de encargos da Companhia na implantação das linhas, já que o calçamento entre os trilhos passou a ser de responsabilidade da Câmara Municipal.

A Companhia Viação Paulista, porém, não chegou a atender essas condições, o que teria comprometido ainda mais o desempenho dos serviços. A degradação dos serviços de bonde pode ter sido decorrência também do fato de a companhia não ter efetivamente recebido os recursos de capital de suas formadoras que não estariam capitalizadas ou por falta de retorno financeiro dos investimentos feitos na implantação de obras e linhas de bondes. A sigla da Companhia, CVP, era traduzida popularmente por *Cada Vez Pior*.

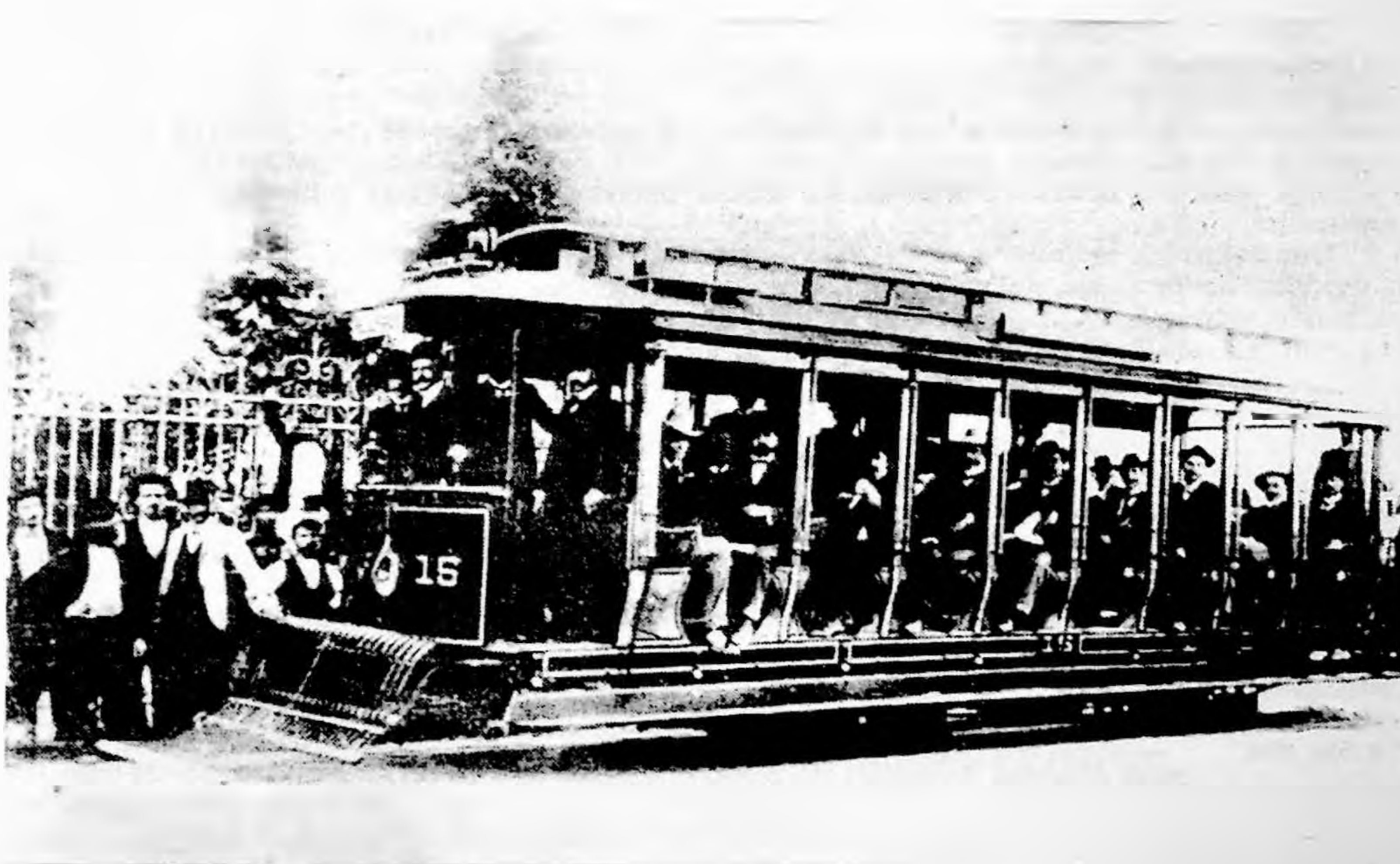
... Viação Paulista conseguiu assentar apenas cerca de 60 quilômetros de linhas — muitas destas tinham colocação defeituosa, tendo sido assentadas nas ruas por diversas Companhias que, assim, se prejudicavam reciprocamente, na luta de concorrência. Os carros eram de proporções exíguas, a maioria com cinco bancos com capacidade para quatro passageiros em cada banco. As viagens por sua natureza eram demoradas, exigindo algumas linhas, em determinados pontos, muda ou reforços de animais. Com dificuldade venciam os carros as rampas da cidade. ... Tudo estava a aconselhar a substituição do sistema de tração. (Souza, 1949)

A rápida história da CVP permite levantar a hipótese de que a autoridade pública estaria, pela indução deste monopólio de serviço, gestando uma transformação profunda na organização do transporte urbano, e permitindo a inovação da tecnologia de tração elétrica. A liquidação da empresa foi consolidada em leilão, quando acervo, privilégio e concessões foram arrematados pela São Paulo Tramway, Light and Power Co., que havia comprado a concessão permitida em 1897 para Gualco e Souza. O monopólio natural do bonde elétrico estava assim assegurado.

2.2. O monopólio da São Paulo Tramway Light and Power Co.

A idéia de modernização que o século 20 trouxe à cidade, pode ser representada pela chegada dos bondes elétricos a São Paulo. Ela ocorreu por meio da constituição de um monopólio dado em concessão à uma empresa de capital privado. Essa forma de regulamentação do serviço urbano vai ser a dominante, também para o setor de transporte, no Brasil durante a primeira metade do século.

Até então, os serviços de transporte eram dados a diversas empresas de bonde a tração animal e foi a concorrência entre elas uma das justificativas da "progressiva deterioração dos serviços", que levou o poder público a justificar a unificação do setor na Cia. Viação Paulista (1889). Isto, em certo sentido deu condições de se constituir um monopólio, o que viria ocorrer nos dez anos seguintes, ao ser liquidada e transferida para a São Paulo Tramway Light and Power Co.



Il. 5: Bonde elétrico, 1900.

Esta, uma complexa empresa de urbanização e fortemente capitalizada, se diferenciava bastante das empresas participantes da primeira fusão, especialmente quanto à sua constituição empresarial. Ainda que o objetivo inicial da empresa fosse o de "explorar o serviço de viação por eletricidade" na cidade, os diretores capitalistas e técnicos que formavam a Light eram conhecedores e experientes do modelo americano e canadense de exploração integrada de recursos de transporte e energia hidroelétrica. Além disso, foi um jovem *consultor legal* que se caracterizou como um dos *maiores esteios na formação e desenvolvimento da Companhia*" - *Alexandre Mackenzie*, e que por fim, emprestou seu nome para o *prédio da Light no Viaduto do Chá*.

O objetivo da missão de governo ao Canadá em 1897, chefiada por Américo de Campos (irmão do presidente da Província, Carlos de Campos), como também a intenção do comendador Antônio Augusto de Souza (sogro de Carlos de Campos), era viabilizar a substituição da tração animal no transporte coletivo de São Paulo. Em dois anos, porém, a concessão com privilégio por 40 anos para estabelecer os serviços de viação por eletricidade, que a Câmara Municipal lhes outorgara pela Lei nº 303 (1897), transformou-se a favor da The São Paulo Railway Light and Power Co. Ltda.. Isso foi possível pela Lei nº 368 (1898), pelo Ato Executivo nº 26 (1898) e pelo Decreto nº 3349 (1899), que davam à Light:

- concessão por 40 anos para a construção, uso e gozo de linhas de bondes por eletricidade na cidade de São Paulo e subúrbios
- concessão para a construção, uso e gozo de linhas para a produção e distribuição de eletricidade para a iluminação, força motora e outros misteres da indústria e comércio
- 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. (Souza, 1949).

Também em curto espaço de tempo, a Light foi capaz de ampliar os cem quilômetros de linhas de bondes a burro para uma rede de 266 quilômetros de linhas por onde circulavam quase 500 bondes elétricos. E ao mesmo tempo, empreendeu o grande projeto de produção energia elétrica que atendia 1 milhão de consumidores.²³

²³ 'Em 1949 os transportes urbanos não faziam mais parte das atividades da Light em São Paulo e a capacidade de geração era superior a 500 MW.' (Souza, 1949)

Il. 6: Obras da 'The São Paulo Light and Power Co. Ltd.'

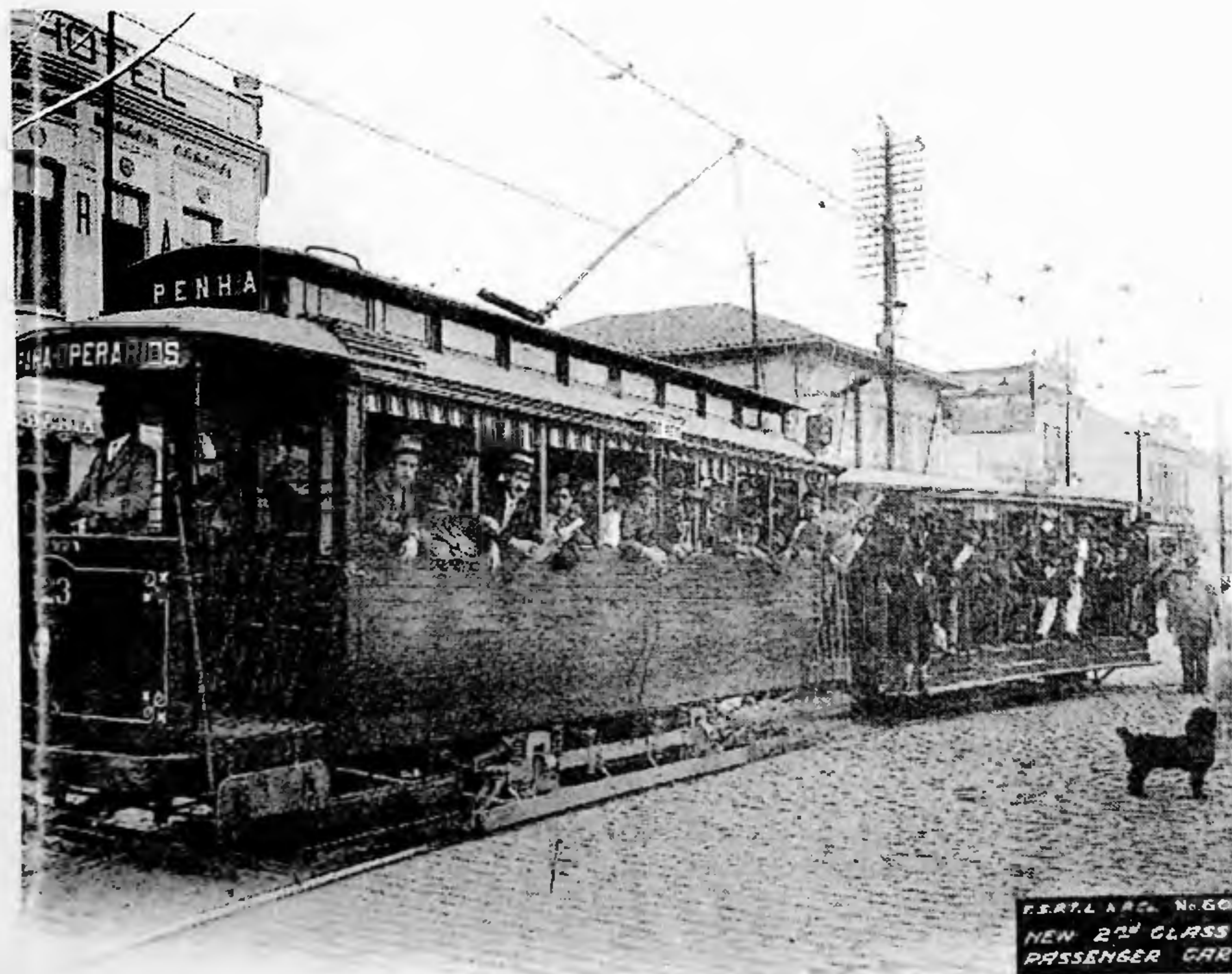


Os primeiros anos da Light foram marcados pela agressividade empresarial e conseqüentes oposições por parte das concessionárias anteriormente estabelecidas e da própria Câmara Municipal (ou de opositores de Carlos de Campos). A Companhia de Viação Paulista, a Companhia Água e Luz do Estado de São Paulo e a San Paulo Gás Co. foram antagonistas ou concorrentes iniciais da Light, mas acabaram sendo por ela compradas, absorvidas ou controladas. O prefeito Antônio Prado teria duvidado da seriedade das intenções empresariais da Light, considerando um blefe o oferecimento de capital de US\$ 6 milhões, equivalentes ao orçamento do Estado de São Paulo à época. O capital acionário atingiu US\$ 10 milhões em 1907, e 40 anos depois subira a cerca de US\$ 400 milhões.

O conselheiro Antônio Prado, prefeito de São Paulo entre 1899 e 1910, foi um inovador por entender a cidade como um sistema orgânico, tornando-se o reformador que introduziu o urbanismo sanitário e estético.

Ex-monarquista, sem paixões republicanas, quando não desafeto mesmo de figuras dominantes da política paulista, ... o Conselheiro foi o responsável, ademais, pelo primeiro grande escândalo público contra a febre especulativa que tomara São Paulo de assalto, desde pelo menos o seu grande surto de crescimento a partir da última década do século XIX. ... O mais danoso agente especulador ... foi o monopólio do fornecimento de gás, eletricidade, transportes urbanos, telefones e mais tarde de água, obtido pela Light and Power. (Sevcenko, 1992)

O poder de manipulação do mercado imobiliário que a Light detinha, associado à interesses particulares significaram também a prática de corrupção, a ponto de terem havido tentativas de suborno ao próprio prefeito Antônio Prado, por ocasião da renovação do contrato de monopólio em 1909.



Il. 7: Bonde para operários, 1916.

Nesse ano, a contestação do monopólio da Light foi feita pela disponibilidade 15 mil HP de energia, e a preços bastante inferiores, da Guinle & Cia., concessionária da Cia. Docas de Santos. Isso levou o prefeito Antônio Prado a autorizar o serviço de distribuição de energia elétrica em concorrência à Light & Power que, para fazer valer seus interesses e garantir o monopólio da concessão, propôs a redução das bases tarifárias de seus serviços de energia e transporte. Sobre esses o principal efeito foi a supressão de seções de cobrança para as linhas de bonde existentes e ampliação para 6,5 quilômetros a extensão do atendimento da tarifa de 200 réis para os futuros serviços, além de adotar tarifa reduzida em 50 % para estudantes e operários.



Il. 8: Bonde na década de 20.

E, assim, e mesmo sob a manifestação do motim popular, que ganhou as ruas centrais de São Paulo, de "*Abaixo a Light! Abaixo o monopólio! Viva Antônio Prado!*" (Jornal A Notícia de 2 de fevereiro de 1909, conforme diversas citações em Sevckenko, 1992), a Light logrou sucesso, já que, além da produção da infra-estrutura básica ao desenvolvimento urbano e da atividade industrial, continuaria a dar sustentação à prática de grandes investimentos em terrenos urbanos, combinados com a instabilidade ou oscilação da economia cafeeira.

Desse modo, o desenvolvimento e a expansão urbana, que São Paulo assistiu entre as duas Grandes Guerras, se apoiaram tanto no processo de industrialização e de implantação de novas tecnologias e infra-estruturas, notadamente de transporte, quanto na expansão de empreendimentos imobiliários.

A quase totalidade dos novos loteamentos, acha-se, praticamente, desprovida de edificações, o mesmo verificando-se com grande número de loteamentos antigos. Constata-se, pois, que o espaço colocado a disposição da expansão urbana de natureza residencial continua superando de muito as necessidades da cidade, permanecendo a especulação imobiliária que já caracterizava o período anterior. ... O bonde continua arrojado. Passou a servir um bairro de origem anterior a 1915, a Casa Verde, e foi estendido a vários novos bairros, Vila Maria, Heliópolis, Bosque da Saúde, Jardim Paulista, Jardim Europa, Jardim Paulistano, Auto da Lapa. Em vários destes bairros o bonde procedeu o povoamento... Duas linhas ultrapassam os limites dos últimos loteamentos propriamente urbanos: Jabaquara e Cidade Jardim. Esta última se destinava ao transporte de interesse da própria concessionária, que mantinha obras de engenharia hidráulica na área. ... Os ônibus contribuem também na valorização de alguns bairros periféricos de São Paulo, ajudando a aumentar a sua polarização, de que resultará a formação de 'subcentros'. Também contribui neste sentido a justaposição de loteamentos em contigüidade aos antigos bairros isolados. Trata-se igualmente de vocação, que apenas irá se concretizar no período seguinte (a partir dos anos 40, observação nossa). (Langenbuch, 1971)

A expansão da área urbanizada, que sempre esteve vinculada à implantação dos serviços de bondes a tração animal ou elétricos, adquiria uma dinâmica mais intensa, não sendo mais estreitamente acompanhada pela disponibilidade de capital e dos interesses da Light & Power. A cidade passava a contar, então, cada vez mais com os serviços autônomos de ônibus, que permitiam maior flexibilidade para o atendimento dos loteamentos que começavam a se afastar das *rígidas e fixas* linhas dos bondes.



II. 9: O serviço de bonde era oferecido no loteamento de Cidade Jardim, década de 20.

2.3.Os ônibus ameaçam o monopólio

O primeiro passo para a organização sistematizada do transporte coletivo em São Paulo por uma empresa especializada (Stiel, 1978) teria sido dado pela Companhia Paulista de Transporte já em 1890, quando oferecia um serviço de carros de aluguel talvez concorrencial ou de complementação ao serviço dos bondes atração animal.

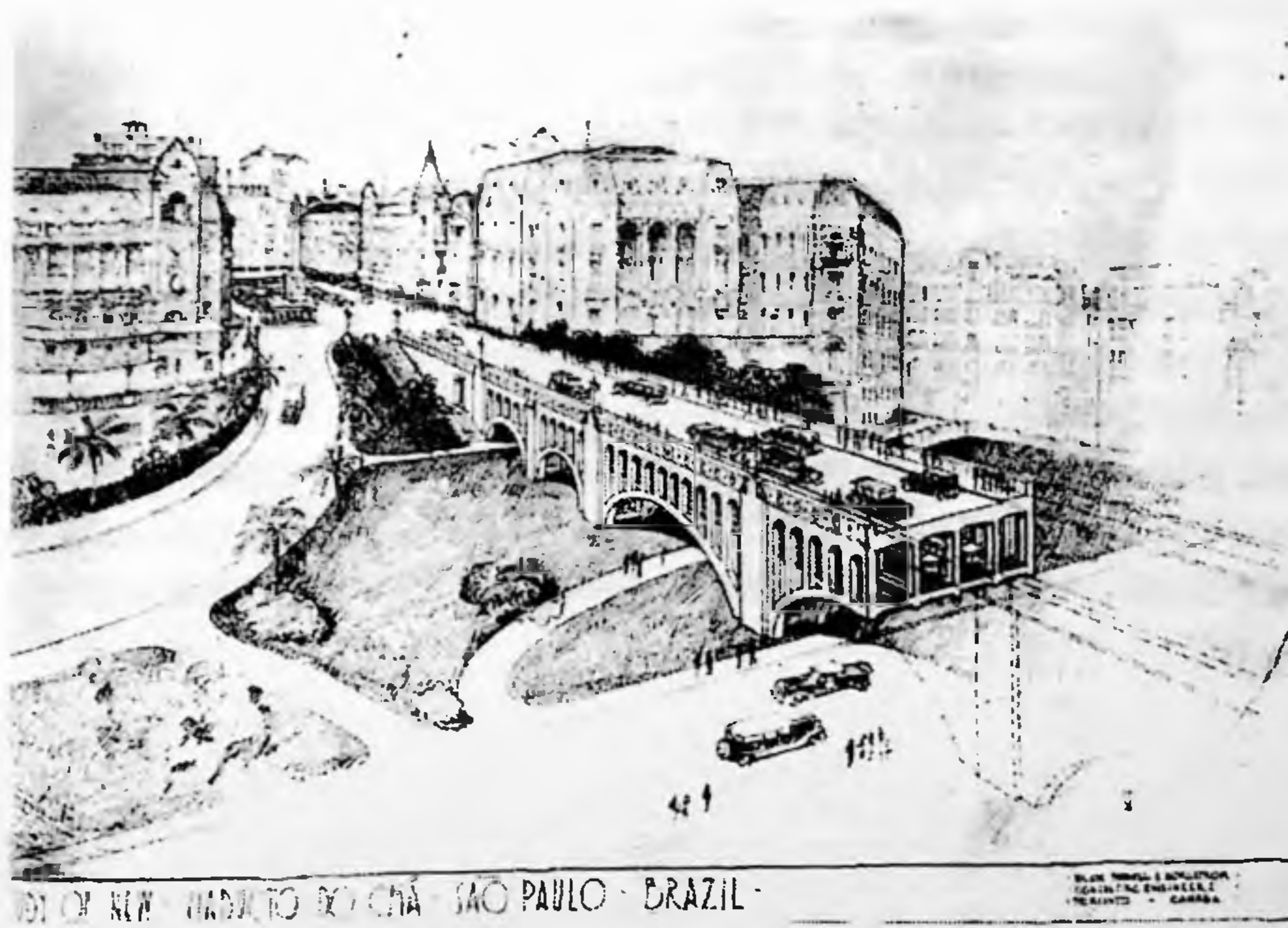
A partir de 1892 surgira uma companhia de diligências — os pioneiros ônibus, com quatro rodas e puxadas por animais, como alternativa aos raros e muito vagarosos bondes, ou aos caros carros de praça. Essas empresas requeriam privilégio de 20 e 50 anos para organizar linhas de ônibus. Já em 1897 a Lei nº 327 concedera autorização para o serviço de ônibus a uma empresa formada por Júlio Dulpen, Pedro França Pinto e Evaristo Herculano Maciel. Em 1907, a Lei nº 1021 isentou por dez anos o pagamento de impostos para empresas de auto-ônibus, e em 1910 circulou o primeiro auto-ônibus, (Stiel, 1978).

Acredita-se que o maior impulso à proliferação de uso do ônibus foi, no entanto, a seca de 1924, quando a Light suspendeu o tráfego de várias linhas de bonde por falta de energia. Nesse ano a cidade sofreu também os impactos da Revolução Tenentista, com ocupação, durante três semanas, em situação inferior de armas e contingentes e respondida pelas forças do Estado, então presidido por Carlos de Campos, que ordenou o bombardeio da cidade.

Esse absurdo bombardeio durou 29 dias e 29 noites. De noite, os obuses incendiários tocavam fogo nos bairros operários da Luz e da Moóca, fazendo explodir reservatórios da Shell e depósitos de café. Enquanto essas fogueiras se acendiam, um fogo de fuzis e de metralhadoras as acompanhava, durava até madrugada e sua intensidade me lembrava os ataques maciços de Verdun. Mas os ataques não aconteciam nunca. Durante o dia os obuses recommençavam a cair no centro da cidade. Percebia-se que os oficiais "legalistas" faziam isso de coração alegre. As ordens eram formais: era preciso esmagar a sedição, pior para a cidade, ela seria reconstruída. (Blaise Cendrars, Etc..., Etc.. (um livro 100% brasileiro); citado por Sevckenko, 1992)

Assim, à conjuntura de escassez energética, juntava-se a necessidade de recuperação ou implantação de novas redes de transportes — um plano de melhoria da Light, previa a integração e ampliação de sistemas de transportes considerando a participação também do ônibus²⁴.

O plano desenvolvido pela Light & Power e apresentado à PMSP em 1927, abrangia principalmente diretrizes de caráter operacional para os sistemas existentes — como a substituição e modernização da frota de bondes e equipamentos, a revisão de itinerários, horários, paradas e forma de cobrança e, especialmente, a adequação do sistema sobre trilhos a intensificação do tráfego geral da cidade. Como expansão da rede, propunha-se a implantação do sistema de trânsito rápido — subterrâneo ou elevado — e estava principalmente dirigida a reorganizar a área central da cidade. Nessa área, além da implantação de terminais, partiriam linhas tronco nas direções Leste e Oeste. A viabilização do plano se faria com a duplicação dos valores da tarifas vigentes, ressarcindo parte das despesas da prefeitura.



II. 10: Plano da Light, 1927.

²⁴ Conforme Langenbúch (1971) descreve e citado anteriormente, o ônibus já circulava em São Paulo desde 1911 e "fora cúmplice do excessivo espraiamento da área urbana da cidade, além da estratégia imobiliária da Light."

Em seu livro *História da Light*, Edgar de Souza ²⁵ indica outros argumentos como eventuais estimuladores da intensificação do uso do transporte sobre pneus e movido a petróleo na cidade, além da 'famosa' seca de 1924. Ele mostra a perspectiva da Light and Power no conjunto de suas atividades empresariais, onde a produção de energia ocupava o principal posto.

Em 1924 (ano de instabilidade política em São Paulo) os transportes urbanos representavam 50 % das atividades da Light. ... Iniciava-se a eletrificação das estradas de ferro. Agora começa o planejamento conjunto de geração de energia elétrica e dos serviços de suprimento básico da concentração urbana e industrial. Foi um planejamento que incluía água, luz, gás, telefonia, bondes e metrô, transportes intermunicipais, hidrovias, teleférico, porto marítimo, controle de enchentes, projeto de vias públicas. Deste plano não foi possível, por motivos políticos e práticos, integrar os transportes urbanos, intermunicipais e hídricos (Projeto da Serra), pois o desenvolvimento do transporte a base de energia de derivados de petróleo tornou economicamente indesejável, neste período, os pesadíssimos investimentos necessários para a implantação dos serviços elétricos correspondentes. (Souza, 1949)

Edgar de Souza é, portanto, muito claro quando mostra a participação da Light no cenário energético nacional e o peso que os transportes representaram nas atividades da empresa: em 1910 a Light produzia por 30 % de toda energia disponível no Brasil, e em 1950, por 52% do total nacional. A renda proveniente dos transportes, que em 1910 era duas vezes maior do que obtida do fornecimento de energia e iluminação, em 1924 se iguala à obtida com a produção da energia elétrica, decrescendo até deixar de ser explorada com a criação e transferência de gestão para a CMTC.

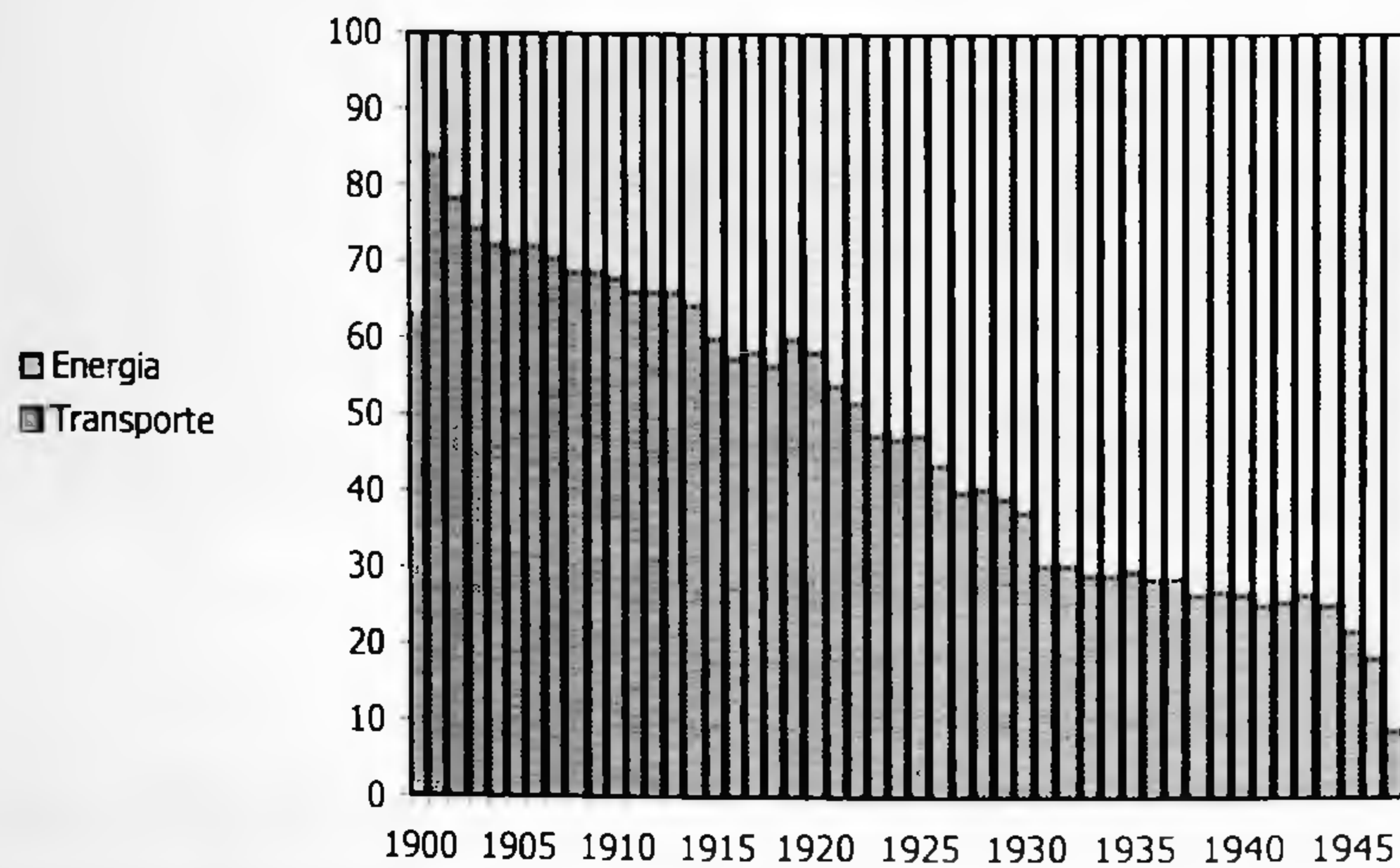
²⁵ Edgar de Souza, como anteriormente havia sido Carlos de Campos, foi um importante executivo brasileiro da Light and Power.



II. 11: Pioneiros auto-ônibus.

A estratégia empresarial da Light na cidade do Rio de Janeiro, diferentemente da que se montou em São Paulo, pode ampliar essa argumentação. A Viação Excelsior foi criada como uma empresa de auto-ônibus subsidiária da Light para operar de forma complementar a rede bonde (Pereira, 1987)²⁶. Constituiu-se como uma reserva de mercado para tentar manter o monopólio total dos serviços de transporte, que incluísse a nova tecnologia – ônibus, além do bonde elétrico. Era uma forma de reagir às pressões que a prefeitura exercia sobre o monopólio dos serviços de bonde pela Light, pois o poder municipal permitia a proliferação dos serviços de ônibus e lotação, reforçando a responsabilidade pública sobre o transporte urbano. Os conflitos de interesses entre a empresa concessionária de transporte e energia e os da autoridade pública se desenvolviam conforme o clima local.

Participação dos Transportes na receita da Light



Fonte: Eletropaulo, 1991.

²⁶ A Light chegou a importar, em 1926, 50 *luxuosos* ônibus Yellow Coach e a implantar um serviço nos bairros de Pardizes e Higienópolis, que foi desativado em 1932, atendendo a solicitação do prefeito Silva Telles, como medida de restrição ao consumo de gasolina, demandada pela Revolução daquele ano. Durante os seis anos de operação os ônibus da Light, pouco representaram para a empresa – menos de 1% da receita total e no máximo mil passageiros anuais transportados, 0,5% em relação aos 200 milhões passageiros dos bondes (Carone, 1991).

PRESIDENTE GOVERNADOR PREFEITO



1930		Heitor T. Penteado	Cardoso de M. Neto
1931		Ferreira de Camargo	Anhaia Mello
1932		Pedro de Toledo	Silva Telles
1933			Artur Sabóia
1934			
1935			
1936		Armando S. de Oliveira	
1937		Cardoso de M. Neto	Fabio Prado
1938			
1939			
1940			
1941		Ademar de Barros	
1942			
1943			
1944			Prestes Maia
1945	Getúlio Vargas	Fernando Costa	
1946	Jose Linhares	Macedo Soares	Abrahão Ribeiro
1947			Cristiano Stockler
1948			Paulo Lauro
1949			Asdrúbal da Cunha
1950	Gaspar Dutra	Ademar de Barros	Lineu Prestes
1951			
1952			Armando A. Pereira
1953			
1954	Getúlio Vargas	Lucas N. Garcês	Jânio Quadros
1955	Café Filho		Linó de Matos
1956	Nereu Ramos		Toledo Piza
1957			
1958		Jânio Quadros	
1959			
1960	J. Kubitschek		Ademar de Barros
1961	Jânio Quadros		
1962		Carvalho Pinto	
1963	João Goulart		
1964	João Branco	Ademar de Barros	Prestes Maia

3

O transporte da dispersão: o desnecessário monopólio

O segundo período (1930 – 1965) apresenta bastante complexidade, caracterizando claramente duas etapas de um processo, onde numa primeira fase, entre os anos 30 e 45, se estabelecem os passos iniciais que vão definir a fase seguinte, que transcorre desde o pós guerra até meados da década de 60. Na primeira fase caracterizam-se transformações institucionais que ampliam a organização de atuação do Estado na economia nacional, chegando, em São Paulo, a constituir-se uma empresa pública de transporte coletivo. Na fase seguinte as políticas nacionais de desenvolvimento econômico e de promoção da indústria automobilística repercutem profundamente na cidade, transformando o transporte coletivo em plataforma eleitoral das disputas pelo poder político na capital paulistana.

Quando o Estado passa a assumir, de forma centralizadora e burocrática, a responsabilidade pelo desenvolvimento econômico, o papel de promotor da indústria nacional, as cidades estão passando por profundas transformações, classes médias e trabalhadores surgem como interlocutores políticos e a política de produção dos serviços públicos sob os interesses de empresas privadas passa a ser questionada.

É a partir dos anos 30 que o Estado dirige a economia para uma nova e mais dinâmica etapa da acumulação baseada na industrialização. No primeiro momento deste processo de industrialização, que se estende até meados dos anos 50, ocorre um esquema privado de acumulação sob bases técnicas restritas. É quando o Estado começa a investir em infraestrutura, caracterizando uma fase *desenvolvimentista*. Na fase e na década seguintes, a de industrialização *pesada* (entre 1956 e 1967), ocorrem a ampliação do gasto público e o estabelecimento de bases de associação com grandes empresas oligopólicas estrangeiras, num momento caracterizado pela internacionalização do capital.

Os objetivos de desenvolvimento econômico e de integração nacional,



II. 12: Praça da Sé, 1940.

que dariam base a esse processo de industrialização, não encontraram suporte nas infra-estruturas de transporte então existentes. Estas não haviam tido condições de expandir, melhorar ou modernizar a eletrificação dos sistemas ferroviários regionais e urbanos. Passaram, então, a sofrer a concorrência dos sistemas rodoviários, beneficiados pelos competitivos preços do petróleo e pelo apoio de políticas e esforços do governo federal em prol do setor rodoviário (Barat, 1986).

Especialmente entre 30 e 50, verificou-se um processo de internalização da reposição de excedente produtivo centrado na indústria. Apoiado nas reformas engendradas após os anos 30, e especialmente na etapa desenvolvimentista da industrialização deflagrada a partir dos anos 50, Smolka (1986) destaca haver já um contexto em que os efeitos da motorização e da consolidação da indústria automobilística passam a ser a matriz da urbanização.

A constituição de um mercado de trabalho regulado para necessidades e objetivos da acumulação foi possível a partir do Estado Novo (1937-1945). Essa regulação garantia a reprodução da força de trabalho sob baixos custos, o que levou ao agravamento da concentração de renda. A industrialização estava orientada para o mercado interno emergente, pelo processo de substituição de importações e apoiada pela disponibilidade e capacidade de infra-estrutura urbana e de produção instalada.

A industrialização foi o principal fator da expansão capitalista no Brasil mas, ao mesmo tempo, a urbanização ocorreu graças a uma especial articulação com o setor terciário. Este setor abrigava a força de trabalho que a indústria não absorvia, (pois esta, ao se constituir, adotava tecnologias mais avançadas e de baixa absorção de mão-de-obra), garantindo ao mesmo tempo baixa remuneração e conseqüente baixo custo de reprodução da força de trabalho, além de ser, ainda, provedor de serviços necessários e complementares ao setor industrial. O crescimento do setor terciário teria se dado pela constituição de serviços de pouca capitalização (Smolka, 1986).

Essa articulação teve a participação do Estado, não só regulando o mercado de trabalho, mas pela sua atuação na provisão de condições gerais de produção e da urbanização. Ao absorver a responsabilidade da

produção de infra-estrutura urbana e os ônus das economias de urbanização — internalizando e socializando os seus custos — , o Estado foi gestor de um processo de urbanização incompleto e precário, que teve nas práticas clientelistas do populismo um apoio estratégico.

A redução do custo de reprodução da força de trabalho urbana, por meio da redução do custo de moradia e de transporte, permitiu ampliar a taxa de acumulação do setor industrial, e ainda, transferir para a indústria investimentos até então carreados para o setor imobiliário. A principal transformação do setor imobiliário ocorreu no mercado de locação, quando a Lei do Inquilinato (1942) congelou os aluguéis e marginalizou o setor rentista de moradia, abrindo uma brecha para a produção não capitalista — fora do mercado, da habitação popular (Bonduki, 1998).

Isso concorreu para reforçar a idéia da ação estatal na regulação das condições de trabalho e vida da classe trabalhadora, transferindo para o Estado e para o trabalhador os encargos e a mobilização de recursos para a habitação e transporte urbano, até então atividades de interesse do setor privado. As soluções de autoconstrução e de intervenção do Estado nos serviços públicos e na produção de habitação social começam a surgir.

Da mesma forma, o sistema de transporte urbano, que já vinham enfrentando crises de sua própria reprodução — obsolescência, demanda reprimida, defasagem das tarifas²⁷, etc — teve na *estatização* da empresa concessionária uma alternativa de reorganização coerente com algumas idéias em voga. A defesa do controle estatal e nacionalista dos serviços públicos contra o monopólio privado e estrangeiro aliava-se, portanto, a outros fatores estratégicos de ordem econômica — o desenvolvimento da indústria nacional representava para os capitais privados alternativas de investimentos mais atraentes do que em redes de bondes e a oportunidade de substituir essa tecnologia de transporte pela dos ônibus também favorecida por prescindir da energia elétrica (Freire, 1992 e Orrico & Santos, 1999).

Ao fim da fase do monopólio das empresas privadas estrangeiras concessionárias dos serviços e redes de bondes já se manifestava o início do

²⁷ As bases tarifárias do transporte urbano de São Paulo mantiveram-se inalteradas por mais de 3 décadas, conforme Stiel (1978).

processo de consolidação da hegemonia do ônibus, um modo que melhor atende as ligações de baixa demanda e que exige menor investimento, pois tem uma oferta baseada em veículos de menor capacidade e um regime de operação possível com baixa concentração de capital, e portanto pode ser explorado entre vários operadores proprietários. Este novo modelo (que vai conviver com a empresa estatal de transporte coletivo) corresponde ao modelo de cidade de expansão ilimitada, que o Plano de Avenidas (1930) preconizava. A produção da moradia e do transporte fora do mercado monopolista (não concentrado ou fortemente regulado) podia significar uma forma de redução do custo de reprodução da classe trabalhadora, o que iria favorecer o controle do mercado de trabalho para a indústria nascente.

A cidade de São Paulo, assumindo sua condição de principal polo industrial do país, teria o compromisso de manter e ampliar as condições físico-funcionais para que as empresas, indústrias, nacionais, estrangeiras e multinacionais, que exigiam eficiência no sistema de comunicações, energia e mão-de-obra, aqui se instalassem satisfatoriamente.

A porta de entrada do capital e da tecnologia estrangeira se fez através da metrópole paulista. O parque industrial já instalado e as evidentes potencialidades que apresentava o transformaram rapidamente em posto avançado da nova política econômica e industrial. (Meyer, 1991)

O pacto territorial²⁸ (Rolnik, 1997) de reprodução da segregação espacial (Villaça, 1998, 1999) continuava mantido neste modelo de expansão periférica e reforçado pela criação de uma infra-estrutura para a expansão industrial e pelos investimentos na cidade oficial, isto é, intervenções urbanísticas, previstas pelo Plano de Avenidas. Esse plano concebia uma estrutura rádio-concêntrica de vias para apoiar o crescimento urbano de São Paulo, onde a prioridade de implantação das obras viárias (principalmente no período em que Prestes Maia foi prefeito da cidade, entre 1938-45) favoreceu a concentração de investimentos e valorização do setor sudoeste da cidade. A reorganização da área central, se fazia a partir do construção de avenidas radiais e da rótula central, que se formava pelo alargamento e pela abertura de novas vias, capazes de receber o fluxo dos automóveis que em breve seriam produzidos por indústrias nacionais. Essa estratégia de descongestionamento e expansão da área central respondia as

²⁸ Processo de segregação espacial que reproduz, por meio da valorização imobiliária e pela regulamentação urbanística, o favorecimento de um setor urbano de maior valor, concentração de equipamentos e investimentos públicos, onde se localizam as classes de renda mais alta, comentado no capítulo anterior.

transformações no sentido da *complexidade funcional e verticalização* que vão caracterizar a metrópole que está dando apoio ao processo de industrialização (Meyer, 1991).

A criação, em 1947, da Companhia Municipal de Transportes Coletivos (CMTC), empresa pública concessionária exclusiva do transporte coletivo em São Paulo, possibilitaria organizar os serviços de transporte e superar o *obsoleto* sistema de bondes por ônibus a diesel. Não se tratava somente de ampliar a atuação do Estado nos assuntos econômicos ou do reconhecimento do transporte urbano como um serviço de utilidade pública²⁹, mas, através da ampliação dos serviços de transporte por ônibus, passar a atender áreas urbanas fora da influência das linhas do bonde e, assim, permitir a expansão dos novos loteamentos, cada vez mais ocupados por moradias autoconstruídas. Pode supor até, que a prática de uma de tarifa única para os serviços de transporte, eliminando-se as zonas ou seções de cobrança, como eram definidas as tarifas dos bondes, tenha contribuído para não condicionar ou limitar esse crescimento periférico da cidade.

Ou seja, a cidade crescia em extensão horizontal, com baixa densidade demográfica, utilizando sistemas de transporte de baixa capacidade e principalmente, exigindo menores investimentos prévios. Cabe notar, que mesmo adotando um sistema de transporte de menor investimento³⁰, prescindindo das redes e trilhos, a empresa pública (CMTC) não dispôs de recursos suficientes para acompanhar esse crescimento e expansão progressiva da aglomeração urbana e, assim, foi mantida a parcela de *mercado não oficial* que os empresários-operadores de ônibus haviam conquistado nos anos 20, nos tempos da concessionária Light. Era uma urbanização de baixo custo, compatível com o custo de reprodução da mão de obra que o setor industrial estava disposto a sustentar, garantindo o crescimento da economia paulista verificada na época.

A produção nacional de caminhões e ônibus constituiu a primeira etapa de implantação do parque automobilístico, mas a política nacional de transportes, seguindo as diretrizes do Plano de Metas³¹, enfocou principalmente a questão da circulação, priorizando, portanto, a implantação da estrutura viária nas cidades e não os investimentos em sistemas de transporte coletivo. Sem contar com investimentos e recursos públicos, os serviços de

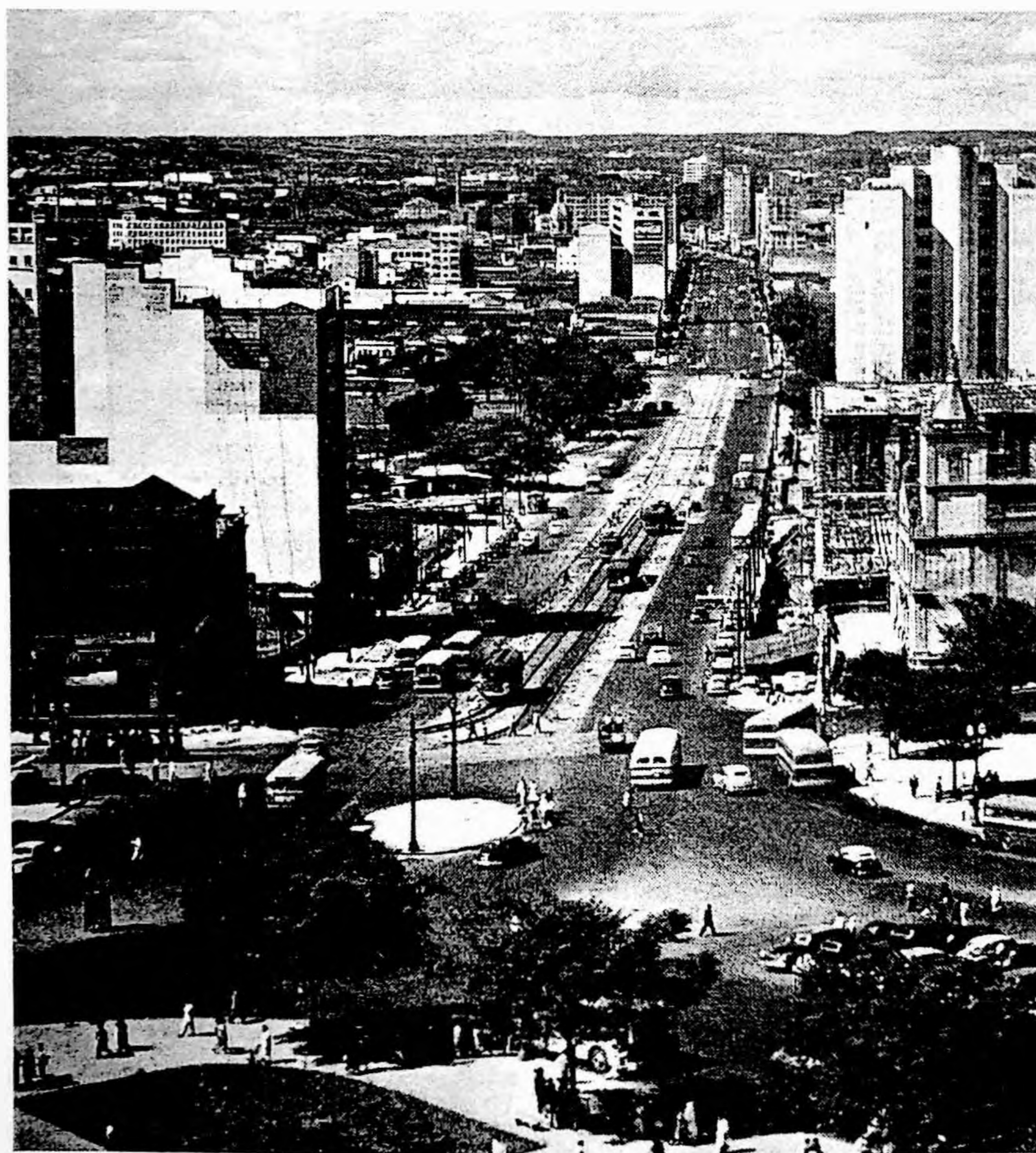
²⁹ Anhaia Mello, prefeito em 1931, urbanista e fundador da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, notabilizou-se em um ciclo de conferências de 1929 que discutia os problemas econômicos do urbanismo, defendendo ele a regulação pública dos serviços urbanos, e combatendo, especialmente, o monopólio da energia elétrica.

³⁰ Deve ser registrado, como exceção os investimentos no sistema trolebus dos anos 50.

³¹ Política de desenvolvimento econômico do governo do presidente Juscelino Kubitschek (1955-1959).

transporte coletivo continuavam sendo oferecidos e operados por mais e, cada vez maiores, empresas privadas de transporte, num regime de *permissão a título precário*, que o poder municipal, entre populismo e incapacidade administrativa, não tinha pejo em conceder.

O modelo de empresa concessionária Estatal que sucedeu o monopólio privado foi progressivamente descaracterizado em seu *monopólio*, pois tampouco estava submetido a regulamentação ou protegido da concorrência. Ou seja, sistemas de concessão a empresas privadas conviveram com sistemas de outorga a empresas públicas que estabeleciam suas próprias regulamentações (Ramos, 1997).



Il. 13: Av. Rangel Pestana, 1953.

3.1. Do monopólio privado ao monopólio público

A tendência de hegemonia dos modos de transportes sobre pneus em São Paulo foi prognosticada em 1926, através das palavras do então prefeito, Pires do Rio. Ele pronunciou-se sobre os *benefícios e vantagens do auto-ônibus*, fundamentando seu depoimento com aspectos institucionais e administrativos. Suas palavras além de marcar o que seria o início da era dos transportes coletivos sobre pneus, indicam o início da atuação direta do Estado na gestão e operação dos transportes:

... Já os bondes encontram imensa dificuldade para transitar nas ruas centrais da cidade. Os auto-ônibus, tais como outros bondes, passam como embolas nas ruas apertadas. Temos, inevitavelmente, de retirar os bondes das ruas centrais e de providenciar sobre a regulamentação do trânsito dos auto-ônibus. O recente aparecimento dos automóveis para transporte coletivo deixa as modernas cidades com dois problemas simultâneos; o do transporte sobre trilhos e o dos auto-ônibus. Estou certo de que não será possível um bom serviço de auto-ônibus sem unidade administrativa. Já os bondes pertencem a uma única empresa; à Câmara Municipal cabe legislar sobre a unidade administrativa do serviço de auto-ônibus. Para o benefício do público, talvez convenha fazer a Municipalidade o serviço de transporte em auto-ônibus. A criação do privilégio municipal, sob a direção da Prefeitura, do transporte em auto-ônibus torna-se uma necessidade da moderna vida dos grandes centros urbanos. Sem unidade administrativa, será impossível um regime regular de horário e itinerário. Precisamos ter linhas regulares, no seu caminho e nas horas como no preço de suas passagens, para que o público fique bem servido. A concorrência entre os auto-ônibus, fazendo-se pelo abaixamento irregular das passagens, pelo excesso de carros em certas horas do dia e pela sua falta em outras, pela abundância em alguns pontos da cidade e pela sua ausência em outros, constitui um mal para o público. Convém que a Câmara cogite, desde já, sobre o problema, cuja solução agravar-se-á com a demora de

sua resolução. Quanto ao problema dos bondes no centro da cidade, há o seguinte: a empresa de bondes convidou um especialista norte-americano para estudar o problema. (Stiel, 1978).

É esse o contexto que envolve a apreciação e rejeição ao Plano da Light. O especialista, convidado pela municipalidade para avaliar o plano, foi James Dallrymple, que declarou em seu parecer as vantagens do ônibus.

... durante muitos e muitos anos, o carro de bonde tinha nas mãos o monopólio natural. Era o veículo mais rápido. Mas nos últimos anos, o auto-ônibus desenvolveu-se de modo extraordinário. São Paulo, como todas as outras cidades, viu-se invadida por esta nova forma de transporte, acolhida pelo público com grande favor. (citado por Stiel, 1978)

Esse especialista manifestou-se, também, quanto ao valor da tarifa de transporte, considerando-o muito baixo para garantir os custos de produção do sistema de transporte. A tarifa que havia sido rebaixada para assegurar o monopólio da Light, em 1909, estava ao final da década de 30 desvalorizada em 50%, e assim se manteria por mais duas décadas, comprometendo a expansão da rede de bondes elétricos.

Em 1930, já são 400 ônibus em operação em São Paulo. Os 400 operadores proprietários de auto-ônibus passam a se sujeitar a um regulamento que estabelecia os padrões de serviço, velocidade, pontos de parada, etc. O que de início podia se constituir num serviço complementar e periférico a rede de bondes, passou a ser uma alternativa que lhe fazia concorrência. Em 1935, o número de linhas de ônibus em operação era quase igual ao das linhas de bonde, 62 e 72 linhas, respectivamente.

Mas, foi em 1934, que o prefeito Antônio Carlos, de fato, organizou o serviço de ônibus, fixando as bases de uma prática concentradora, ao favorecer as empresas maiores, pela exigência de 20% de frota reserva para o serviço, reduzida a 15 % quando a empresa tivesse mais de 30 auto-ônibus em operação.



Il. 14: Nos anos 30, crescem os serviços de ônibus.

Il. 15: Inauguração de linha de ônibus.

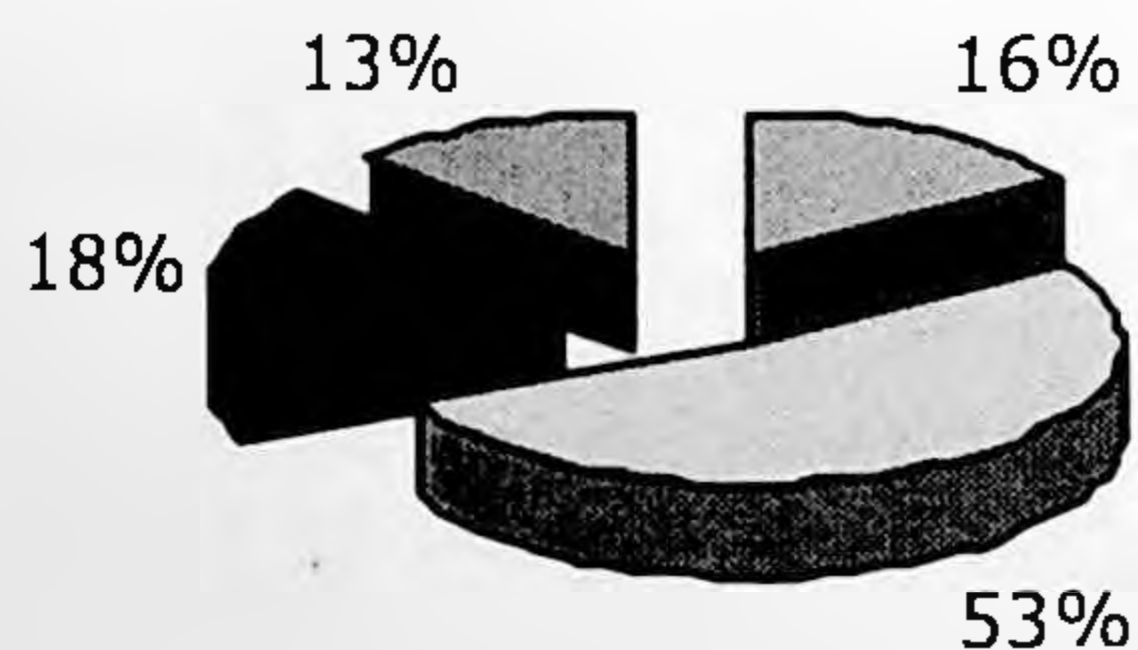
Essa intervenção parece ter sido eficiente, pois a situação dois anos depois (1936) já era diferente do modelo de operadores proprietários. O serviço de linhas que atendiam a área central era feito por 38 empresas. Destas, a grande maioria (90%) operava somente uma linha de ônibus (com 431 veículos) e 10 % da frota era de empresas pessoais. Os outros 10 % dos ônibus pertenciam a empresas cuja razão social tinha alguma referência a melhoramentos ou loteamentos urbanos, como a Companhia Melhoramentos do Brás, Viação Urbana Paulista, ou Auto-Viação Melhoramentos da Freguesia do Ó.

Escala das empresas operadoras em 1936

	Quantidade de empresas
até 5 ônibus	6
de 5 a 10 ônibus	20
de 10 a 15 ônibus	7
acima de 15 ônibus	5
Total	38

Fonte: Stiel, 1978.

- até 5 ônibus
- de 5 a 10 ônibus
- de 10 a 15 ônibus
- acima de 15 ônibus



O Ato Executivo nº 1069 (1936) do prefeito Fábio Prado alterou disposições do Ato nº 135 de 1902, que expedia o regulamento para os serviços de viação e distribuição de energia elétrica, interferindo em última instância no relacionamento entre o poder concedente e a *privilegiada* empresa concessionária dos serviços de bondes.

Esse Ato tornou obrigatória a aprovação da Prefeitura para projetos de frota, especificações de materiais até itinerários e horários de operação do serviço de bondes. A Prefeitura também passou a exigir que "*a companhia (Light) aumente os carros em linha. Sempre que o número de passageiros exceder 75%, durante um mês, da lotação dos carros dela no serviço*". No Ato, pela primeira vez se evidenciou o interesse da Prefeitura na "conveniência do tráfego em geral", como também em possíveis alterações nas relações e de interferência na atividade da empresa.

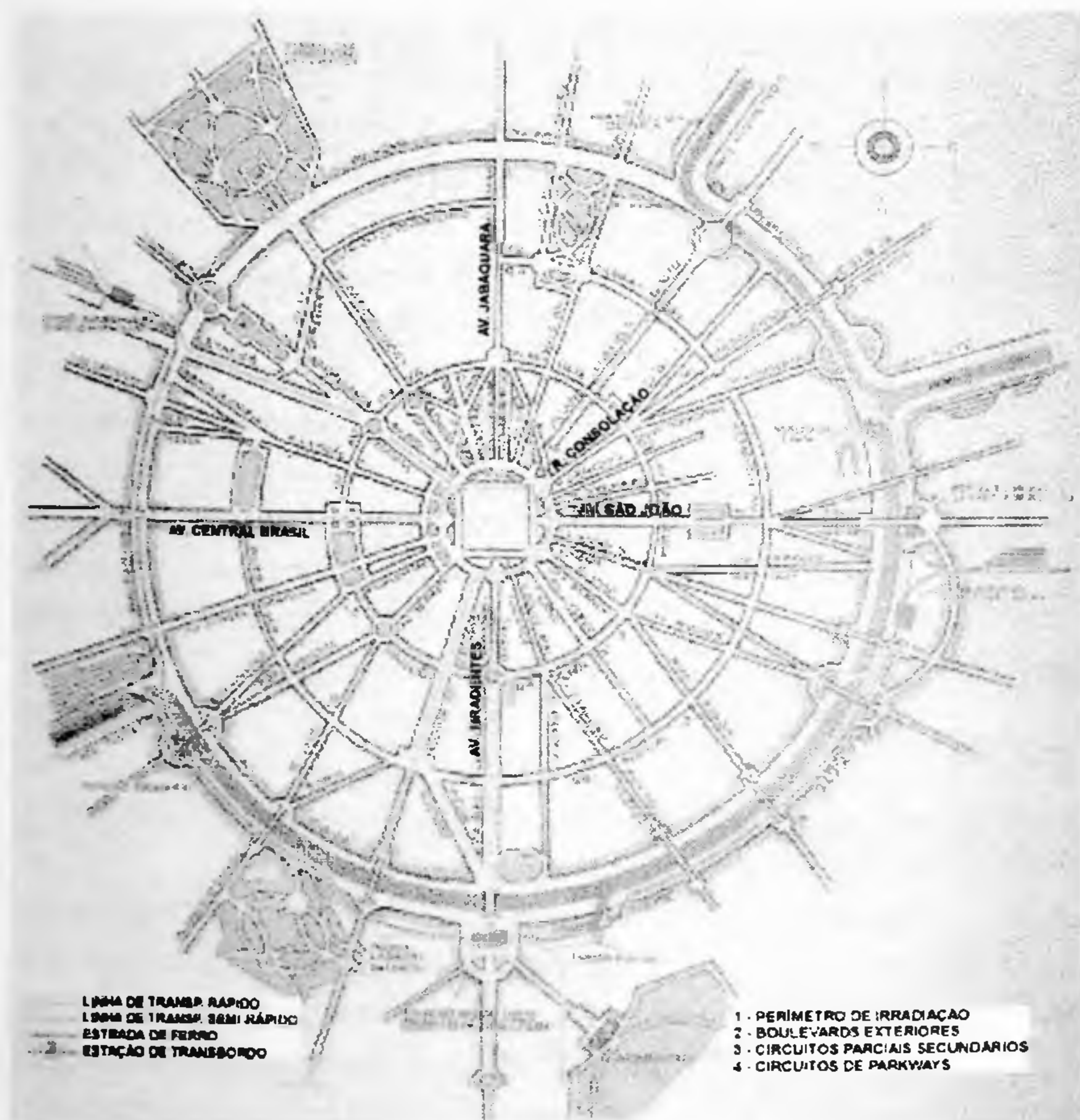
É importante lembrar que a administração pública vinha se fortificando e profissionalizando nessa década. São personagens importantes dessa época alguns próceres do Urbanismo em São Paulo, como Vítor da Silva Freire, Luiz de Anhaia Mello e Francisco Prestes Maia.

O papel do Estado e da administração pública vinha se modificando, sendo esse um momento de transição do pensamento urbanístico em São Paulo, o que ocorreu entre os anos 10 e 30, com a transição do modelo *empresarial* para o modelo *provedor e árbitro*. Essas duas visões e modelos vão, no entanto, conviver tanto na formulação do pensamento urbanístico, como na constituição da própria administração municipal, como afirma Leme (1990).

Na visão de Freire, o Estado pode assumir uma postura empresarial associando-se à iniciativa privada para a realização de obras públicas, tendo apenas a preocupação de garantir a obediência a determinados parâmetros de projeto. (Leme, 1990)

Prestes Maia entendia que o Estado deveria ampliar a sua atuação, seja pela produção e gestão dos serviços públicos, seja por seu papel de árbitro, criando normas, impostos e taxas que garantam os interesses públicos e privados e os recursos necessários para as obras e serviços exigidos pela cidade.

II. 16: Esquema do Plano de Avenidas, 1930.



Encontramos sintonia entre Vítor da Silva Freire e Anhaia Mello na série de artigos e conferencias desenvolvida por este em 1929, reeditada em 1940, sob os auspícios da Prefeitura do Município de São Paulo, durante a gestão Prestes Maia. Isto nos parece ter servido de fundamentação para a criação da CMTA mais adiante, no ano de 1947. Estas conferências têm um grande conteúdo político e doutrinário. A discussão dos aspectos econômicos do sistema de serviços de utilidade pública proposta põe expressa a concepção do autor sobre o Estado e o significado do interesse público e privado. Defensor da *regulamentação*, lança as bases da doutrina de administração e direito urbanístico entre nós (Meirelles, 1977).

No prefácio da segunda edição de *Problemas do Urbanismo* (1940), Plínio A. Branco, então engenheiro chefe da Comissão de Estudos de Transportes Coletivos do Municípios de São Paulo, exalta erudição, ineditismo, idéias renovadoras e atualidade de Anhaia Mello sobre a regulamentação dos serviços de utilidade pública. Afirma ser amplo consenso que o Estado deve organizar e fiscalizar e serviço de utilidade público.

Sendo ele (o Estado) entidade ética por excelência, não pode alhear-se desses problemas econômicos e sociais no mais alto sentido. É de fato, todos constatados, que o conceito do Estado em sua evolução, admite-os cada vez mais orgânico, mais rico de funções e deveres, progredindo em profundidade, não para cercear o indivíduo, mais para valoriza-lo e elevar-lhe a consciência. (Plínio Branco in Anhaia Mello, 1940)

O trabalho *patriótico* de Anhaia Mello é ressaltado pela ênfase dada ao desvio de finalidade que as concessões parecem incorrer. Usando exemplos internacionais, chama a atenção para as questões locais. As vantagens da socialização dos serviços de utilidade pública são propagadas quando afirma, "*não se cuida de socialismo ou bolchevismo, nem de ideais políticos partidários, cuida-se apenas de ECONOMIA (grifo do autor)*" (Anhaia Mello, 1940).

Essas palestras ocorreram à época em que, mais uma vez, estavam sendo revistos os contratos de concessões de energia elétrica ao monopólio da Light & Power no Estado de São Paulo. Essas palestras, críticas significativas e que tiveram grande repercussão, anteciparam o ato do então prefeito Anhaia Mello, que em 1931 cria a Comissão de Serviços de Utilidade Pública. As palestras discorrem sobre a natureza, classificação e características econômicas dos serviços de utilidade pública. Refletindo sobre as mudanças de ordem econômica mundial, Anhaia Mello propõe o *monopólio público*.

A produção em larga escala e monopolista é necessária; a cooperação sistemática é benéfica, e um sistema econômico-social eficiente só poderá resultar do controle do Estado em toda a linha. Se o princípio é cada vez mais verdadeiro em todo o campo econômico, que diremos do domínio mais restrito das indústrias de utilidade pública, que apresentam características especiais. (Anhaia Mello, 1940)

A conclusão de suas palestras está sintetizada de forma enfática, em teses de defesa da regulamentação dos serviços de utilidade pública.

A socialização, parcial embora, é necessária, para padrão de custo como auxiliar preciosa da regulamentação. ... Laissez-faire, curso natural dos acontecimentos, mãos invisíveis - nada farão por nós. E se não houver um controle social crescente para atender ao aumento de complexidade social, ninguém espere futuro mais feliz para a humanidade. ... Os serviços de utilidade pública são monopólios naturais e portanto só a regulamentação efetiva é capaz de proteger o interesse público. Essa regulamentação efetiva é entendida pela fixação de tarifas e preços de serviços, evitando avaliações fantásticas e lucros excessivos, que não se coadunam com as restrições peculiares de uma função quasi-pública, e que garante ao mesmo tempo os capitais investidos nessas indústrias, fatores essenciais do progresso urbano, elevação do standard da vida e bem estar social. (Anhaia Mello, 1940)

A iniciativa de reedição do segundo ciclo de palestra de Anhaia Mello, dez anos mais tarde, levou em conta a atualidade das idéias e a oportunidade de discutir o interesse coletivo e os problemas da administração pública, quando ainda se colocava a questão da importância ou não do transporte urbano como serviço público (!). Os temas então discutidos — regulamentação e municipalização dos serviços públicos, serviço pelo custo e estabelecimento de tarifas — mantêm-se na ordem do dia até hoje. A discussão iniciada por Anhaia Mello, e que deu fundamento à constituição do monopólio público representado pela CMTTC, permanece sempre oportuna.

Dez anos mais tarde, também, a concorrência entre ônibus e bondes estava quase equilibrada. Uma frota de 700 ônibus transportava cerca de 50% dos passageiros que os 570 bondes transportavam, evidenciando, nesse período, o desinteresse e a desestruturação da Light and Power da sua atividade de transporte. Nesse mesmo período, ao longo da década de 30, deve-se destacar o estabelecimento da política energética nacional, pelo Código das Águas de 1934, e pela criação do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica em 1939, que vão organizar o setor energético, com a fixação de tarifas, e regulamentar a remuneração financeira das concessionárias de energia elétrica. Isto confirmou um mercado certamente

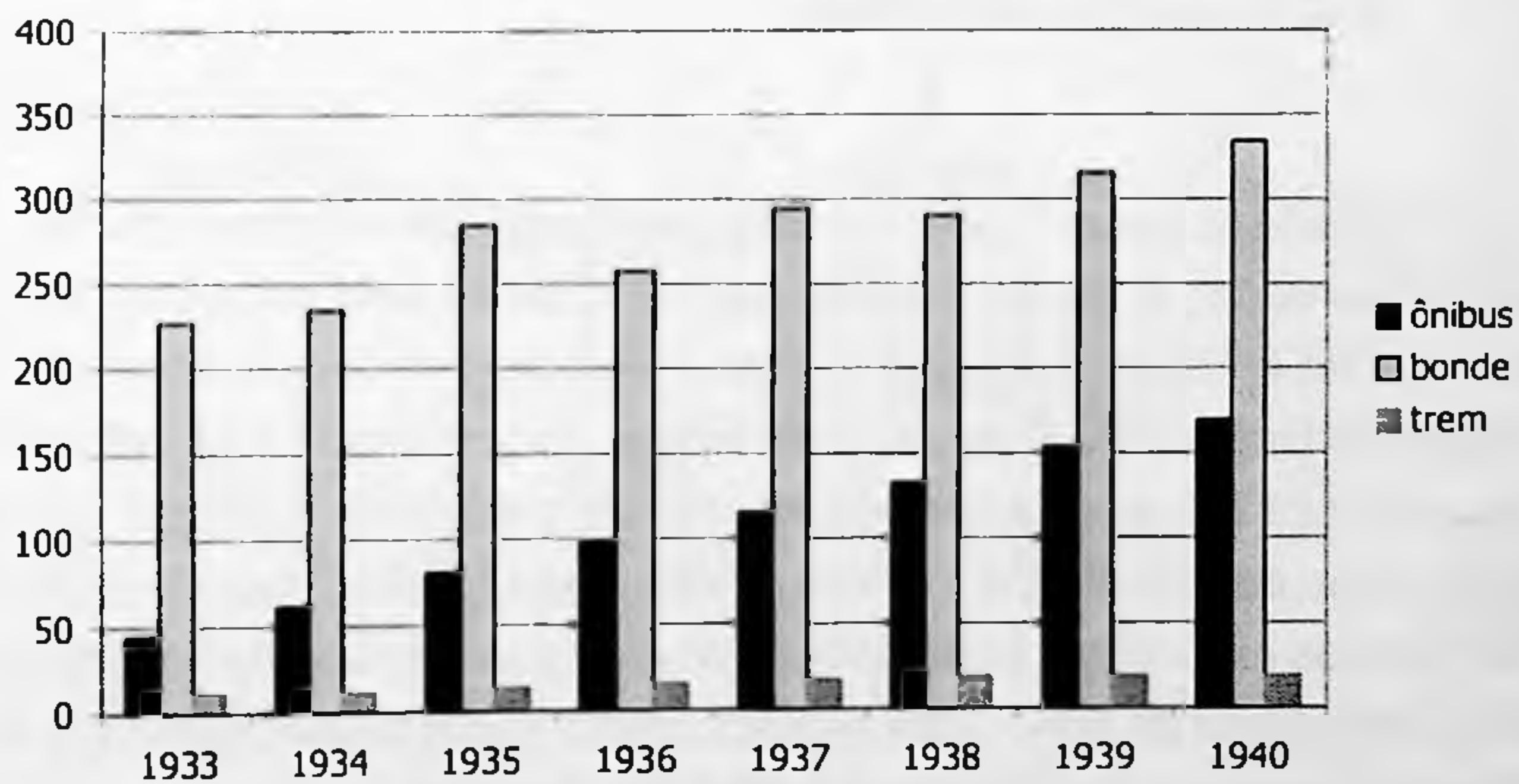
com menos riscos e concorrência e, portanto, mais atraente que o de transporte urbano sobre trilhos.

A Segunda Guerra Mundial comprometeu a ampliação da frota de ônibus, uma vez que os chassis eram importados e havia também restrições para o consumo de combustíveis.

Evolução da divisão modal em São Paulo 1933-40
(passageiros anuais)

	ônibus	bonde	trem
1933	44	227	11
1934	62	234	12
1935	80	284	14
1936	98	258	15
1937	116	295	17
1938	133	291	19
1939	154	315	20
1940	169	335	19

Fonte: Rudolfer, 1943.



Somente nos anos 50 é que esse quadro vai se alterar, especialmente com o apoio dos planos de ajuda econômica e de desenvolvimento industrial do governo norte-americano. O Plano de Melhoramentos, de autoria de Robert Moses, desenvolvido para o governo de Adhemar de Barros, propondo a compra de 500 ônibus a serem montados aqui, é um bom exemplo das diretrizes de política econômica que iriam repercutir no desenvolvimento da metrópole paulista.

O poder público, ao longo das primeiras décadas deste século, manteve a concessão de monopólio do transporte por bonde da Light (com a anuência ou não desta) convivendo com a concorrência dos serviços de transporte de empresários de ônibus que, ainda que a título precário, obtinham a permissão de operação. Com a criação da CMTC, todos esses serviços foram centralizados e absorvidos pela empresa municipal. Ela seria a única concessionária de transporte coletivo urbano por bonde ou por ônibus. Mas uma brecha estava garantida: somente as linhas rurais seriam operadas por permissão da CMTC aos empresários de ônibus.

3.2.A criação da CMTC

Desde os anos 30, amplia-se a atuação da administração pública na esfera municipal. A questão dos transportes, talvez pela eminência do fim do contrato de concessão com a Light, mereceu estudos especiais. A Comissão de Estudos de Transporte Coletivos, formada em 1939, promoveu uma pioneira pesquisa e recenseamento do transporte e tráfego de São Paulo. Além de sistematizar os dados disponíveis desde o Plano da Light, de 1927, até as estatísticas fornecidas pelas empresas de auto-ônibus, companhias de estrada de ferro, este estudo adotou metodologia rigorosa e atualizada.³² Dentre as conclusões do relatório, constatava-se que:

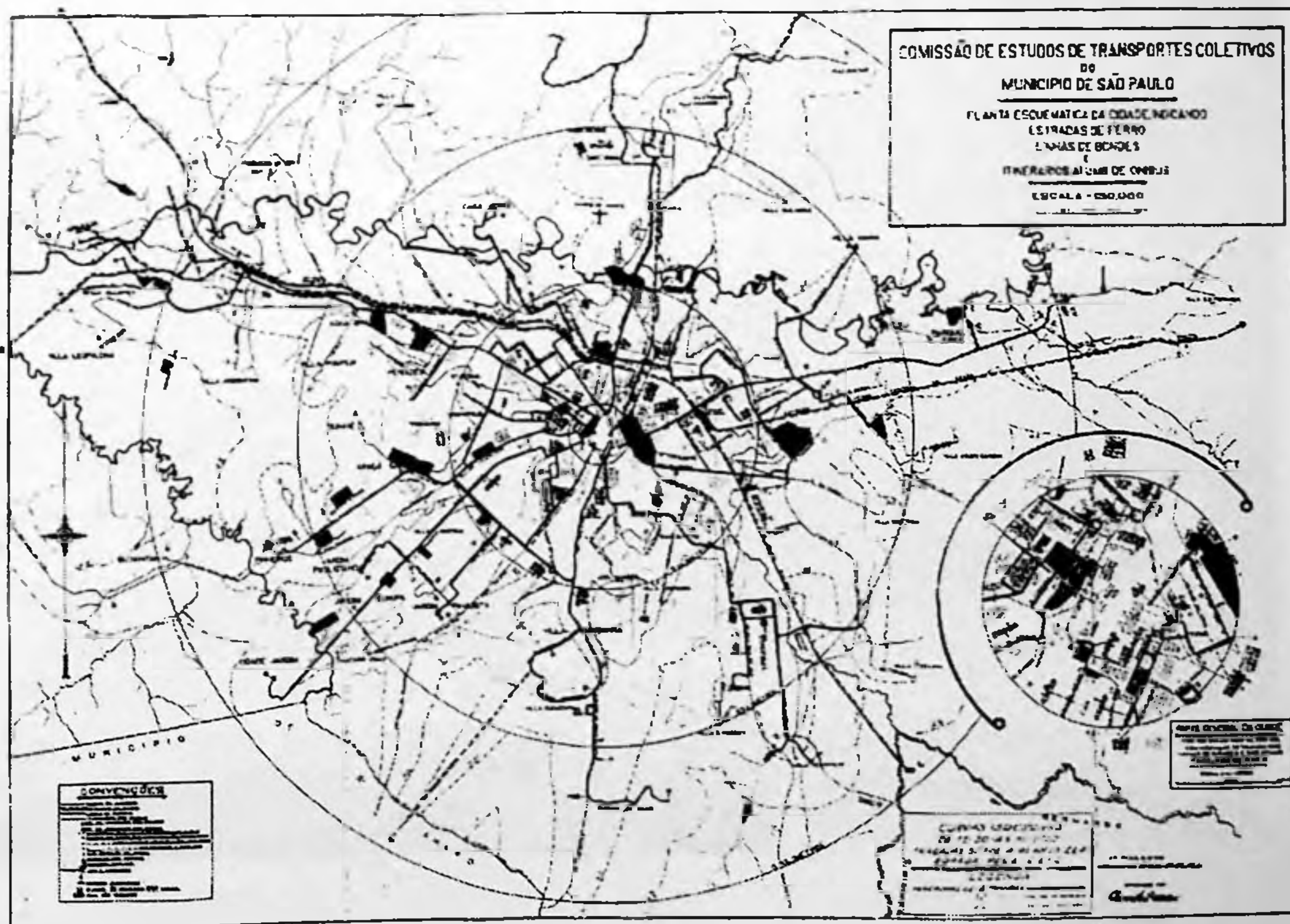
Apesar do desenvolvimento dos serviços de auto-ônibus, os transportes coletivos em geral não apresentam índice de adequidade

³² Nos relatórios da comissão é citada a metodologia da Ecologia Urbana desenvolvida na década de 20, pela Escola de Chicago.

razoável, sendo de se notar que, pelo menos, a partir de 1935, nada foi feito para desenvolver o equipamento dos transportes sobre trilhos, de acordo com o crescimento da população. ... O crescimento do número de auto-ônibus mostra grande incremento deste serviço, a partir de 1933, quando passou para jurisdição municipal. As modificações postas em prática no sistema de transporte sobre trilhos, em 1937, tiveram influência decisiva no incremento do serviços dos auto-ônibus nos anos seguintes. Também a melhoria do serviço se deve ao aumento da procura de auto-ônibus pelo público em geral. (Rudolfer, 1943)

Esta mesma Comissão, que produziu um plano integrado e global de transportes urbanos, pôs em discussão a organização do transporte como serviço público e as vantagens do monopólio público, lançando as bases para a constituição de uma empresa pública responsável pelo transporte coletivo. O número de ônibus em São Paulo, em 1941, superou os 1 mil, enquanto o de bondes manteve-se em 500. Assim, eram os ônibus que transportavam a maior parte dos passageiros. Trinta e sete empresas particulares exploravam 90 linhas que circulavam pelo município.

II. 17: Rede de Transportes, 1940.



Pode-se supor que vieram das limitações dos interesses da Light as bases para que o governo da cidade assumisse a organização e a prestação do serviço de transporte. E que, de fato, à partir da criação da CMTC começa a se assimilar o conceito de *serviço público* na administração da cidade.

Apesar de ter sido criada em São Paulo, em 1947, a CMTC, uma empresa municipal fundada no conceito do monopólio natural da rede de transporte, e que, por quase 50 anos foi concessionária exclusiva do serviço de transporte de passageiros, a permanente operação de ônibus por empresas privadas ocorria desde os anos 20, indicando a convivência de uma certa *privatização* ou *desregulamentação* do setor de transporte urbano ao longo de toda a sua existência.

Il. 18 : Primeiro trolebus em São Paulo, 1949.



O monopólio estatal nos transportes públicos caracterizou, porém, mais intensamente uma década — entre 1945 e 1957. Durante esse período, quando governaram dez prefeitos — de Abraão Ribeiro a Jânio Quadros, entendia-se que a participação direta do poder público era necessária para assegurar o interesse público e a prestação de serviços de utilidade pública como o transporte urbano. Uma vez estabelecida, a empresa serviu como instrumento político de forte apelo populista.

As novas condições econômicas, que davam vantagem ao consumo de petróleo e o incentivo à indústria automobilística, ajudaram a transformar o cenário dos transportes urbanos em São Paulo. Estes tornavam-se cada vez mais necessários para atingir os limites da cidade, que nesses dez anos passou a abrigar quase o dobro de população. E como serviço de utilidade pública, o transporte urbano revelou-se também um atrativo setor de negócios.

O monopólio público do transporte coletivo por ônibus, e não a empresa municipal CMTTC, durou o tempo suficiente para a superação efetiva do sistema bonde e estruturação do mercado para as empresas particulares. A inovação necessária para a metrópole dos anos 70 se deu por outra empresa, a Companhia do Metrô, que estaria moldada a um novo quadro institucional, político e econômico.

Alguns dos objetivos iniciais da CMTTC foram preservados, especialmente nos projetos ligados aos sistemas elétricos. O investimento em tecnologia, desenvolvida em torno do trolebus, parece confirmar que somente à iniciativa de um empreendimento público cabe o ônus da inovação tecnológica e do desbravamento de alternativas e constituição de mercado. Uma vez assegurado, aí sim, a iniciativa privada vem logo atrás.

Com o fim da 2ª Guerra Mundial e a volta ao regime democrático no Brasil, o Decreto-Lei Federal 3.366 / (1941), que obrigava a Light a continuar a prestar os serviços de transporte, é revogado. O interesse da empresa podia, então, ser preservado e a administração municipal podia se integrar na estratégia política de desenvolvimento nacional.

No entanto, a passagem do monopólio privado para o público acarretou um ônus para a CMTTC. À empresa pública cabia o gerenciamento de

uma frota de bondes antigos, uma rede insuficiente para atender a expansão urbana e um serviço remunerado com uma tarifa mantida por força da exploração da energia elétrica. Não é à toa, portanto, ou certamente é seu corolário, o quebra-quebra motivado pelo aumento tarifário em primeiro de agosto de 1947, quando houve a majoração de 200 para 500 réis na tarifa das passagens de bonde.

.. em 1º de agosto de 1947, passado um mês de serviço, a companhia elevou suas tarifas para 0,50 centavos, mais de 100% de uma só vez. O povo acostumado a pagar 0,20 desde quase 80 anos, revoltou-se, efetuando um "quebra-quebra" de grandes proporções, tanto de bondes quanto de ônibus. Tenta invadir a Prefeitura na rua Líbero Badaró, tentando destruí-la também, só não conseguindo por Ter sido a Polícia prevenida a tempo. Vários bondes e ônibus foram completamente destruídos por depredação e fogo. Só no dia seguinte é que foi restabelecido do tráfego com guardas armados em cada carro, mas os preços continuaram os mesmos... (Stiel, 1978)

O Decreto-Lei Estadual nº 15.958 (1946), que organiza a CMTC, faz uma única menção ao sistema de transporte, sem distinguir porém um modo em especial:

art. 5 - a aquisição dos bens referidos nos art. 3 (bens da Light) e art. 4 (demais empresas operadoras) destinam-se a prestação unificada do serviço de transporte coletivo de passageiros, podendo a PMSP para tal efeito contratar o fornecimento de energia elétrica, a locação de móveis úteis à execução dos serviços, a prestação dos serviços auxiliares e técnicos, a cessão de utensílios e ferramentas e o mais que for de interesse à perfeita consecução dos fins a que se destinem os bens adquiridos e à mais ampla satisfação dos interesses ligados à questão dos transportes coletivos nesta Capital, para que se estabelecerá nos respectivos contratos de reversão onerosa, venda e compra, locação obrigações e desistências de direitos, todas as cláusulas e condições reputadas necessárias, inclusive as relativas ao pessoal transferido. (ESP, 1946)

Garantida pelo Decreto nº 365 (1946), a concessão do serviço público à empresa municipal, lhe conferia também a incumbência de coordenar os vários sistemas e tecnologias de transporte, integrando se possível

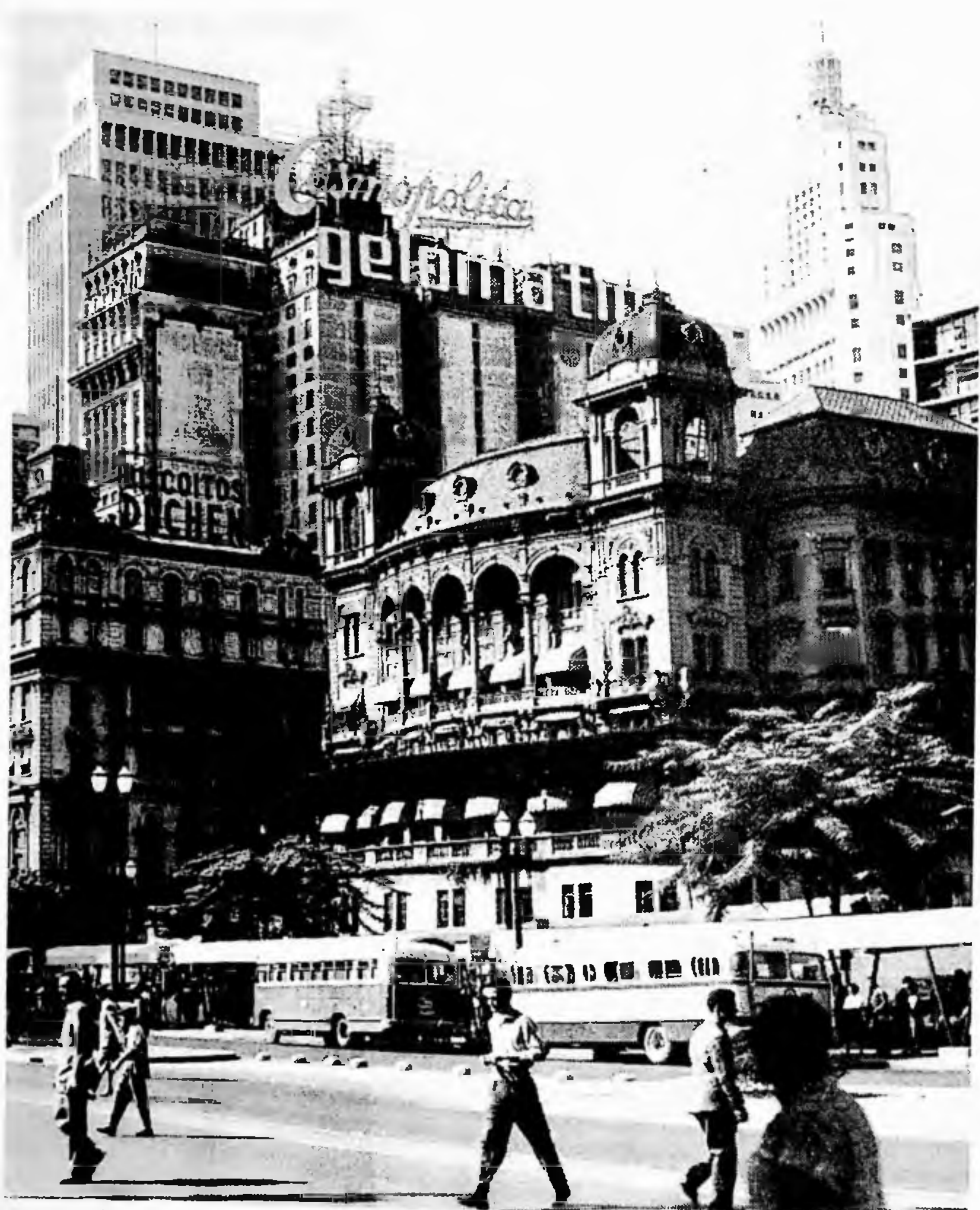
as propriedades e recursos disponíveis³³. Em 1947, a Prefeitura determinou a transferência do patrimônio da Light relativo a transportes coletivos para a nova empresa, e a encampação de outras empresas operadoras de serviços de auto-ônibus. Entretanto, algumas empresas privadas passaram a operar somente as linhas de ônibus fora do perímetro urbano. O valor inicial do investimento da CMTC, em 13 de março de 1947 era de Cr\$ 250 milhões. Como concessionária exclusiva, dois anos depois, a CMTC pode implantar o sistema de trolebus na cidade, e introduziu os primeiros abrigos para passageiros nos pontos de parada.

Os documentos legais asseguravam a soberania e exclusividade da CMTC na prestação e exploração do serviço público de transporte coletivo. O serviço seria prestado no regime de serviço pelo custo, admitindo-se uma remuneração anual do capital não superior a 10%. Pela restrição e delimitação da atuação das empresas privadas na zona rural, a atuação da concessionária era favorecida — estavam reservadas as linhas mais rentáveis e a coordenação de todo o sistema de transporte urbano. As empresas privadas só podiam operar linhas rurais com demandas inferiores a *600 assentos diários*. A operação do conjunto dessas linhas estavam também limitada a 33% da receita da CMTC. Não podiam ser contratadas novas linhas além desse limite; portanto, a CMTC definia o limite do mercado para as empresas de ônibus.

Parecia ainda não predominar a idéia de que sempre cabe ao Estado a responsabilidade dos serviços públicos de alta capitalização e baixa rentabilidade. No entanto, o investimento público em transporte foi pequeno. No período em que a CMTC atendia 84% dos passageiros dos sistemas auto-ônibus, bonde e trolebus, foram acrescentados 75 bondes usados e 30 trolebus, além dos bondes reformados (já quase cinquentenários!) e de ônibus transferidos das companhias particulares, ou danificados no famoso quebra-quebra de agosto de 1947. Cabe lembrar que o capital da CMTC era formado por ações da Light e das antigas empresas operadoras de ônibus, sua administração dependia da Prefeitura, que o prefeito, durante alguns períodos, era indicado pelo governador, e que, portanto, conciliar ou submeter esses interesses aos do público não consistia em tarefa fácil.

³³ O prefeito Abrahão Ribeiro, pelo Decreto-Lei nº 365, de 10 de outubro de 1946, autorizou a constituição de uma empresa responsável pelo transporte público, criando-se então a Companhia Municipal de Transportes Coletivos - CMTC.

II. 19: Os transportes de São Paulo no final dos anos 50.



É importante destacar que CMTA não investiu efetivamente no sistema de bonde: a frota de bondes nunca chegou a ser incrementada, mas sim apenas adaptada ou reformada (o desinteresse pelo sistema não foi prerrogativa da Light...), como também a sua tarifa sempre se manteve inferior à do ônibus.

Desde o fim da II Guerra Mundial e durante quase uma década, segue-se um período onde oscilam o regime de liberdade cambial, a exaustão das reservas cambiais nacionais, a limitação às importações e o incentivo

ao desenvolvimento industrial, que vão dificultar ainda mais a manutenção e substituição de frota importada de bondes. Se, por um lado, esta conjuntura econômica deu incentivo à tradição de *garagem e engenharia* da CMTC para o desenvolvimento tecnológico, por outro lado, comprometeu o patrimônio da empresa e suas condições de concorrência num mercado que cada vez mais ampliava as opções e perspectivas do setor automotivo.

A exploração privada cabia, portanto um papel complementar na política de transporte adotada. A falta de investimento na ampliação dos serviços da CMTC era compensada, em parte, pelos investimentos realizados pelas empresas particulares. Enquanto a CMTC se ocupava de recuperar (renovando) sua desgastada frota, as empresas particulares ampliavam seus serviços. (Itacarambi, 1985)

Nesse quadro, parecia não se encontrar qualquer justificativa para dar sobrevida ao sistema bonde, os incentivos eram todos carregados para a indústria de autopeças, automobilística e até qualquer projeto e estímulo ao desenvolvimento do trolebus nacional. Vítima de uma morte anunciada 30 anos antes, o desaparecimento do sistema bonde, a partir de 1957, foi *festejado* como sinal de progresso e eficiência. Apesar das promessas sua rede de mais de 300 km até hoje não foram substituídas pelos moderno sistema metrô, e o alegado transtorno que os bondes causavam no trânsito, hoje corre por conta dos ônibus elétricos ou não.

A rede de bondes da CMTC estendia-se por 353 km, com 22 linhas e 146 carros em operação, empregando 2200 funcionários. Era um sistema que atrapalhava o trânsito mais do que servia à população. A supressão da linha Jardim Paulista, em outubro de 1965, foi o início da execução progressiva do plano de extinção dos bondes. A linha Biológico-Santo Amaro foi a última a ser suprimida, em março de 1968. A CMTC criou novas linhas de ônibus, ou reforçou algumas já existentes, para compensar a extinção dos bondes. Os passageiros não sofreram nenhum prejuízo e a retirada de bondes de circulação propiciou considerável desafogo ao trânsito em mais de 50 vias importantes, como, por exemplo: avenidas Celso Garcia, Paulista, Angélica, São João, Água Branca, Guilherme Cotching, Rangel Pestana e ruas Consolação, da Glória, Xavier de Toledo, Pamplona e outras. (PMSP, 1968)

3.3. A operação privada do transporte coletivo

O fortalecimento do setor privado operador dos transportes coletivos em São Paulo ocorreu, a nosso ver, graças à atuação do poder público — por efeito de medidas de gestão e de políticas setoriais e locais, como também, reflexo da política econômica nacional.

Mesmo com a criação da CMTC e a conseqüente absorção de 17 empresas particulares e seus quase 600 ônibus, o setor das empresas privadas operadoras de transporte urbano por ônibus, já há mais de 20 anos atuante na cidade, continuou a incrementar suas frotas. E de forma muito intensa, pois somente entre os anos de 1948 e 1952, a frota dos operadores privados de transporte coletivo cresceu cerca de 270%, enquanto a recém formada empresa pública tentava se organizar.

O final da 2ª Guerra possibilitou também a intensificação das relações comerciais e políticas com os EUA, que significou uma oferta importante de combustível e de novos ônibus importados, com maior capacidade e velocidade. Além disso, o fim da ditadura do presidente Vargas³⁴ conferiu maior importância do voto popular na orientação política dos governantes e trouxe para a pauta dos problemas urbanos as questões que afetavam a população de baixa renda ou moradora da periferia da cidade. Ou seja, passam a ser considerados clientes preferenciais dos serviços de consumo coletivo, dentre os quais o transporte urbano se destaca não só como fundamental para os trabalhadores como estratégico para o sistema econômico urbano.

Esses argumentos ilustram mudança de orientação na administração operada na empresa durante as gestões populistas de Jânio Quadros e Adhemar de Barros. Entre a *vassoura* e a *peneira*³⁵, a CMTC enfrenta duas campanhas - uma pela melhoria da empresa e a outra pela sua extinção.

³⁴ Em 1945 o presidente Getúlio Vargas é deposto por um golpe militar, que é seguido pela convocação de eleições livres.

³⁵ A *vassoura* era o símbolo da campanha de Jânio Quadros e a *peneira*, de Adhemar de Barros.

Em 1954, a CMTC operava 90% dos serviços de transporte coletivo da cidade. Tornara-se uma das maiores empresas de ônibus municipais do mundo, desenvolvendo, a fim de suprir a falta de tecnologia no setor, um complexo industrial próprio destinado à reforma e encarroçamento de veículos. (SPTrans, 1996)



Il. 20: 'Pau de arara' urbano, 1950.

A política empreendida por Jânio Quadros apoiou a exploração pública de transporte coletivo e expôs a CMTC, como principal instrumento desta política, à ingerências político-partidárias e a crises administrativas. Itacarambi (1985) associa a essas crises da CMTC indícios de mudanças na política de transporte urbano no sentido do fim do monopólio estatal, que tem lugar especialmente ao longo das gestões de Adhemar de Barros na Prefeitura, entre 1957 e 1961 :

O transporte de massa foi abandonado de vez e, na exploração mista, a exploração privada passou a ter primazia. Com o descrédito a que a CMTC fora submetida, aliado ao relativo crescimento das empresas particulares, a partir de 1957 já se passou a adotar medidas claramente no sentido de inviabilizar a exploração pública em benefício da exploração privada. Entre essas medidas relacionamos as seguintes:

- *prorrogação do prazo para encampação das empresas particulares e ampliação dos limites de suas receitas;*

- *transferência de linhas rentáveis da CMTC para empresas particulares;*
- *falta de investimento na CMTC e ou investimentos inadequados (aquisição de jantanas e microônibus, por exemplo);*
- *campanhas visando o desgaste e a extinção da CMTC;*
- *deliberada não estruturação da CMTC, através da permissão desregulada para o funcionamento de novas empresas em concorrência com a Companhia. (Itacarambi, 1985)*

Isso foi possível pelas alterações introduzidas pelo Decreto nº 3.438 (1957) que efetivamente liberava mercado para as empresas privadas: o limite de arrecadação das linhas rurais passava a 49% da receita das linhas exploradas pela CMTC.

Esse período, entre 1957 e 1960, caracteriza-se como vigorando uma certa *privatização desregulamentada*. Foi promovida pela multiplicação de precários e irregulares contratos com pequenas empresas e a participação da CMTC despenca de 87% para 22% das viagens em transporte coletivo. São causas importantes disso a desativação do sistema bonde, o não incremento do sistema ônibus ou a inépcia administrativa. No entanto, o uso político da empresa, esquemas de corrupção e o favorecimento nos processos de concessão de linhas a grupos privados não podem ser desconsiderados.

Sob o argumento de que a CMTC não dispunha de capital social, pois não tinha ajuda financeira dos governo estadual e federal para renovação da frota, Adhemar de Barros entendia dever aceitar a *colaboração* do setor privado. Assim, 54 concessões, ditas *precárias e revogável* (sic), foram concedidas em um único dia e sem concorrência pública. O mercado de transporte urbano se transforma pela inclusão de mais 16 empresas (antes 29) que passam a operar 200 linhas com uma frota de mais de mil ônibus. Em 1961, 352 empresas privadas operavam 1.800 ônibus, enquanto a CMTC tinha 600 ônibus e se apregoava o fim do sistema bonde. É bom lembrar que colaborava com essa *desregulamentação* do sistema de transporte coletivo por ônibus, nos anos 50 existia o serviço de lotação, operado com automóveis a semelhança do serviço táxi, que eram controlados pelo DET – Departamento Estadual de Trânsito.

O prefeito Prestes Maia, eleito em 1961, aceitou denúncias dos sindicatos de trabalhadores e instalou uma Comissão de Sindicância relativa ao período de administração entre 1956 e 1960, apesar de afirmar "*...obediência a norma universalmente consagrada, qual seja a da manutenção de todo o serviço de transporte por uma só entidade...*". A política de transporte coletivo estava assim definida e relegada para segundo plano, pois Prestes Maia reconheceu a impossibilidade de retomar o monopólio da CMTC, por não dispor de capital, uma vez que "*...os investimentos eram poucos até mesmo para as obras essenciais da cidade*"³⁶.

Definitivamente, ao longo de seus primeiros 10 anos de existência a CMTC não havia conseguido firmar o conceito de *essencialidade* para o serviço de utilidade pública transporte, e tampouco demonstrado vantagem no monopólio público. Em meados da década, nos estertores do sistema bonde, enquanto a CMTC transportava cerca de 300 milhões de passageiros ao ano, as empresas permissionárias transportavam mais de 800 milhões de passageiros anuais. Nessa mesma época, beneficiados pela eletrificação das linhas e material rodante adequado, os trem de subúrbio, que se desenvolviam à margem dos serviços ferroviários de carga e de passageiros de longa distância, chegaram a transportar mais de 125 milhões, ou seja, quase 10% do transporte coletivo urbano.

3.4. Planos de melhoramentos e planos de transporte urbano

Se as finanças da cidade não iam bem, o país, por sua vez, apresentava altas taxas de crescimento — o desenvolvimento e a economia nacional se apoiavam na implementação da indústria de base, na contínua produção de bens de consumo e na disponibilidade de serviços de transporte e energia. O desenvolvimento da indústria automobilística nos anos 50 e 60 não só liberou o setor de transporte das restrições do comércio de importações como facilitou a expansão, ou mesmo, fortaleceu o mercado do transporte urbano de passageiros ao passar a produzir autopeças e ônibus.³⁷

³⁶ Citado por Fagnani, 1985.

³⁷ A importância e significado deste mercado foi ressaltado no estudo inicial de viabilidade do metrô (HMD, 1968) onde se estima que a frota de ônibus do sistema de transporte coletivo, considerando a abrangência metropolitana, e a vida útil de 5 anos em média por veículo, representava cerca de 20 % da produção nacional da época (fins da década de 60), o que atingia uma cifra de 5 mil veículos/ano.

A frota de veículos importados já vinha crescendo fortemente (a marca nacional em 1943 era de 6 mil ônibus circulando, e em 1952 a frota de ônibus em território nacional subira a 20 mil unidades)³⁸. Esse foi um fator de impulso à produção de autopeças, pois as restrições à importação favoreceram a indústria de reparo e manutenção. E um bom exemplo, ainda, foi a experiência do *papa-filas*, quando, em 1956, a Fábrica Nacional de Motores (FNM), a Companhia Americano Industrial de Ônibus (Caio) e a Grassi adaptaram os chassis alongados produzidos pela primeira em ônibus com maior capacidade que a daqueles veículos pioneiros e já obsoletos que circulavam nas principais capitais.

Em 1956 a CMTC instalou os 'papa-filas', ônibus diesel com lugar para 160 passageiros. Não tiveram muita aceitação devido aos 'solavancos' e a demora nas viagens, tendo causado sérios danos ao calçamento das ruas. Após dois anos foram retirados do tráfego. Em 1958 foram experimentados microônibus com 20 lugares sentados, sem lugar em pé. Como ocupavam espaço tão grande quanto os ônibus comuns e transportavam apenas a Quarta parte dos passageiros, em nada contribuíram para melhorar o trânsito. Historicamente os 'papa-filas' e os microônibus foram as duas últimas tentativas para solucionar sobre o asfalto o problema de trânsito em São Paulo. (HMD, 1968)



II. 21: O Papa-fila, 1956.

³⁸ Gattás, 1981.

Em 1958 a Mercedes-Benz produziu o primeiro ônibus monobloco e o primeiro ônibus elétrico foi construído pela associação de empresas nacionais (Villares, Elevadores Atlas e Grassi). Em 1960, 30% da frota que rodava no Brasil era de produção nacional.

O que o Plano de Metas³⁹ representou para a política nacional de transporte consolidando o padrão *automobilístico-rodoviário* (Agune & Braga, 1979) pode ser percebido nas diretrizes para o transporte urbano. Foram predominantes os investimentos no sistema viário urbano, que diretamente beneficiavam os sistemas de transporte individual, e a desatenção aos sistemas coletivos sobre trilhos e elétricos.

Sob essa ótica, concorda-se com a tese de Fagnani, segundo a qual o transporte coletivo urbano, mesmo mantendo um lugar subordinado no âmbito da política nacional de transporte, acoplou-se evidentemente aos requisitos do padrão da industrialização então instaurado no Brasil.

No período 1956/1961, o sistema produtivo nacional sofreu profundas transformações estruturais, cuja magnitude significou a instauração de um novo padrão de acumulação de capital, que, evidentemente, teve efeitos decisivos sobre o perfil das políticas governamentais, em geral, e particularmente, na de transportes. ... assim, ... o perfil assumido pela política de governo para o setor dos transportes a partir da segunda metade da década de 50 caracteriza-se pelo predomínio absoluto do setor rodoviário simultaneamente à marginalização dos sistemas ferroviários e hidrovíario e à completa omissão quanto ao transporte coletivo urbano. (Fagnani, 1985)

Deve ser destacado no entanto, que ao longo dos anos em que o poder público perdia terreno na gestão e operação dos sistemas de transporte coletivo, muito polêmica era causada em torno do projeto do metrô. Desde os anos 20, um sistema de alta capacidade para São Paulo era desenhado e, constantemente, rechaçado. Do projeto da Light, ao Plano de Avenidas, desde o *Relatório Moses*⁴⁰ até o Plano de 1956⁴¹, os diversos estudos pensavam a rede de metrô de forma a integrar os diversos modos existentes. A questão crucial alegada porém, era a da otimização de recursos, sempre escassos, para a sua implantação, e assim os estudos e planos eram sempre postergados.

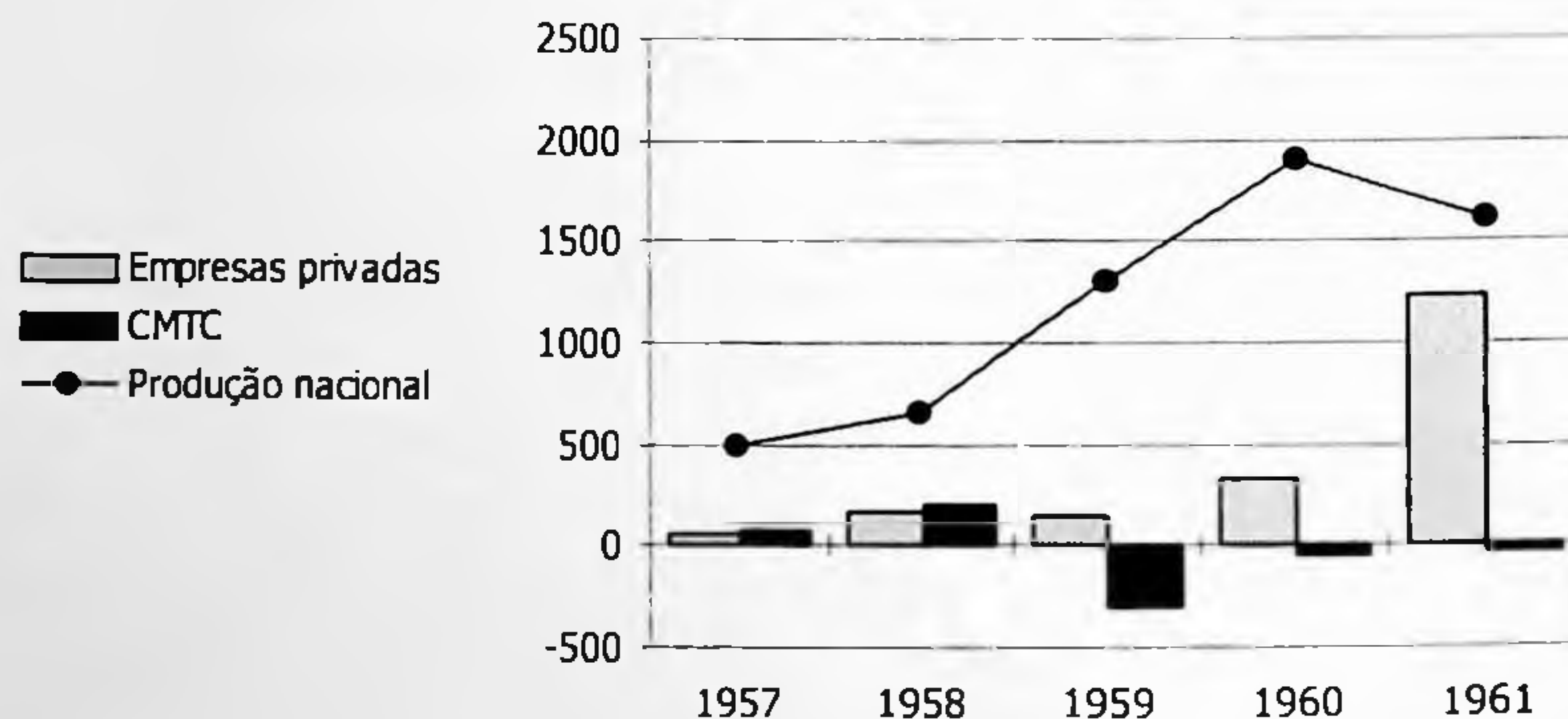
³⁹O presidente Juscelino Kubitschek, empossado em 1956, inicia o Plano de Metas para, ao promover o progresso econômico, fazer o país saltar 50 anos em 5 anos de duração de seu governo. As principais diretrizes do plano abrangiam o desenvolvimento da indústria automobilística, da construção naval e da mecânica pesada.

⁴⁰ Programa de Melhoramentos para São Paulo, estudos e relatório coordenado por Robert Moses do IBEC na gestão do governador Adhemar de Barros e prefeito Linneu Prestes, em 1950.

Evolução da frota e produção nacional de ônibus
(unidades)

	empresas privadas	CMTC	produção de ônibus
1957	62	83	498
1958	170	199	658
1959	151	-295	1307
1960	339	-44	1896
1961	1236	-24	1615
1962	500	-216	3496
1963	500	-140	2474
1964	500	-41	2704

Fonte: Stiel, 1984; ANFAVEA, 1998.



⁴¹ Comissão do Metropolitano desenvolveu o anteprojeto de um Sistema de Transporte Rápido Metropolitano entre 1955 e 1956.

⁴² Referência ao título de um sucesso editorial norte-americano sobre o administrador e político novaiorquino Robert Moses, (Caro, 1975).

Cabe fazer uma referência sobre a passagem do *Power Broker*⁴² de Nova York por São Paulo. Isso poderá ajudar a ilustrar e a compreender como o desenvolvimento dos serviços de transporte urbano, à época, foram articulados a necessidades do padrão da industrialização brasileiro.

O Plano de Melhoramentos para São Paulo foi prefaciado pelo prefeito Linneu Prestes quando valorizou o planejamento, orientando que o emprego dos recursos públicos fosse condicionado ao:

... estudo sistemático e racional das necessidades coletivas, que teriam de subordinar-se a um planejamento geral das questões administrativas, financeiras e técnicas do município. (PMSP, 1950)

Ressaltando a iniciativa do Executivo estadual e a concordância do Legislativo municipal nesse sentido, a Prefeitura justifica ter buscado, em 1950, o apoio do International Basic Economy Corporation / IBEC, dirigido por Nelson Rockefeller, dada sua notória e reconhecida dedicação ao "interesse público dos países americanos".

O objetivo do estudo era avaliar o planejamento geral das obras públicas, em que o transporte coletivo e um sistema de artérias de tráfego eram, junto com o saneamento e urbanização dos rios Tietê e Pinheiros, os principais problemas a serem tratados.

O relatório aborda, de início, as questões administrativas e institucionais, defendendo o planejamento, o regulamento de construções e o zoneamento, como medidas drásticas capazes de impedir o futuro surgimento de favelas e cortiços. Não faz qualquer referência à política ou provisão de habitações; a ênfase é dada para planos de saneamento e circulação. Na verdade, o desenvolvimento planejado e ordenado de terrenos, e da urbanização associada aos projetos de aproveitamento do vale do rio Pinheiros é que constituem a diretriz principal do trabalho.

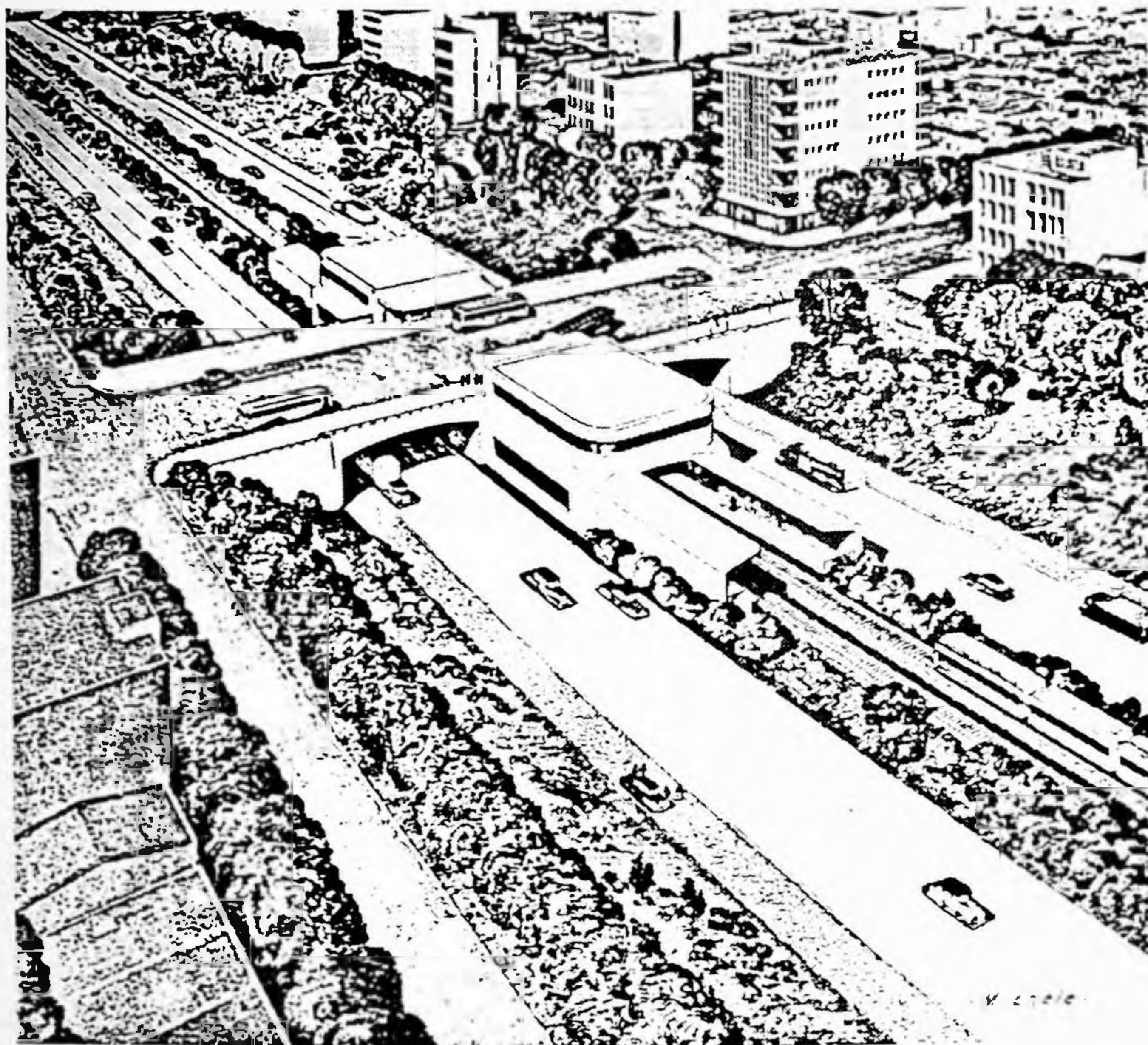
A The São Paulo Tramway, Light & Power Company mantivera m acordo com o Estado, de que, após a implantação do Canal do Rio Pinheiros, fossem oferecidas em leilão todas as terras excedentes. O Plano de Melhoramentos defendia a possibilidade de se estabelecer uma Corporação de Urbanização das Terras do Canal, que financiaria e administraria um *ambicioso* programa de urbanização.

Porque afeta uma faixa de 26 quilômetros de extensão situada dentro dos limites de uma cidade como São Paulo, extraordinariamente ambiciosa, de crescimento rápido, que já tem 2 milhões de habitantes, com todas as potencialidades de desenvolvimento, desejáveis e indesejáveis, é óbvio que tal programa - como todos os problemas concernentes ao planejamento municipal de oportunidades para recreação, residência e indústria, não mencionando os relativos a lucros privados, aumento da valorização e dos impostos - requer o apoio do público, caso se lhe queira assegurar adoção e execução dentro de um período razoável. (PMSP, 1950)

O transporte coletivo, apresentado como o problema municipal mais urgente, só poderia ser enfrentado por uma estratégia limitada aos poucos recursos disponíveis, e logicamente, articulada a proposta do sistema de artérias de circulação.

Milhares de pessoas que trabalham no centro comercial, ficam em filas, muitas vezes por mais de uma hora, esperando ônibus, ou então se dependurando nos bondes, lotam caminhões, sucedâneos de ônibus, viajam em trens suburbanos - alguns deles puxados por velhas locomotivas a carvão - ou se utilizam de autolotação de todo o tipo. A primeira vista, parece que somente um sistema radial de trens subterrâneas, que se estendesse por vários quilômetros até zonas limítrofes mais populosas, resolveria o problema crescente; porém chegamos à conclusão de que seria muito cara, no presente, a construção de linhas subterrâneas. Uma solução razoável e econômica seria a aquisição de uns 500 ônibus modernos, de grande capacidade, e o melhoramento das ruas e pontos terminais, enquanto se constróem artérias de comunicação que permitam o transporte rápido entre o centro da cidade, bairros e subúrbios. Algumas dessas artérias já existem; outras devem ser alargadas; outras ainda estão por ser construídas.
(PMSP, 1950)

A esse crítico quadro de predominância de deslocamentos das classes operárias industriais, descrevendo movimentos pendulares e utilizando um precário de transporte em que cerca de 20% da frota de bondes já não operava, tal seu estado de deterioração, a proposta de substituição dos bondes por um sistema intermediário ao metrô encontrou ressonância.



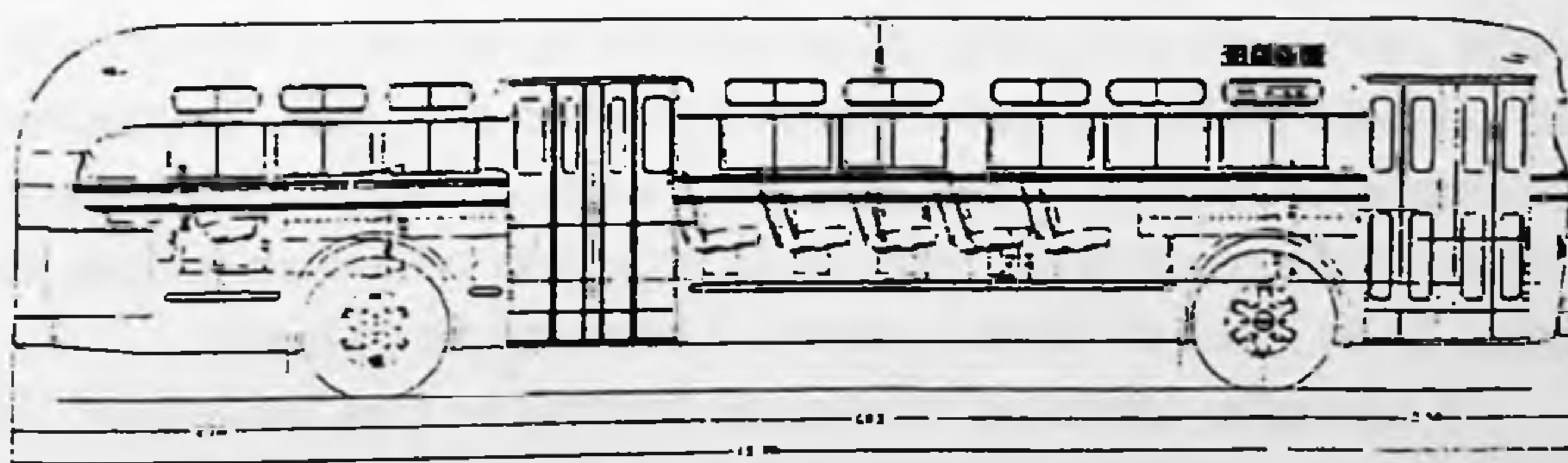
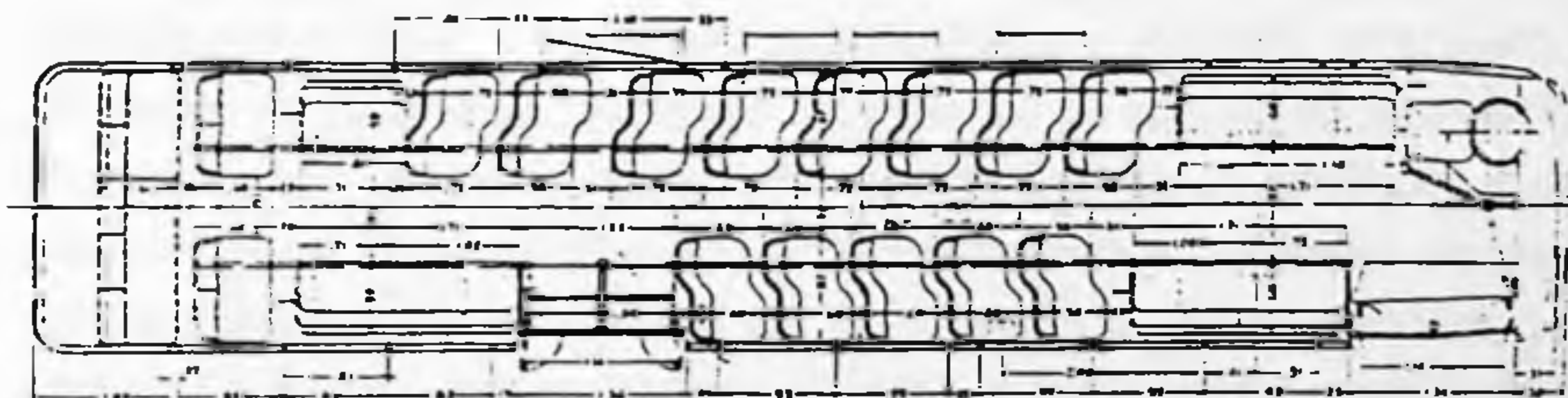
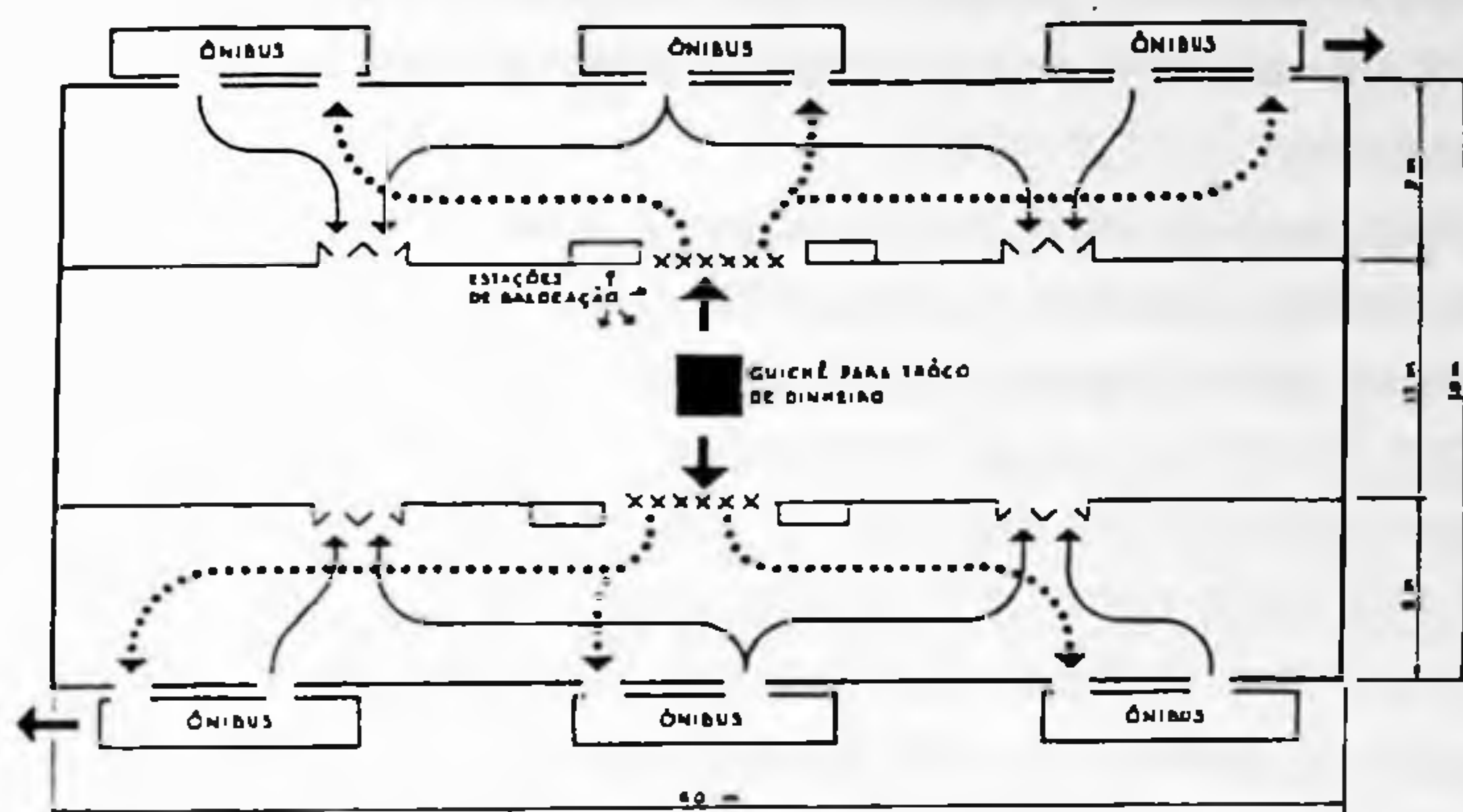
A proposta recomendava um sistema operado por grandes ônibus em linhas radiais e diametrais expressas, alimentado por linhas de atendimento local operadas por ônibus de menor capacidade. A estratégia operacional dessa proposta abrangia faixas exclusivas para a circulação das linhas expressas, que seriam as diretrizes do plano viário, implantadas então como pré-metrô⁴³, além de melhorias nos pontos, instalação de abrigos e terminais. Do ponto de vista do financiamento e sustentação de tal proposta, o estudo fundamentava:

II. 23: Projeto de Corredor de ônibus, PMSP (1950).

⁴³ "Um serviço de trens subterrâneos será eventualmente necessário na área central congestionada da cidade, mas isso ainda demorará muitos anos" (PMSP, 1950).

- montagem e manutenção dos componentes e peças dos 500 ônibus importados, ajudando, complementarmente, a implantação e montagem do parque automobilístico no país
- recuperação do monopólio da companhia municipal e aumento de receita, pois com a supressão de linhas das autolotações seria maior e cativo o número de passageiros do sistema de transporte público

- aumento da receita de transporte público, pelo aumento da tarifa dos bondes que seriam substituídos pelos ônibus, o que representava o dobro do valor praticado, e ainda, pela exploração de publicidade nos ônibus
- a redução dos custos de mão-de-obra, com a operação de ônibus com catraca. ⁴⁴



⁴⁴ Diretriz semelhante foi adotada pela política de transporte dos prefeitos Maluf (1993-1996) e Pitta (a partir de 1997).

Il. 24: Projeto de estação e ônibus moderno PMSP (1950).

O estudo ressaltava, principalmente, a *fragilidade* do poder público como gestor do transporte urbano, ao comparar os aportes de capital de empresas públicas de transporte de outras cidades. Enquanto nos anos 30, a empresa de transportes de Londres dispunha de capital da ordem de Cr\$ 70 bilhões e a de Buenos Aires, de Cr\$ 3,5 bilhões, a CMTC fora constituída em 1947 com um capital irrisório de Cr\$ 250 milhões! Mesmo assim, os planos de melhoria do transporte coletivo haveriam de consumir apenas outros Cr\$ 200 milhões, enquanto que o programa de vias arteriais expressas requisitariam Cr\$ 1,2 bilhão.

O pragmatismo de Moses e sua equipe tinha sua razão de ser: a tarefa era 'exportar o modelo', utilizá-lo sem restrições, sobretudo em se tratando de uma metrópole como São Paulo onde se previa com facilidade o seu futuro imediato de território privilegiado do capitalismo monopolista. (Meyer, 1991).

Tendo como pano de fundo um serviço de transporte de passageiros precário e uma inoperância (ou as tais alegadas limitações financeiras) para ampliar os sistemas e redes de transporte de massa vivia-se, assim, a proliferação do transporte urbano por empresas privadas de ônibus e lotações, praticado com tarifas mais caras.

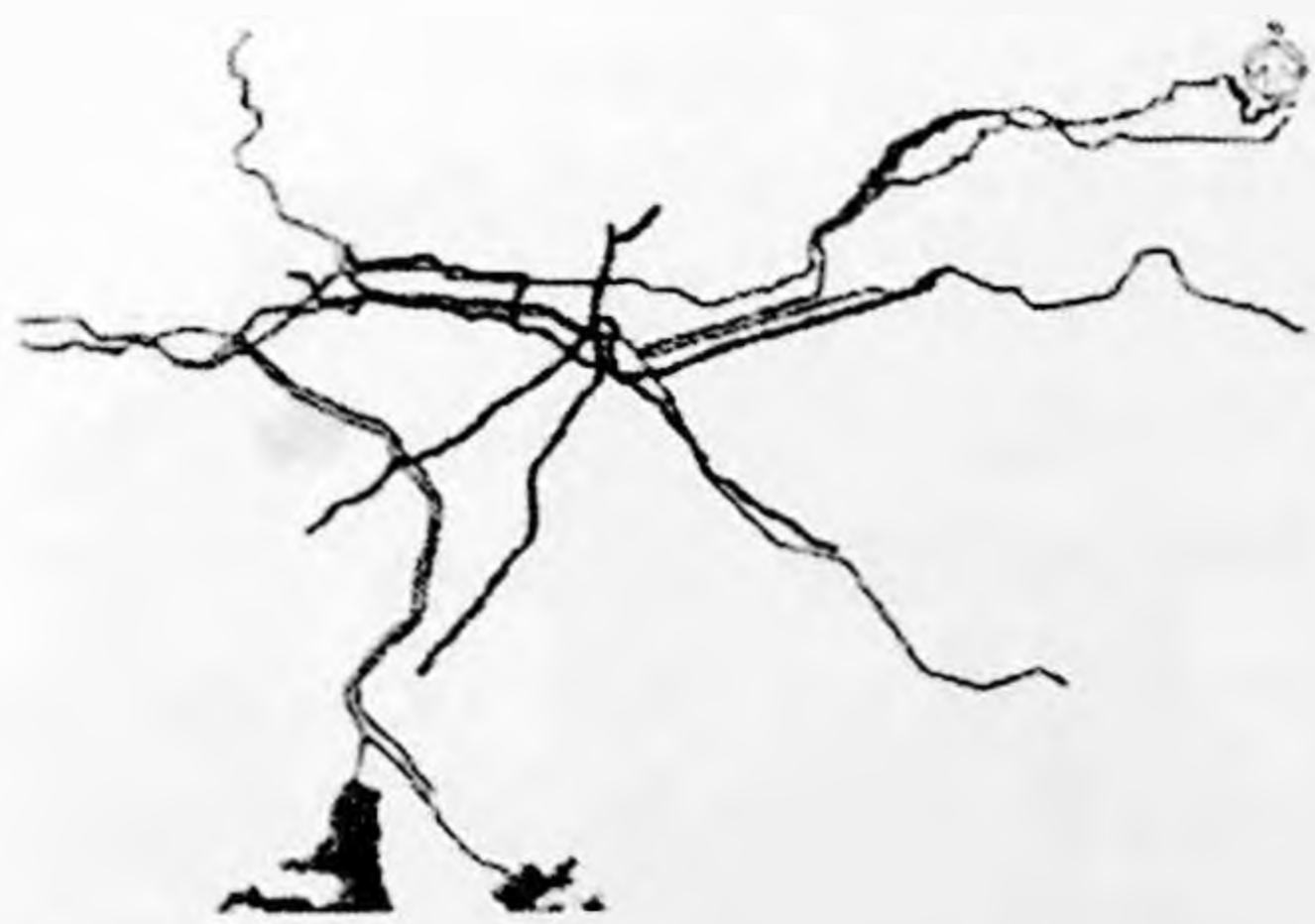
Mas, estudos sobre sistemas de transporte rápido eram reclamados e, mais uma vez, foram desenvolvidos, chegando a nível de anteprojeto, em meados da década de 50, por uma comissão, no âmbito da Prefeitura, sob a coordenação de Prestes Maia. Ele mesmo já havia, nos estudos do Plano de Avenidas, considerado prematura a implantação de um sistema de transporte rápido, principalmente por acreditar que a presença do metrô pudesse concorrer com as obras de melhoramento e desafogo da área central, tese por ele defendida. No entanto, nas obras implantadas durante o longo período de sua gestão como prefeito da cidade (1939 a 1945), havia previsão estrutural para a futura passagem de metrô. Os viadutos que compõem o Anel de Irradiação — Maria Paula, Jacareí e Dona Paulina, — foram assim construídos, bem como, projetado o canteiro central da avenida 23 de Maio, de forma a permitir a implantação do metrô.

A Comissão chegou a indicar um sistema de três linhas que, na década seguinte, serviram de referência para os estudos que finalmente

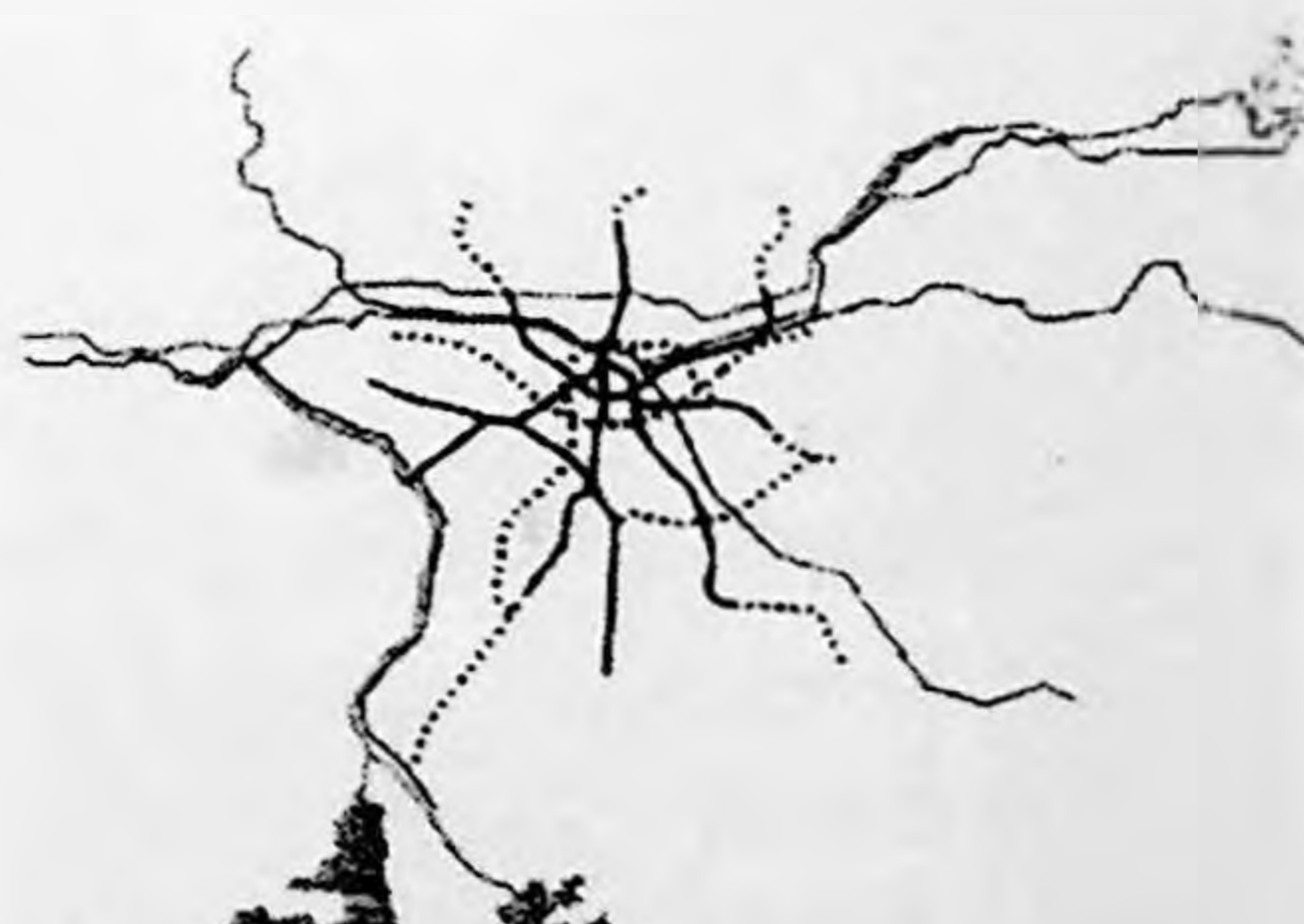
deram origem à Rede Básica do Metrô, hoje implantada.

Algumas obras do estudo da Comissão chegaram a ser objeto de concorrência, pois afinal a oportunidade parecia ser apropriada para alavancar, mais que investimentos em sistemas eficazes e necessários para a cidade, negócios e concorrências mal intencionadas. Em 1956, a presidência da CMTC e a Prefeitura de São Paulo, na gestão de Wladimir de Toledo Pisa, foram acusadas de favorecer o consórcio Alweg; em 1959 e 1960, o prefeito Adhemar de Barros promoveu concorrências para a construção de trechos, independentemente da homologação ou liberação de recursos (Fagnani, 1985).

Apesar de, como prefeito novamente, entre 1961 e 1965, Prestes Maia romper esse círculo de ameaças de marchas e contramarchas por promover a expropriação de áreas e o desenvolvimento de projetos efetivos, a implantação e operação do metrô de São Paulo foi retardada ainda por mais uma década, consagrando o prefeito sucessor, Faria Lima, como responsável pela inovação dos sistemas de transportes urbanos de São Paulo.



25



26

II. 25: Rede básica metrô 1956.

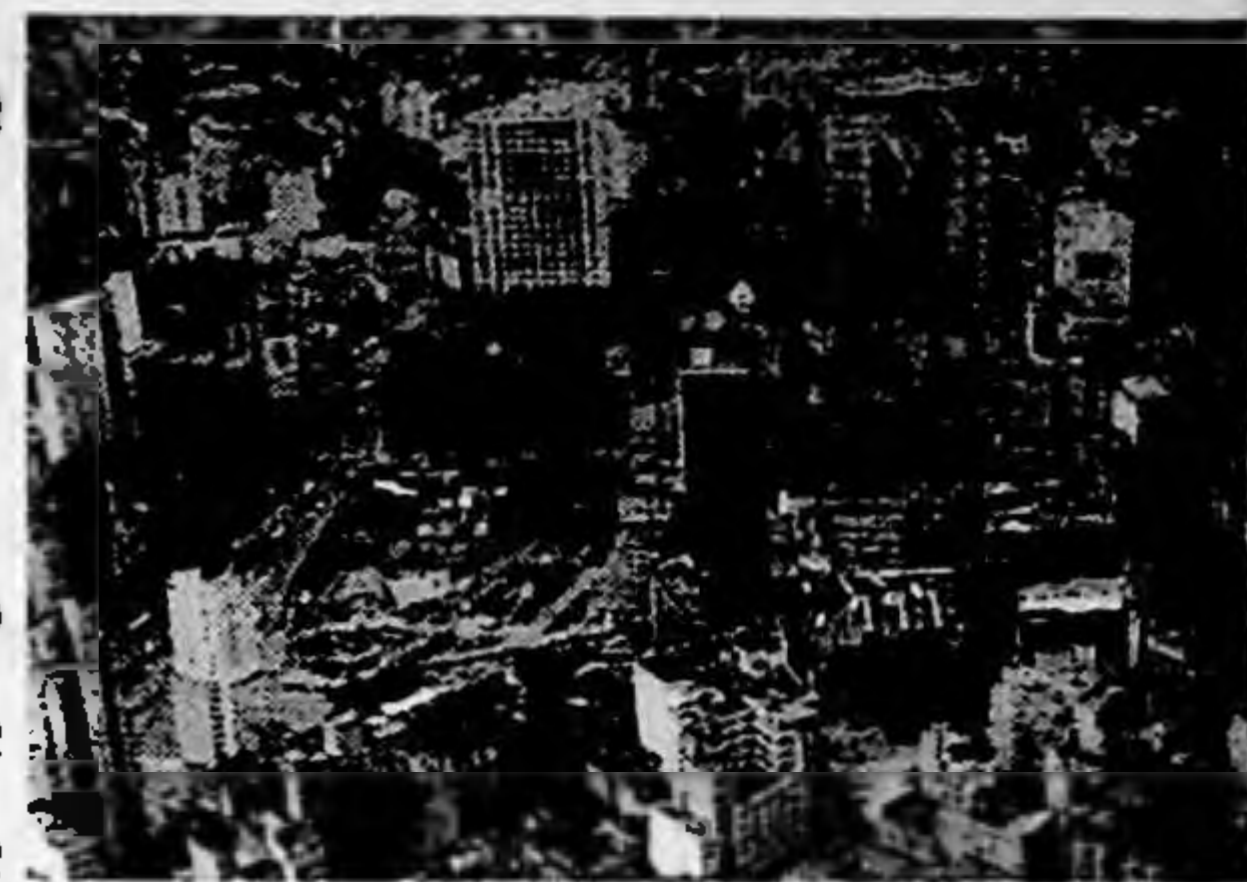
II. 26: Rede básica metrô 1968.

	PRESIDENTE	GOVERNADOR	PREFEITO
1965		Ademar de Barros	
1966	Castelo Branco	Laudo Natel	
1967			
1968			Faria Lima
1969	Costa e Silva		
1970		Abreu Sodré	Paulo Maluf
1971			
1972			Figueiredo Ferraz
1973	G. Medici		
1974		Laudo Natel	Miguel Colasuono
1975			
1976			
1977			
1978	E. Geisel	Paulo E. Martins	Olavo Setúbal
1979			
1980			
1981		Paulo Maluf	Reynaldo de Barros
1982		José M. Marin	Salim Curiati
1983			
1984	J. Figueiredo		
1985	José Sarney	Franco Montoro	Mário Covas

O transporte da metrópole consolidada: a necessidade de regulamentação

O terceiro período (1965-1985) desta análise é marcado, partindo da crise política e econômica dos anos 60, por uma fase de política de desenvolvimento econômico patrocinada pelo Regime Militar, quando se expande a fronteira agrícola até os limites do território nacional e se intensifica o processo de industrialização e de urbanização. O transporte coletivo, nesse período, passa a ser considerado um setor estratégico da economia e do desenvolvimento urbano, merecendo, portanto, regulamentação, investimentos e políticas federais.

Nesse período a condução da política econômica oscilou entre diretrizes de estabilização e de desenvolvimento. Tavares & Assis (1985) distinguem quatro fases ao longo dessas duas décadas - uma fase das *reformas institucionais*, entre 1964 e 1967, quando a reforma tributária e a centralização das decisões sobre gastos públicos reordenam as finanças dos três níveis de governo, destacando-se a reestruturação do Sistema Financeiro da Habitação, quando o "regime, privatista na retórica, se tornava consistentemente cada vez mais intervencionista na prática"; uma outra fase de acumulação acelerada do capital e de concentração de renda, o *milagre econômico* de 1968 a 1973, "facilitada por uma política de expansão de crédito que permitiu o endividamento e a diferenciação de consumo das classes médias" (nessa fase houve a expansão do setor de transporte estimulado pelo investimento público e privado internacional, via filiais das empresas estrangeiras); o projeto do *Brasil, grande potência* e a definição das metas do II PND de 1974 a 1979, caracteriza mais uma fase quando, com uma política de substituição de importações de bens de capital e insumos básicos se faria a conclusão do ciclo de instalação da indústria pesada, completando o parque industrial da insumos básicos e de bens intermediários,



II. 27: Praça da Sé- obras do Metrô.

expandindo os serviços de infra-estrutura econômica a cargo das empresas estatais, especialmente nos setores de energia, transportes e comunicações, sendo que, nesta fase, enquanto se busca o equilíbrio fiscal e de contas externas, ocorrem os dois choques de preços do petróleo; e uma última fase a do *reconhecimento do caos econômico*, que antecede a transição política em 1985, após uma traumática desvalorização cambial, quando o aprofundamento do endividamento e a queda da atividade econômica chegam a primeira metade da década e ao fim do Regime Militar.

... repassando à Nova República a imensa conta de três grandes dívidas – a dívida externa da Nação, a dívida interna do setor público e a dívida social dos beneficiários de duas décadas de autoritarismo. Tavares & Assis (1985)

As perspectivas de desenvolvimento econômico dos anos 60 e 70 implicavam na transformação do espaço para a metropolização – a cidade devia sofrer um choque de eficiência, otimizando seus recursos e reduzindo os custos de urbanização que o processo de expansão ilimitada (agora se reconhecia) havia acarretado. O aumento de produtividade e de qualidade do transporte coletivo obtido com a implantação do Metrô exigia uma maior participação estatal por meio de regulamentação, intervenção e investimentos. O mercado de transporte urbano em geral passou, então, a ser orientado de forma a permitir também outros ganhos de produtividade e qualidade — sistemas de maior capacidade, resultado de investimentos públicos em trolebus, trem e metrô; inovações no gerenciamento do trânsito urbano e na operação do transporte coletivo, como os projetos de corredores segregados de ônibus propunham, entre outros, foram os principais fatores dessa estratégia construída e apoiada por uma inédita política de transportes de âmbito federal. Mas para a efetiva modernização do setor de transporte era necessário aumentar a eficiência da operação do modo hegemônico no Brasil, o que era requisito dos empresários operadores, dos produtores de veículos e dos gestores públicos de transporte urbano.

A partir dos anos 70, observa-se um novo papel do Estado, quando ele passa a atuar de forma mais efetiva na organização do espaço urbano. Esta transformação veio, principalmente, com a ampla reforma administrativa e financeira que se deu após o Golpe Militar de 1964. E, no setor de transportes urbanos, a principal transformação foi a institucionalização de políticas

nacionais de transporte urbano e do planejamento de transporte nas grandes cidades.

Em nível da acumulação, verifica-se o Estado favorecendo a associação das empresas nacionais e internacionais e, ao mesmo tempo, a depressão do processo de desenvolvimento da indústria pesada. O setor produtivo estatal, formado a partir dos anos 50 e ampliado, em diferentes etapas, até os anos 80, demonstra como o Estado brasileiro ocupou espaços produtivos de forma a garantir ou potencializar a própria acumulação industrial (Oliveira, 1982). A base material da economia brasileira se transformou, em termos de sua capacidade produtiva, pelo processo de sua crescente internacionalização e endividamento.

A etapa de desenvolvimento capitalista, que então se consolida no Brasil, passa a ter por base a implantação de setores de bens de consumo de maior valor adicionado — automobilístico e produtos elétricos; a ampla reforma financeira, que instituiu o mercado de capitais, e a expansão de mecanismos de financiamento e crédito. A acumulação começa a ser comandada pelos setores de bens duráveis e de capitais, verificando-se também que, no período conhecido como do *milagre econômico*, amplia-se a oferta dos bens industriais de consumo popular. A reforma financeira operada institui o mercado de capitais e expande o crédito ao consumidor e às empresas e, sobretudo, são ampliados os mecanismos de financiamento para o setor público (Smolka, 1986). Essa reforma é base material para a produção do espaço urbano, por meio do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Banco Nacional da Habitação (BNH). O setor de transporte urbano passaria também a contar com um fundo específico — Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos, criado no bojo da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), o que representou a mais efetiva intervenção do Estado brasileiro na produção de infra-estrutura e sistemas de transporte urbano, ao longo do período abrangido na presente análise.

Ainda que fundamentados nas políticas econômicas e energéticas, esses instrumentos financeiros e institucionais foram desenvolvidos pelo governo federal no contexto da crise do petróleo dos anos 70, servindo para promover investimentos importantes nos sistemas de transporte coletivo de massa apoiados na nova organização institucionalizada do planejamento

de transportes. A *institucionalização do planejamento de transporte* se deu pela constituição dos órgãos da administração direta e de empresas públicas de âmbito municipal e metropolitano e pelo desenvolvimento de diversos planos⁴⁵. Os planos de sistemas de transporte de massa e integrados⁴⁶ já vinham sendo anteriormente desenvolvidos, antecipando-se, em muito, à formal e efetiva intervenção do Estado nas questões de transporte urbano.

Dessa feita, a intervenção do Estado, em termos de investimentos num novo modelo de acessibilidade e circulação e, para tanto, na constituição de órgãos técnicos, administrativos e gerenciais, foi praticamente simultânea e efetiva, talvez porque este novo modelo de acessibilidade formulado em planos setoriais (e recomendado nos planos urbanísticos), de fato, correspondesse a interesses das classes dominantes e, portanto, havia um real esforço para que fossem executados, sendo uma forma tecnocrática de legitimação da ação do Estado. Isso é mostrado por Villaça (1999b) quando, analisando a história do planejamento urbano no Brasil, ressalta que o estudo de viabilidade do Metrô de São Paulo foi priorizado em relação ao PUB – Plano Urbanístico Básico, desenvolvido em *fim de gestão*.

Assim, afirmamos e é o que, em parte, estamos tentando demonstrar, que não se pode reconhecer que o fato da CMTC – uma empresa estatal de transporte coletivo – ter sido constituída e existir há mais de 25 anos tenha significado a efetiva regulamentação e *gestão pública* dos transportes em São Paulo. A intervenção e regulamentação pública nos transportes urbanos só vai se efetivar a partir de então, dos anos 70, e apoiada na estrutura político-administrativa da Secretaria Municipal de Transportes.

Como pode ser observado no período estudado anteriormente, desde os anos 30, quando se iniciara a construção da estrutura estatal brasileira, a intervenção do poder público nas atividades econômicas, na regulação do mercado de trabalho e na ampliação dos direitos e políticas sociais vinha sendo crescente, mas não de forma muito aderente ao vulto dos problemas e à complexidade das questões urbana. A produção do espaço urbano agora passa a representar diferentes interesses setoriais emergentes, como os da nova classe média que surge no âmbito da modernização dos setores industriais e de serviços. O Estado, então, passa efetivamente a regular e

⁴⁵ Dentre muitos, devem ser citados e mais adiante comentados, o PUB - Plano Urbanístico Básico (1969), o PMDI - Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (1972) e o SISTRAN - Plano Metropolitano de Transporte (1975), o PIT - Plano de Integração de Transportes (1977), o POT - Plano de Orientação de Tráfego (1978), e o MUT - Modelo de Uso de Solo e Transportes (1978) - desenvolvido em parceria pelo Estado e Município de São Paulo, pela COGEP - Coordenadoria Geral do Planejamento, EMPLASA - Empresa Metropolitana de Planejamento, CET - Companhia de Engenharia de Tráfego e Cla. Do Metropolitano de São Paulo - METRÔ.

⁴⁶ Nos capítulos anteriores já foram comentados, entre outros, o Plano da Light (1927), o Plano de Avenidas (1930) ou o Plano Melhoramentos coordenado por Robert Moses em 1950.

intervir na produção e na organização do urbano, mantendo-se ainda como parâmetro dessa regulamentação a dispersão das áreas urbanizadas e, conseqüentemente, das áreas industriais. Os empreendimentos imobiliários passam a contar com os recursos do SFH que, dispondo de recursos advindos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), financiam a aquisição da casa própria. A expansão da classe média urbana, possível graças à concentração de renda e à modernização do aparelho produtivo e um novo segmento de trabalhadores qualificados, configurou um mercado interno, incluindo o setor imobiliário, que passou a produzir apoiado no SFH. A reorganização do setor imobiliário, pode-se dizer, surge como multiplicador de renda e emprego, especialmente no setor da construção civil, mas associada aos interesses financeiros, possibilitando a manutenção e contenção da força de trabalho em patamares de baixa especialização e baixo custo de reprodução.

A consolidação da segregação social do espaço, como condicionante e determinante dos mecanismos de valorização imobiliária, é condizente com a crescente concentração de capital. A produção da infra-estrutura e de serviços urbanos é assim orientada, gerando desigualdade de condições urbanas (Villaça, 1998). A legislação de zoneamento, criada em 1972 com o objetivo expresso de *parar* o crescimento de São Paulo⁴⁷, fundamentou-se no uso do solo existente e num projeto de implantação de uma rede 400 quilômetros de vias expressas⁴⁸, que estruturariam o desenvolvimento da metrópole, sob o signo da intensa motorização da população. Estabelecendo reduzidos índices urbanísticos, que não guardavam qualquer relação com a capacidade potencial da infra-estrutura instalada, e, ao mesmo tempo, provocando uma escassez de terra verticalizável, a Lei de Zoneamento reforçou a diferenciação urbano e a valorização fundiária (Somekh, 1992).

O quadro de crise econômica dos anos 70 se completa com a restrição dos investimentos em infra-estrutura viária. Mesmo assim, foi o poder público o responsável pelo financiamento de parcela expressiva das aglomerações urbanas que cresceram nos anos 70 e 80, sendo o BNH o paradigma deste período de constituição de empresas estatais e de forte intervenção pública (Bonduki, 1998). Concentrando recursos para o investimento em habitação e em parte ao saneamento básico, o BNH difundiu

⁴⁷ O prefeito José Carlos de Figueiredo Ferraz (1971 - 1973) era enfático em contradizer o slogan da cidade cujo desenvolvimento "não podia parar".

⁴⁸ PUB - Plano Urbanístico Básico (1969).

um tipo de intervenção de gestão centralizada, que apoiava principalmente o financiamento ao produtor imobiliário. Buscando o equilíbrio financeiro do sistema, produziu apartamentos em bairros mais centrais como moradia para a classe média, deixando de atender as parcelas da população de mais baixa renda, e quando o fez, adotou como solução predominante a promoção de grandes conjuntos habitacionais localizados em áreas periféricas (Villaça, 1998). Ou seja, combinando investimento público com ação reguladora, o Estado garantiu a estruturação de um mercado imobiliário capitalista somente para uma parcela da população, enquanto para a maioria mantinham-se as alternativas da autoconstrução nos loteamentos irregulares e periféricos e intensificavam-se as opções da moradia em favelas e cortiços (Maricato, 1996).

Assim como o modelo econômico do período anterior tinha feito a difusão da pequena propriedade pela autoconstrução (Villaça, 1985), o incentivo ao transporte individual, em detrimento do coletivo, constitui uma das marcas do modelo central-desenvolvimentista, com nefastas consequências para as cidades. Ao tentar viabilizar a circulação da população motorizada, o poder público investiu na construção e ampliação da rede viária estrutural e na engenharia de tráfego, o que comprometeu nos anos 60 e 70, respectivamente, em média 30% e 10%, do orçamento municipal (Vasconcellos, 1996).

A estratégia de regulamentação do transporte, neste período, teve por base a necessária racionalização dos sistemas, recursos, produção e oferta dos serviços, tendo em vista a superação do crítico contexto: a crise de crescimento e a crise da circulação nas cidades. O enfrentamento dessas crises estava vinculado aos objetivos estratégicos nacionais, Tanto a eliminação de deseconomias urbanas – congestionamentos do sistema viário, quanto disfunções internas dos sistemas de transporte coletivo por ônibus (como a concorrência predatória entre empresas) refletiam a debilidade da regulamentação pública sobre os mercados oligopolizados de transporte urbano. A necessária organização operacional e da gestão institucional do transporte na metrópole paulistana, que se desdobra na regulamentação do mercado das empresas de transporte, é justificada em parte, como uma exigência da inovação do sistema metroviário, porém se for considerada

a distribuição dos investimentos municipais entre sistemas de transporte coletivo e em sistema viário, entre o final dos anos 60 e a primeira metade dos 70, percebe-se que a crise do congestionamento viário, que pressupunha a preservação dos interesses do setor automobilístico foi muito melhor aquinhoadada.

No entanto, esses investimentos não foram suficientes para superar o quadro de obsolescência e esgotamento da rede viária e sistemas de transporte herdados do Plano de Avenidas, que indicava exigência de nova estrutura de circulação e inovação de sistemas de transporte de massa na metrópole, cujo crescimento anual era de quase 5%. Os investimentos dos anos do milagre restringiram-se a menos de 50 quilômetros de rede de metrô e uma precária rede de vias estruturais de expressas que reestruturaram timidamente o setor central da aglomeração metropolitana, acentuando a segregação espacial que reforça a estrutura de preços de localizações muito diferenciada (Deák, 1990).

Nos anos 80, o dístico "Transporte, direito do cidadão, dever do Estado"⁴⁹ passou a estar presente nos ônibus e orientou as reorganizações institucionais e operacionais mais decisivas no setor de transporte, chegando aos antagônicos modelos da Municipalização⁵⁰ e da Privatização⁵¹ (sic) que marcaram a atuação da CMTC, a partir da década de 90.

⁴⁹ Governo do prefeito Mário Covas (1983-1986), então do PMDB.

⁵⁰ Modelo de gestão do sistema de transporte coletivo implantado no governo da prefeita Luiza Erundina de Souza (1989-1992) do PT, analisado no próximo capítulo.

⁵¹ Denominação do processo de terceirização dos serviços de transporte coletivo havido durante o governo do prefeito Paulo Maluf (1993-1996) do PPB, que é analisado no próximo capítulo.



II. 28: A *Privatização Desregulamentada* dos transportes coletivos.

4.1. A eficiência e racionalização dos transportes

A reorganização dos serviços de transporte, redefinindo o papel do poder público frente aos demais agentes sociais, iniciou-se com o estabelecimento de um *regulamento*⁵² numa fase em que a concorrência entre as permissionárias ampliava sobremaneira a oferta de serviços. Admitindo a dificuldade de reaver o monopólio estatal e premida pela necessidade e pela intenção de tornar o transporte urbano mais eficiente, a municipalidade garantiu o mercado para aquelas empresas que já operavam na cidade, regularizando os contratos de permissão. É nesse sentido que se afirma ter o metrô representado um papel de indutor dessa racionalização, como também da concentração empresarial do setor de transporte por ônibus, por ter a concessão por área⁵³ também ter sido derivada da necessidade de configuração dos corredores de transporte. O modelo de concessão por área buscava organizar o mercado em áreas de operação e, também assim, organizava a oferta de viagens, garantindo o carregamento do metrô por linhas alimentadoras de ônibus.

Além de eliminar a concorrência antieconômica que os instrumentos de regulamentação da sua operação nas cidades não logravam assegurar, o incentivo ao redimensionamento do mercado e à modernização dos serviços oferecidos por ônibus vinha ao encontro dos objetivos dos fornecedores de insumos e da indústria automobilística nacional que de forma bem articuladamente manifestava seus interesses estratégicos.

A indústria nacional está capacitada a produzir novos tipos de ônibus, assim como a desenvolver novos projetos, tais como os ônibus urbanos aperfeiçoados, trolebus mais modernos, o ônibus diesel articulado e outros. Atualmente, encontramos produzindo no mundo, ônibus moderníssimos cujas especificações técnicas dificilmente poderiam ser aplicadas num mesmo conjunto. Porém, há alguns aspectos que são comuns a quase todos os projetos existentes de ônibus modernos e que poderiam ser considerados típicos. São esses os que necessariamente deveriam ser levados em conta ao se desenvolver um projeto novo para o Brasil, concomitantemente com estudos referentes às condições das vias

⁵² RESAM – Regulamento de Multas e Sanções foi estabelecido em 1966, na gestão do prefeito Faria Lima (1965-1969).

⁵³ A concessão por área foi instituída pela Lei nº 8579 de 1977.

e outras condições operacionais para compatibilizar veículos e vias. As indústrias de ônibus argumentam que, para o projeto e lançamento de veículos modernos é indispensável a garantia de volumes e regularidade de compras em níveis adequados e do grau de comprometimento do Governo no estímulo a sua difusão incluindo a saber:

- *garantia aos programas de aperfeiçoamento dos produtores;*
- *estímulo às empresas concessionárias para que adotem os novos tipos de veículos;*
- *incentivo a implantação de melhorias das condições operacionais dos transportes coletivos. (ANTP, 1978)*

Nesses termos uma comissão de estudos sobre ônibus, inaugurando a atuação da ANTP – Associação Nacional de Transportes Públicos, define os fundamentos estratégicos de uma política nacional de transporte urbano e que vão estar expressos no desenvolvimento de um novo produto da indústria automobilística nacional, o Projeto PADRON. A tese da comissão, que tinha como título 'O ônibus como veículo urbano, sugestões de regulamentação', tem o foco na regulamentação e especificação desse novo veículo, mas traz a reboque algumas recomendações básicas, entre as quais, *o aperfeiçoamento dos instrumentos de concessão, permissão e fiscalização dos serviços de transporte público por ônibus; a ampliação de linhas de crédito destinadas aos financiamentos para renovação e adequação de frota que atendam os requisitos de maior conforto e segurança; a prioridade, dada pelas autoridades, à pavimentação e conservação das vias utilizadas como rotas de ônibus; esforços para redução dos custos operacionais por meio da utilização de equipamentos adequados ao tipo de serviço.*

O Projeto PADRON, especificações técnicas para ônibus urbano adequados ao mercado brasileiro, foi desenvolvido pelo GEIPOT – Empresa Brasileira de Planejamento de Transporte, com o apoio da EBTU – Empresa Brasileira de Transportes Urbanos e das seis principais fabricantes de chassis e carrocerias, certamente, pode ser considerado outro importante paradigma da política do *transporte eficiente* dos anos 70, que se coadunava com a política de desenvolvimento econômico e de incentivo a indústria nacional engendrada no período.

... o Sistema Ônibus Urbano, não obstante se encontrar em processo de degradação consentida, poderia e deveria ser reabilitado.

No entanto, para que se iniciasse o processo de reabilitação, seria indispensável a participação ostensiva do Governo na elaboração de um programa de melhoramentos que incluísse modificações profundas no projeto do próprio veículo. Além disso, comprovou-se que a falta de uma regulamentação que definisse as especificações do veículo ensejou a proliferação de modelos inadequados, estimulando o aparecimento, no mercado, de fabricantes improvisados, a ponto de, no início dos anos 70, haver mais de trinta 'fábricas' produzindo cerca de uma centena deles. Por um lado, o ônibus urbano não aproveitava nem os recursos técnicos nem a capacidade industrial do País e se mostrava como um produto de qualidade inferior, mantendo características já ultrapassadas na Europa há mais de 30 anos. ... Por outro lado, a escalada de preços do petróleo alertou todos para a urgente necessidade de redesenhar o Sistema Ônibus Urbano, para aumentar sua eficiência, equipando-o com veículos modernos, construídos pelos que vivem aqui, adequados ao serviço em nossas cidades, não lhes negando o tratamento prioritário no trânsito, em faixas exclusivas, nas interseções, em conversões ou em semáforos. (Geipot, 1979)

Não obstante esses esforços, o aperfeiçoamento da produção de ônibus no Brasil não foi assimilado amplamente pela indústria automobilística e, hoje na frota nacional⁵⁴, ainda são predominantes os modelos encarroçados sobre chassi de caminhão, deixando os requisitos de qualidade e conforto muito a desejar.

O fato é que, as inovações do metrô e de imperativos da indústria produtora de ônibus tiveram efeitos no quadro institucional do transporte urbano, no fortalecimento da regulamentação do mercado o que foi acompanhado pela concentração empresarial e conseqüente fortalecimento do setor das empresas operadoras de transporte urbano.

Mas, assim mesmo, a organização e a regulamentação do serviço, somente, não deram conta de garantir, ao mesmo tempo, o mercado para os empresários e a qualidade para o passageiro. O fato incontestável é, no entanto que, num momento de crescimento da motorização e quando um crescente número de viagens feitas em transporte individual passa a ter a engenharia de tráfego a seu favor, a CMTc aumentou sua participação no

⁵⁴ Na frota do Sistema Municipal de Transporte Coletivo, hoje operando em São Paulo, cerca de 12,5 % da frota de 11 700 veículos apresenta especificações correspondentes ao Projeto PADRON, sendo destes 540 são trolebus, 349 são veículos articulados, 21 são veículos bi-articulados e 562 veículos diesel PADRON (SPTTrans, 1999).

total de viagens por transporte coletivo, melhorando o nível de conforto e a velocidade média nos corredores de ônibus.⁵⁵

Já nos anos 80, quando o poder municipal intervêm no gerenciamento de diversas empresas operadoras⁵⁶ e inicia a implantação de uma rede estrutural de transporte de média capacidade, composta de linhas tronco e alimentadoras de ônibus, um sistema de corredores e terminais de integração, as questões da rentabilidade e eficiência empresarial na produção do transporte voltam, mais uma vez, a repercutir na política de gestão do transporte coletivo. Desta vez, sob um clima de transição do quadro político que ampliava o espaço de manifestação dos agentes sociais, questões quanto a oferta de um serviço com modicidade e qualidade adequadas ao interesse da coletividade passam a ter significado. A prefeitura de São Paulo tenta, então, dar ao transporte coletivo um tratamento técnico adequado, baseado no desenvolvimento tecnológico e apoiado na capacidade financeira das instâncias federal e estadual. A implantação do Corredor Paes de Barros, o início das obras do corredor Santo Amaro/Nove de Julho, o desenvolvimento do Programa Trolebus são os marcos principais dessa estratégia política dos transportes coletivos em São Paulo.

A criação da Companhia do Metropolitano de São Paulo, a construção de duas linhas de metrô e a implementação do sistema operacional de transportes, baseado na integração⁵⁷ dos sistemas de ônibus, metrô e trem e na busca da eficiência dos sistemas e do setor, colaboraram efetivamente para o fortalecimento do setor público na organização do transporte da metrópole. Pela primeira vez, transcorrida mais de metade deste século, o transporte urbano ganhara um papel de maior importância política a nível nacional, ainda que representasse principalmente um papel estratégico como instrumento de transformação da crise e matriz energética e ao mesmo tempo da política monetária e cambial, agravadas por conta da conjuntura recessiva, do que diretamente derivada de requisitos do próprio setor.

A partir de 74 houve inegável alteração na correlação de forças entre o poder público e os segmentos privados que operam o sistema de ônibus em São Paulo, em favor do primeiro. (Fagnani, 1985)

⁵⁵ No período entre 1975 e 1979 a parcela de passageiros transportados pela CMTC cresceu de 14 % a 27 %, e a redução do IPK (índice de passageiros por quilômetro) de 3,16 para 2,98, no mesmo período, foi devida a ampliação da oferta de viagens e da área atendida. A frota da CMTC mais que duplicou entre esses anos. (PMSP, 1979).

⁵⁶ Governo do prefeito Mário Covas (1983-1986).

Nos anos 80, a década perdida da economia nacional, a atuação do governo federal na política de transporte urbano perde força, restringe-se a organização dos órgãos federais e a participação e interferência deles nos programas e financiamentos do transporte coletivo urbano. Ao mesmo tempo que se verifica o fortalecimento das representações do setor empresarial, sendo exemplo disso a formação do Transurb – Sindicato das Empresas de Transporte Urbano em São Paulo, como uma reação a consolidação da estrutura jurídico-institucional do transporte público.

Um aspecto que reforça esse momento de inflexão da política de transporte urbano é a criação do Vale Transporte⁵⁸, subsídio direto ao usuário do transporte possibilitado via incentivo fiscal. Inicialmente, ressaltado o seu caráter de benefício social, como uma forma de reconhecimento de que outros agentes econômicos e sociais, além do passageiro, operador e do poder concedente, eram diretamente interessados na prestação dos serviços de transporte público e, posteriormente, incentivado pelos movimentos sociais urbanos por transporte que promoveram vários *quebra-quebras* nas capitais brasileiras, o vale-transporte tornou-se valioso instrumento de controle da *produtividade* do trabalho, ao garantir a presença diária da mão-de-obra ao mercado de trabalho, e de gerenciamento do *financiamento* dos sistemas de transporte, ao antecipar a receita do serviço a ser prestado. Um salário indireto para que o trabalhador pudesse alcançar os locais de trabalho, um sistema de transporte urbano eficiente e, principalmente, a um custo condizente com os níveis salariais.

⁵⁷ A integração dos sistemas de transporte público era pretendida também sob uma base *tarifária única* (PMSP, 1977).

⁵⁸ Lei federal nº 7418 de 16/12/1985.

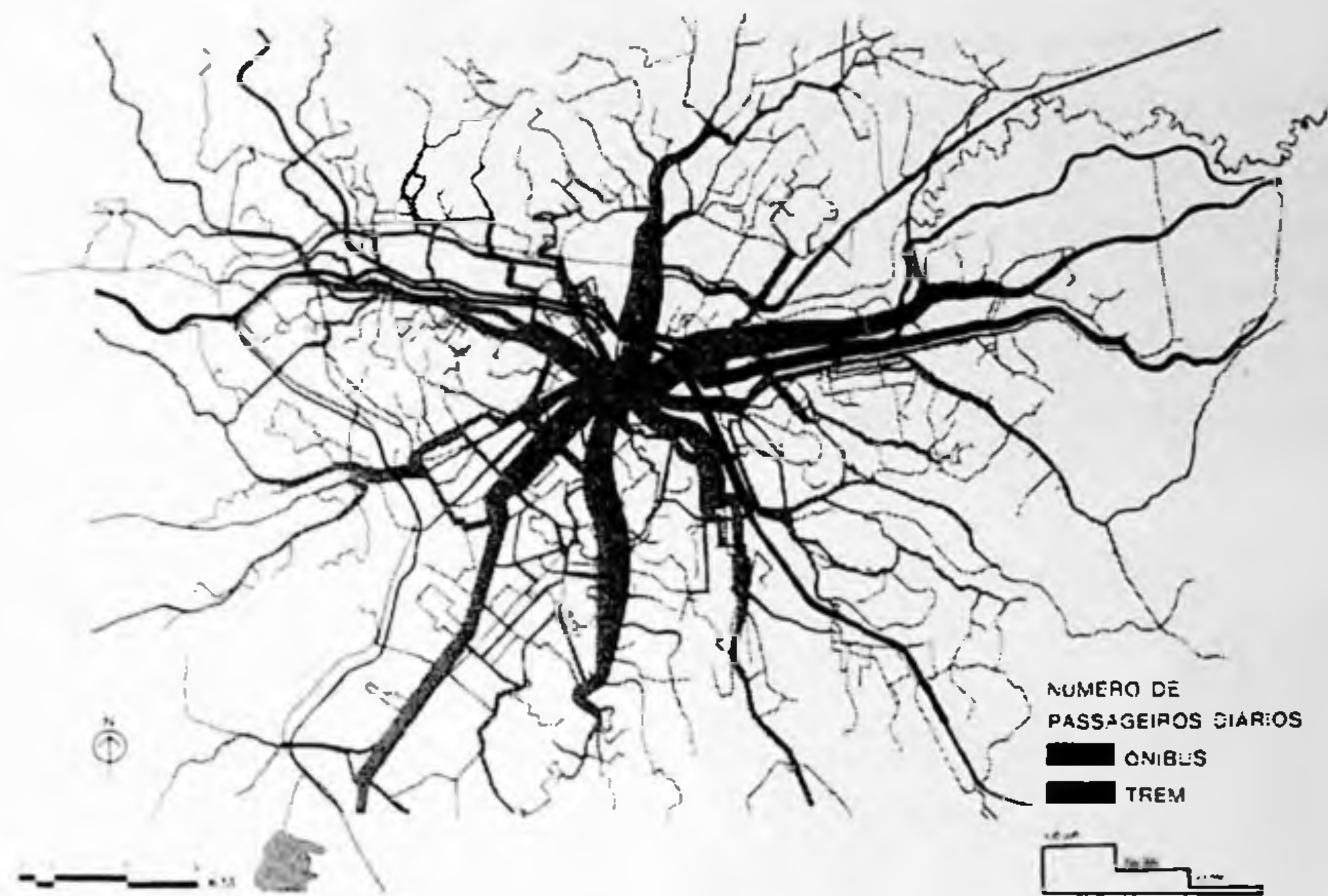
4.1.1. Um novo modelo de acessibilidade para a cidade

O crescimento vertiginoso de São Paulo não só atraiu população, como exigiu que a cidade se qualificasse para apoiar o fenômeno de metropolização e o processo de crescimento econômico por que se ansiava. A cidade de São Paulo havia de abandonar o padrão *galopante e espontâneo* de expansão da urbanização, que de forma *crônica* não pode ser acompanhado pela implantação de infra-estruturas urbanas e, superando a obsolescência de suas raras estruturas físicas, enfrentar uma *crise de crescimento* (Deák, 1990).

A partir dos anos 60 a urbanização brasileira avoluma-se, de modo que a população urbana chega, nos anos 70, a totalizar mais de 53 % dos brasileiros, sendo que 25% vivia em três grandes cidades, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, além de São Paulo. Além de crescer o número de grandes cidades (acima de 1 milhão de habitantes), as regiões metropolitanas surgem como grandes aglomerações urbanas. Esse fato acentua que as periferias urbanas — distantes, desequipadas, e precariamente atendidas pelos sistemas de transporte — que acolhem a superpopulação metropolitana são a beira do colapso urbano.

Nos anos 60 e 70, assistiu-se à modernização e crescimento da estrutura do Estado para organizar e planejar o desenvolvimento, a economia e as cidades. O centralismo político havia criado as regiões metropolitanas, as capitais e grandes cidades como São Paulo passaram a dispor de maiores recursos administrativos e financeiros para investir em obras, planos e novas tecnologias⁵⁹. No quadro institucional municipal passa a ser relevante a atividade de planejamento na administração pública⁶⁰ e o desenvolvimento de vários estudos e planos — o PUB - Plano Urbanístico Básico (que trouxe a inovadora metodologia dos modelos de simulação matemática) e a Rede Básica do Metrô, que finalmente concretizava-se.

⁵⁹ Em 1975 o Sistema Nacional de Transporte Urbano (SNTU) autorizou a criação da Empresa Brasileira de Transporte Urbano (EBTU), para promover a implantação da Política Nacional de Transporte Urbano, com o Fundo de Desenvolvimento do Transporte Urbano (FDTU) para suporte financeiro. Em 1975 o Sistema Nacional de Transporte Urbano (SNTU) autorizou a criação da Empresa Brasileira de Transporte Urbano (EBTU), para promover a implantação da Política Nacional de Transporte Urbano, com o Fundo de Desenvolvimento do Transporte Urbano (FDTU) para suporte financeiro.



VOLUMES DE PASSAGEIROS NOS ÔNIBUS E NAS FERROVIAS - 1967

O PUB elaborado ao final dos anos 60, na gestão do prefeito Faria Lima, foi preparado por um consórcio de empresas de consultoria nacionais e estrangeiras, com financiamento do Ministério de Planejamento e da United States Agency for International Development (Usaid). Esse plano correspondia às orientações da política urbana federal da época, que preconizava o modelo de planejamento local integrado. Apesar disso, paralelamente ao PUB, foram desenvolvidos no âmbito da administração municipal, os estudos de implantação do metrô e outras importantes obras viárias, sem que houvesse qualquer correlação entre as intervenções e o planejamento dito *integrado*.

A importância estratégica representada por São Paulo, como o maior pólo de atração do país, então sob intenso crescimento econômico e demográfico, e as questões da metrópole paulistana constituíam também um enorme desafio às políticas federais e regionais de desenvolvimento.

Il. 29: Estudos do PUB, 1967.

⁶⁰ A criação da Secretaria Municipal de Transportes ocorreu em 1972 é um marco desta fase, que se iniciara com a constituição da Companhia do Metropolitano de São Paulo - Metrô em 1965. Nos anos 70, ainda, é criada a CET - Companhia de Engenharia de Tráfego (1974) e ocorre uma reorganização administrativa e financeira da CMTC.

E especialmente a partir do cenário de crise energética e econômica dos anos 70, a metrópole paulistana parecia mais vulnerável às intervenções no sistema político nacional que atingiam a autonomia dos municípios e as formas de representação política nas cidades e capitais brasileiras. A consolidação do Estado técnico-burocrático, como também o centralismo fiscal e de controle de recursos são, com certeza, argumentos importantes para a análise da política de investimentos no setor de transporte.



II. 30: Estrutura Urbana Proposta.

- 
- LEGO DO SOLO PREDOMINANTE**
- ZONA CENTRAL DE BAIXA DENSIDADE
 - ZONA PERIFERICA DE ALTA DENSIDADE
 - ZONA PERIFERICA DE ALTA DENSIDADE
 - ZONA PERIFERICA DE ALTA DENSIDADE
 - ZONA PERIFERICA DE ALTA DENSIDADE
- LEGENDA DE TRANSPORTES**
-  TERMINAL DE TRANSPORTES
 -  ESTACAO DE TRANSPORTES
 -  LINHA DE TRANSPORTES
 -  LINHA DE TRANSPORTES
 -  LINHA DE TRANSPORTES
 -  LINHA DE TRANSPORTES

Por meio dos investimentos feitos na Cia. do Metrô, e ao mesmo tempo na implantação de vias expressas, a cidade tentava enfrentar, ao mesmo tempo, a velocidade de crescimento e extensão da área urbanizada da metrópole e o caos e congestionamento que esse crescimento parecia obrigar. O transporte e o trânsito passaram a ser um ponto importante da questão urbana, merecendo tanto uma base técnica como uma estrutura política e administrativa.

Na intensa atividade de planejamento do final da década de 1960, as grandes alternativas de solução de acessibilidade e circulação se confrontavam novamente. O PUB – Plano Urbanístico Básico (1968) propunha uma rede de metrô de 650 km de extensão, para, após a estrada de ferro, as rodovias e as avenidas, ser o novo elemento estruturados de acessibilidade metropolitana; o Projeto DERMU, por sua vez, preconizava uma malha quadrada, de 4 km de lado, de vias expressas totalizando em torno de 400 km de extensão. (Deák, 1990)



VOLUMES DAS RODOVIAS NA CAPACIDADE DO SISTEMA - 1990

II. 31: Projeções do PUB, 1969.

A crise do petróleo formou o corolário desta pauta, pondo em cheque o modelo de cidade que não andava mais, nem de bonde, nem de carro. O setor de transporte, que internalizava com muita intensidade a questão energética, ficou muito vulnerável à crise dos investimentos públicos. Nesse período pôde-se perceber que o transporte coletivo urbano estaria mais ajustado à política de alteração de matriz energética e de um novo padrão de industrialização, como estava expresso no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND).

É somente na segunda metade dos anos 70, que o modelo de transportes urbanos centralizado na esfera federal é posto em prática. ... Isso explica que a organização da oferta de transportes coletivos baseada na pequena propriedade era absolutamente incompatível com o crescimento urbano acelerado, com a crise energética e com as pressões crescentes dos movimentos de usuários por melhores transportes. (Brasileiro, 1993)

O Sistran – Sistema de Transportes Urbanos de Passageiros na Região Metropolitana de São Paulo foi desenvolvido pelo GEGRAN – Grupo Executivo da Grande São Paulo e EMPLASA – Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo, ambos órgãos vinculados à Secretaria de Estado dos Negócios de Economia e Planejamento, com a colaboração da Secretaria Municipal de Transportes da Prefeitura de São Paulo, entre 1974 e 1976. Tinha como objetivo, a partir do estabelecimento de um processo político e técnico de análise e tomada de decisão, propor uma política de transportes urbanos de passageiros da metrópole. Além de organizar, na estrutura administrativa de âmbito metropolitano, o planejamento de transportes, este plano desenvolveu (em 93 volumes⁶¹) as propostas de sistemas viário e de transportes integrados (corredores de média capacidade, sistema trolebus, gerenciamento de trânsito) que vêm dando base a diversos programas do setor nas últimas duas décadas, propondo a avaliação de alternativas de projetos conforme comprometimento de recursos públicos e de políticas de desenvolvimento urbano.

⁶¹ Talvez resquício da fase o planejamento integrado, da produção volumosa de estudos e planos como analisa Villaça (1999b).

O estudo estabeleceu objetivos gerais importantes quanto a *aspectos sociais* que se vinculam à *mobilidade* – reconhecia que deveria aumentar o acesso às oportunidades sociais e econômicas da região metropolitana, às *tensões sociais* geradas pela má qualidade dos sistemas de transporte, distribuição de renda – por meio da melhor distribuição de custos e benefícios dos transportes entre as classes sociais; quanto a *aspectos econômicos*, como a redução do *consumo de combustíveis* derivados do petróleo, alocação de *recursos e investimentos*, e quanto a *aspectos urbanísticos*, tais como, a orientação da *expansão urbana* conforme critérios de adequação ao meio físico, manutenção da *estruturação funcional* da área central, *preservação* de bairros e atividades e das condições ambientais.

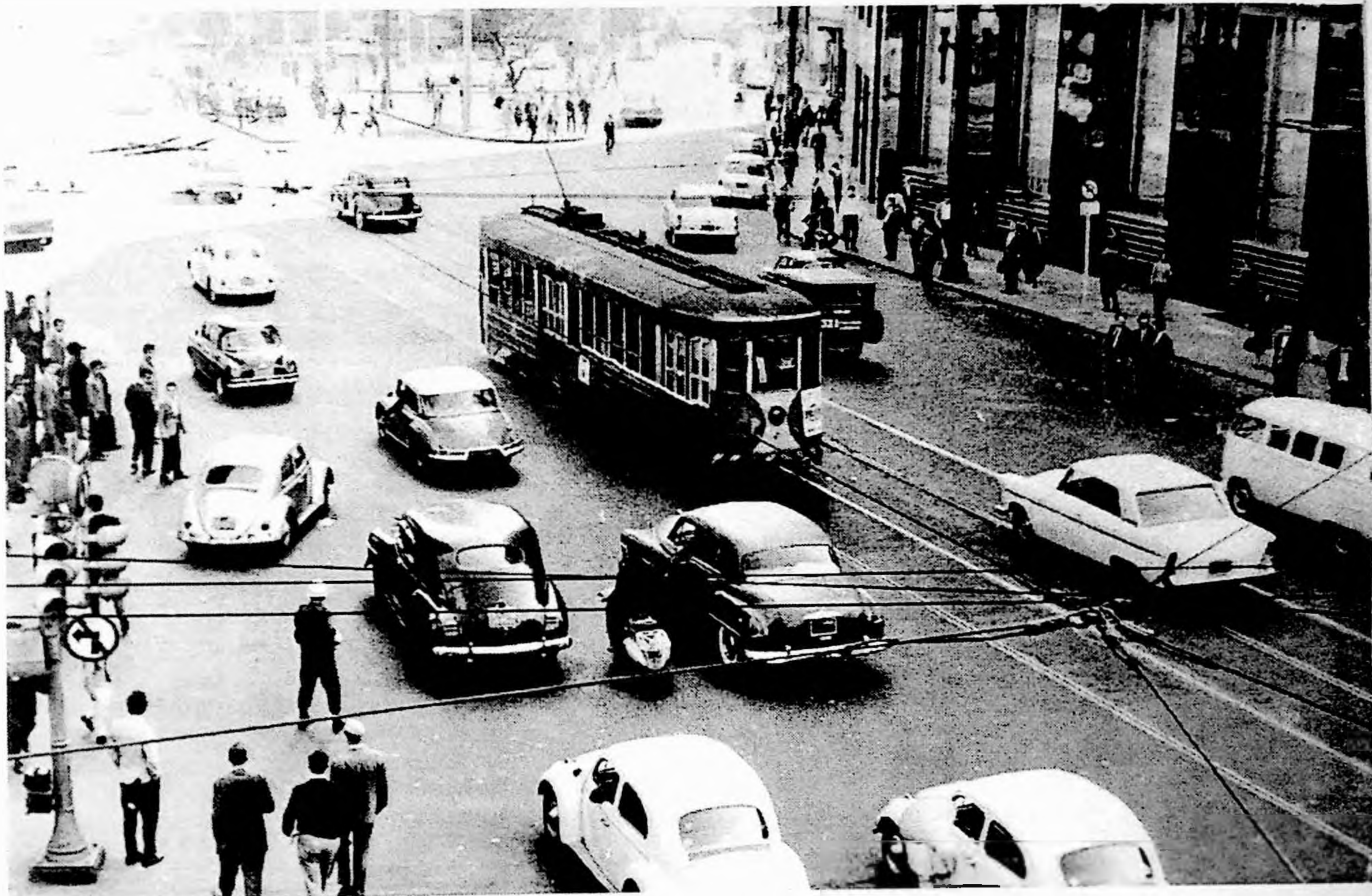
As principais diretrizes propugnadas pelo Sistran para o sistema de transporte coletivo metropolitano foram as de necessidade de uma *rede integrada* de transporte coletivo de alta capacidade e regularidade, de grande abrangência na região e de ser eletrificada, de subsidiar o *transporte coletivo* para manter níveis tarifários acessíveis à população de baixa renda e de utilizar o sistema viário garantindo *prioridade aos sistemas de transporte coletivo*.



Fonte: Sistema de Transporte Urbano-São Paulo / PMSU - SMT - CMTU

Sob a influência do Sistran foram desenvolvidos o Programa Trolebus (1979) e princípios dos programas de implantação de corredores exclusivos de ônibus e de terminais de integração (1985 e 1993) que a Secretaria Municipal de Transportes da Prefeitura de São Paulo vem desenvolvendo desde então, sem que, efetivamente, após vinte anos, uma rede de média capacidade fosse completamente implantada.

Do renascimento do ônibus elétrico, passando pela solução econômica e politicamente correta dos corredores de ônibus, até a ênfase dada aos programas de modernização dos sistemas ferroviários dos subúrbios das maiores capitais brasileiras, o setor de transporte assistiu ao rápido esgotamento dos recursos da política federal para financiar os programas e projetos que tão bem demonstravam os objetivos de desenvolvimento urbano atrelados aos sistemas de transporte coletivo urbano. Afastaram-se as possibilidades de implantar a densa malha de vias expressas ou a eficiente e integrada rede de transporte rápido, mas não as intenções de ampliar a razão de motorização da população e, desse modo, a metrópole não mudou mas não melhorou seu padrão de acessibilidade – a segregação espacial das classes sociais se manteve e, apesar de que, se verifique a descentralização das atividades terciárias, ou mesmo, um crescimento menos intenso das áreas periféricas e um relativo adensamento nas áreas mais consolidadas e centrais, os mais de 16 milhões de habitantes da metrópole permanecem, até hoje, como *imobilizados* em setores mal conectados ou em congestionamentos viários (PMSP, 1990).



II. 33: Av. São João, década de 60.

4.1.2. O Metrô de São Paulo

A administração municipal de São Paulo que teve o símbolo de uma *rosa sobre uma pá de pedreiro*⁶² apresentou o projeto do metrô como um sistema integrado de transporte, planejado a partir de estudos fundamentados⁶³ sobre as condições de fluidez de um tráfego crescente numa cidade com uma herança de crônicas restrições de disponibilidade e racionalidade no uso do espaço viário, dos sistemas de transporte e dos recursos financeiros.

O sistema de transporte projetado para atender as necessidades da metrópole num horizonte de 20 anos se estruturava sobre uma rede de metrô, único sistema capaz de transportar os grandes fluxos estimados, sem ocupar espaço das vias por onde a crescente frota de automóveis deveria circular. O sistema, recomendado nos estudos de viabilidade técnica e econômica desenvolvidos pelo consórcio Hochtief, Montreal, Deconsult (HMD), era considerado um *sistema integrado*, pois pressupunha uma rede que articulasse o sistema ferroviário já existente. Esse sistema de transporte integrado possibilitaria, em 10 anos, tais benefícios diretos pela redução de custos e tempo de transporte, que os custos operacionais do novo sistema seriam equivalentes aos custos operacionais do sistema de transporte coletivo por ônibus (HMD, 1968).

⁶² O prefeito Faria Lima (1965-1969) tinha ligações políticas com Jânio Quadros, em sua gestão fez uma certa mediação entre o populismo janiista e a tecnocracia que marcava o governo militar. O símbolo representava sua meta de *humanizar o processo de desenvolvimento a qualquer preço*.

⁶³ Villaça (1999) destaca que o prefeito Faria Lima priorizou os estudos do metrô, em detrimento do desenvolvimento do plano diretor da cidade que teria resultado no PUB – Plano Urbanístico Básico.

Ônibus e trens de superfície se interligam através de uma rede subterrânea de trens de alta velocidade - o Metrô, no projeto da rede de transportes integrada. Evidência da necessidade do Metrô: em uma hora o subterrâneo retira da cidade 80 mil pessoas em cada direção. Uma rede de ônibus, para transportar o mesmo número de pessoas, utilizaria 2 mil ônibus em cada direção, ou seja 12 mil ônibus saindo simultaneamente da cidade. Somando os 2.500 mil veículos que existirão na cidade, o quadro que aparece aponta a única alternativa - o Metrô. (PMSP, 1968)

Os benefícios indiretos eram considerados ainda maiores e os custos de deslocamento e outros custos sociais eram relativizados principalmente

quando comparados aos benefícios provenientes da virtual eliminação do trânsito de ônibus nas principais artérias de tráfego e, em especial, nas áreas centrais e adjacências. A maior acessibilidade resultante da implantação do sistema de transporte integrado – metrô, *criaria uma tendência* de valorização imobiliária de abrangência metropolitana, o que implicaria na incorporação de novas extensões, até então, áreas rurais e não desenvolvidas, no entorno da metrópole.

Ou seja, o sistema de transporte rápido na área metropolitana de São Paulo era visto como um projeto de desenvolvimento, de âmbito extra municipal, o que explica a transferência da Companhia do Metropolitano de São Paulo⁶⁴ para a instância do estado de São Paulo anos depois.

A Lei Estadual Complementar nº 94 de 1974 dispôs sobre a constituição da Região Metropolitana de São Paulo estabelecendo ser de interesse metropolitano serviços de interesse comum, entre os quais, transportes e sistema viário. A partir de então, passou a ser de competência do Estado (art. 3º) (I) o planejamento integrado da RMSP e o estabelecimento de normas para o seu cumprimento e controle; (II) a elaboração de programas e projetos dos serviços comuns de interesse metropolitano, harmonizando-os com as diretrizes do planejamento do desenvolvimento nacional e estadual; (III) a unificação, sempre que possível, da execução dos serviços comuns de interesse metropolitano; (V) a concessão, permissão e autorização dos serviços comuns de interesse metropolitano e a fixação das respectivas tarifas. O art. 5º permitia que os serviços comuns de interesse metropolitano fossem executados por entidades ou órgãos das outras instâncias, federal ou municipal, através de concessão, permissão, autorização ou convênio, recomendando-se o convênio como forma de garantir a unificação de objetivos. Um primeiro convênio se estabelece por força da integração física e tarifária dos sistemas de ônibus intermunicipal, municipal e de metrô em 1975.

A criação da EMTU – Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo e o estabelecimento do Sistema Metropolitano de Transportes Urbanos são definidos pela Lei Estadual nº 1492 (1977), nos termos da Lei Federal nº 6261(1975) (que dispõe sobre o SNTU - Sistema Nacional de Transporte Urbanos). Este Sistema Metropolitano passa a abranger os sistemas de transporte público sobre trilhos (metrô, ferrovias de subúrbio e outros), sobre pneus, hidroviário e de pedestres, operados em áreas urbanas; e mais, as conexões intermodais de transportes, tais como estacionamentos, terminais e outras, sob os quais passa o Estado a abranger também a estrutura operacional – conjunto de atividades e meios estatais de administração, regulamentação, controle e fiscalização. É a partir desse novo quadro legal que considera o metrô como de interesse metropolitano que a PMSP passa a subscrever as ações da Cia. do Metrô para regularizar a sua participação na EMTU.

Em 1979, por meio da Lei Estadual nº 2062, o poder executivo fica autorizado a prestar garantia do Tesouro Estadual em favor da Cia. do Metrô. No ano seguinte, 1980, o poder executivo estadual passa a conceder subvenção a Cia. do Metrô, tornando-se o principal acionista da empresa. No mesmo ano, o governador Maluf extingue a EMTU – Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos, incorporando-a a EMPLASA – Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo, através do Decreto nº 15 451.

⁶⁴ Constituída por meio da Lei Municipal nº 6988 de 1966.

Esse conjunto de benefícios econômicos e sociais caracteriza claramente a criação de um sistema de transporte rápido na área metropolitana de São Paulo como um projeto de desenvolvimento. Por um lado o crescimento de participação do setor de serviços nos padrões de consumo de uma sociedade significa para esta atravessar a barreira entre economias subdesenvolvidas e desenvolvidas, e somente um sistema de transporte eficiente pode estender os benefícios da vida social moderna a faixas mais amplas da população. Por outro lado, as primeiras etapas do desenvolvimento que a região Sul do Brasil já conquistou, incrementaram o crescimento e a concentração urbana desorganizados de que São Paulo é um exemplo candente, a um ponto tal que o futuro desenvolvimento se encontra dificultado e até mesmo ameaçado por crises sociais e por todos os tipos de carências e congestionamentos, dos quais os mais sérios ainda remanescentes e tão interligados são os problemas de habitação e transporte. Também no setor industrial, as indústrias de construção e manufaturas de São Paulo e outras regiões do país irão se beneficiar não apenas dos investimentos diretos em estruturas e equipamentos, mas também da assimilação de 'know-how' em setores especializados, o que ajudará a redução do 'atraso tecnológico', redução essa que, após a substituição de importações, representa a mola principal de desenvolvimento industrial do Brasil. (HMD, 1968)

Apresentar o metrô, como um fator de desenvolvimento tecnológico e econômico era, por uma lado, alinhar-se ao projeto político-econômico do Regime Militar e, por outro, reconhecer que o transporte coletivo era um dos serviços públicos cada vez mais importante para a classe trabalhadora. Era evidente que, mesmo que ao investir no sistema metrô a ação pública fosse em sentido de favorecer a acumulação, ao mesmo tempo os ganhos em acessibilidade e condições urbanas que beneficiariam a população viriam, também, no sentido de legitimação político-ideológica.

O vulto e a complexidade da obra incorporará o know-how especializado e a aplicação de novas técnicas, importantes para o desenvolvimento do país. Diminuição do tempo perdido nos coletivos representa economia, que se refletirá no aumento da produtividade do parque industrial e na redução de custos. Apenas as horas de trabalho recuperadas correspondem a 185 milhões de cruzeiros novos por ano. O sistema integrado de transporte é também um investimento industrial e desenvolvimentista. (PMSP, 1968).

Il. 34: Metrô de São Paulo.



No entanto, por mais eficiente que fossem os investimentos no sistema metrô, esse não teria a prioridade das inversões públicas municipais. O projeto que o prefeito Faria Lima tinha para a cidade — em vinte anos *nivelar-se às mais avançadas metrópoles do mundo* — reservava, ao mesmo tempo, recursos três vezes maiores para a implantação da rede viária e que também atendia os objetivos desenvolvimentistas. Mesmo assim, o significado macroeconômico dos investimentos no metrô devem permanecer sendo considerados, ao mesmo tempo, como possibilidade de aumento da produtividade do trabalho e como recursos públicos que estavam sendo carreados para um uso coletivo e social, tendo em vista o processo de implantação dos projetos e linhas do Metrô.

Os aspectos principais dessa análise podem ser apontados em relação às alterações da concepção da rede básica do sistema (Fagnani, 1985; Deák, Dantas e Custódio, 1986 e Nigriello, 1998) e decorrem principalmente de questões institucionais, que envolvem principalmente os sistemas ferroviários, e dos custos de implantação do sistema.

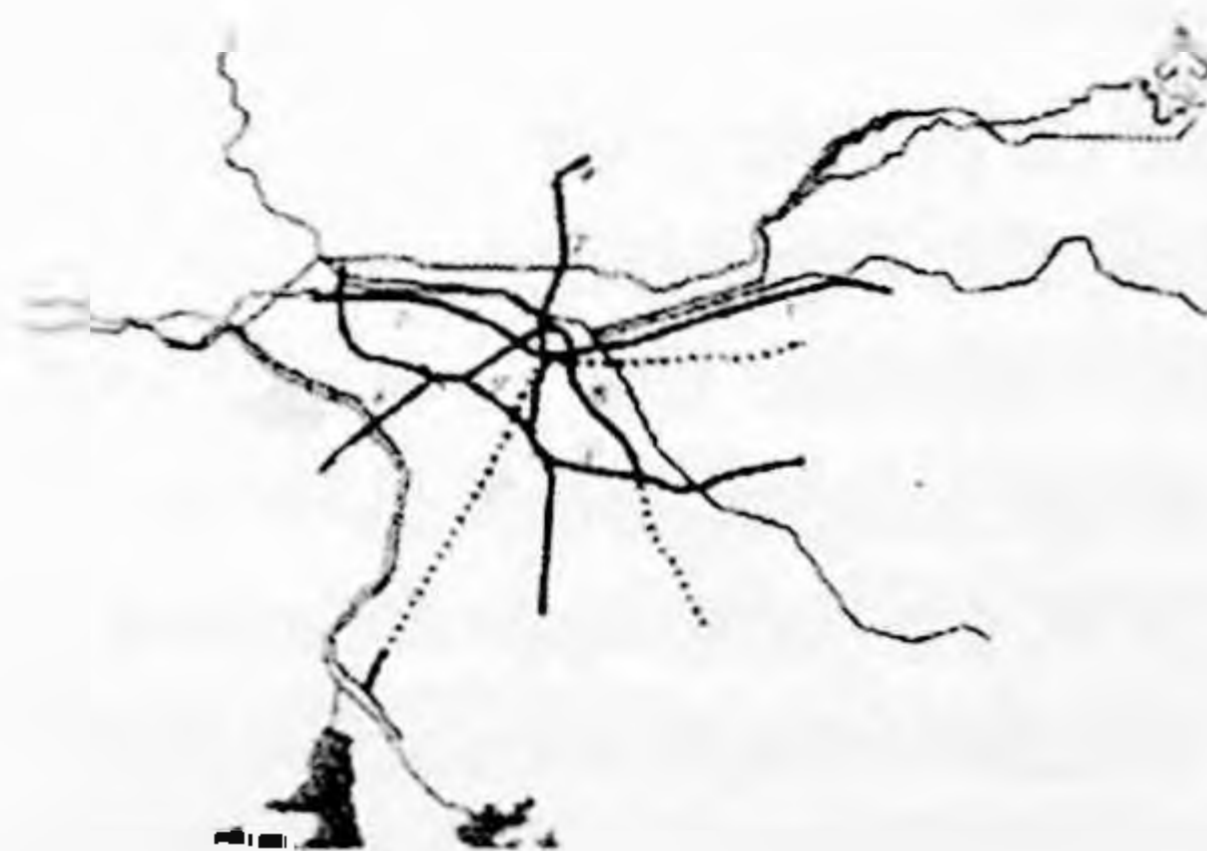
A rede básica definida, em 1968, pelo estudo da HMD (semelhante ao que Prestes Maia havia desenvolvido em nos anos 50) buscava, integrando-se a malha ferroviária existente e mantendo a estrutura viária rádio-concêntrica de São Paulo, atender as linhas de maior desejo de viagem, privilegiando a acessibilidade à área central e buscando minimizar as desapropriações para implantação das linhas e estações. A escolha do Linha Norte-Sul como a de implantação prioritária se justificou por facilidade de projeto e construção, integração da cidade ao sistema de transporte rápido e atendimento a áreas não servidas pelo sistema ferroviário (Nigriello, 1998).

Uma nova rede básica é proposta em 1975 considerando uma recomendação de que os sistemas ferroviários fossem substituídos pelo metrô e que os prazos de implantação de elementos da rede deviam ser reduzidos e portanto pautados pela escolha de trechos operacionais, que antecipariam a operação das linhas projetadas.

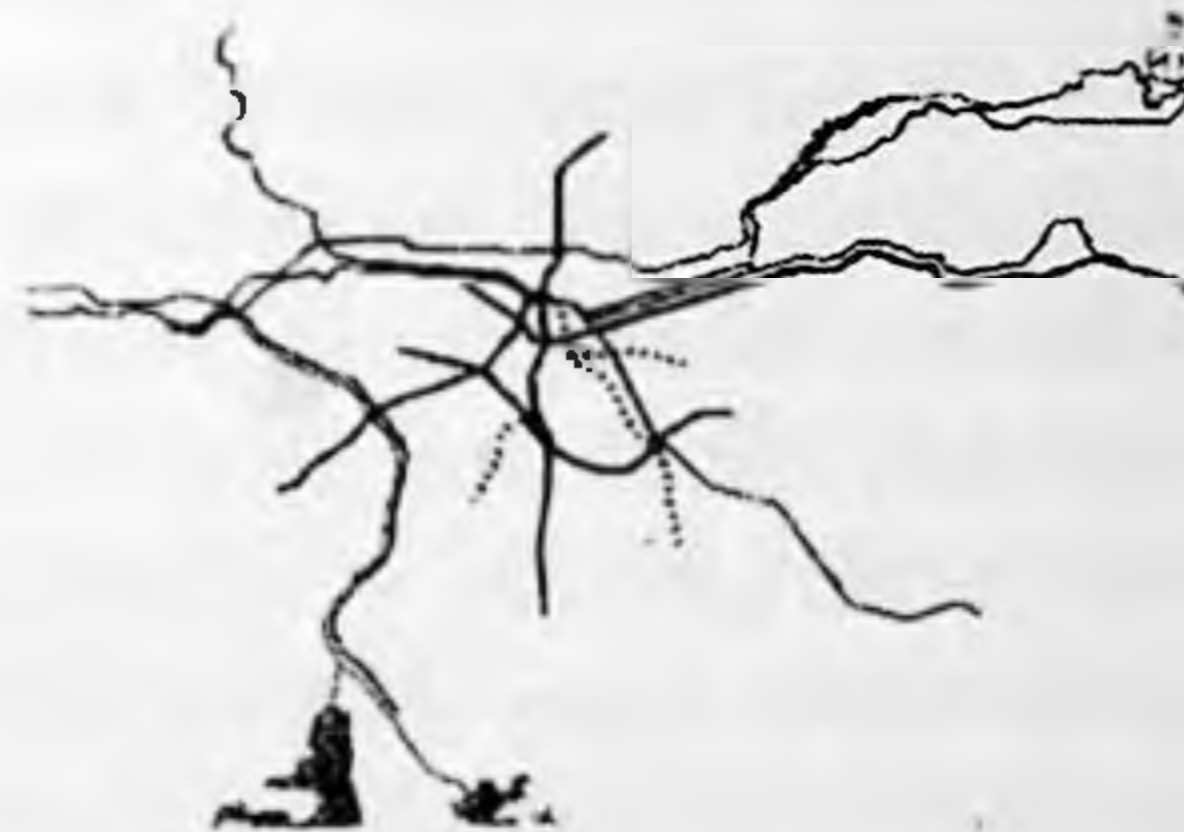
Com a experiência da primeira linha em operação, agora vai se perseguir a viabilização de construção de linhas em superfície, a redução dos

impactos das obras, o atendimento de corredores de maior demanda, entre outras recomendações e, principalmente, atendendo as diretrizes da rede básica de 1975. Assim, seriam construídas as linhas Leste-Oeste, em parte paralela a linha da então REFFSA, segundo a seqüência priorizada de trechos operacionais, e Paulista como, posteriormente, os trechos de extensão da Linha Norte-Sul e da Linha Leste-Oeste (Nigriello, 1998).

A concepção de *rede mínima de metrô* que vai surgir nos anos 80, como reflexo das restrições orçamentárias, está presente em diversos estudos que a Cia. do Metrô continua a desenvolver, ao mesmo tempo em que se constata a redução do ritmo de implantação do sistema metrô.



35



36

Il.35: Rede Básica do metrô 1975.

Il.36: Rede Básica do metrô 1985.

4.2. A institucionalização do setor privado operador de transporte público

A política de investimentos do Município de São Paulo — grandes obras viárias e construção do metrô — e a gestão dos transportes públicos foram os principais projetos da prefeitura entre os anos 60 e 70 e, portanto, devem ser os pressupostos de análise do quadro de mudanças ocorridas, a partir daí, no setor de transporte coletivo por ônibus. Admitindo a dificuldade de reaver o monopólio estatal (para a CMTC), a municipalidade garantiu o mercado para aquelas empresas que já operavam na cidade, aliada à necessidade e à intenção de tornar o transporte urbano mais eficiente.

Numa publicidade da administração do prefeito Faria Lima, fundamentada no slogan *humanização da cidade*, são explicitados os objetivos políticos e estratégicos para os transportes coletivos. Eles se constituíam sobre três aspectos principais: a *concepção de integração* dos sistemas de transportes coletivos, a *recuperação da CMTC* e a *construção do metrô*. O cumprimento desses objetivos implicavam regulamentação e disciplinamento do mercado de transportes urbanos.

Essas empresas (particulares) se desenvolvem desordenadamente, criando condições ruins para todo o sistema de transporte e, principalmente, para a CMTC. Quando Faria Lima assumiu a Prefeitura, o sistema de transportes coletivos enfrentava a perspectiva do caos. Responsável por todo o transporte de ônibus urbano de São Paulo, a CMTC sequer sabia quantas empresas particulares de ônibus estavam autorizadas a operar, as linhas que mantinham e quantos veículos trafegavam. Conseqüência de certas administrações, o serviço era de péssima qualidade. ... A administração regulamentou e disciplinou o funcionamento das empresas particulares autorizadas a operar em São Paulo. As agora permissionárias são obrigadas a prestar serviço à altura do público. ... Atualmente, 75 empresas têm permissão da CMTC para operar 291 linhas. Os resultados obtidos com a reorganização da

CMTC e regularização das empresas particulares fazem do atual sistema de transporte urbano da capital o maior sistema de transporte de superfície do mundo. ... Para que a CMTC operasse com eficiência foi necessário executar um programa de racionalização de serviços, de reorganização administrativa, financeira e técnica. Ao mesmo tempo, teve de ser extinta a obsoleta rede de bondes, para maior mobilidade do tráfego e redução do tempo médio das viagens. ... A rede de bondes da CMTC estendia-se por 353 quilômetros, com 22 linhas e 146 carros em operação, empregando 2200 funcionários. Era um sistema que atrapalhava o trânsito mais do que servia a população. ... A CMTC criou novas linhas de ônibus, ou reforçou algumas já existentes, para compensar a extinção e a retirada dos bondes. (PMSP, 1969)

A recuperação financeira da CMTC, que era afinal a maior empresa de transporte em ônibus, em capital e infra-estrutura, do Brasil, atestava uma capacidade estratégica e administrativa fundamental para quem pretendia empreender a tarefa arrojada da construção do metrô. Em três anos da sua gestão, Faria Lima alardeava a eliminação de débitos financeiros em investimentos, créditos e dívidas trabalhistas e, ainda, a redução de custos operacionais. A visão estratégica da administração abrangia o aproveitamento das oficinas e mão-de-obra experiente da CMTC: uma *organização industrial* que permitiu produzir e reformar carrocerias de veículos movidos a diesel e trolebus.

A atual administração da CMTC planejou e implantou a manutenção preventiva e recuperou a frota de ônibus e trolebus. No início, de uma frota de 795 ônibus a diesel, o máximo que se conseguia manter em tráfego eram 420 veículos e, assim mesmo, com constantes paralisações. Atualmente a Concessionária conta com 1.049 veículos em boas condições de operação, entre novos e outros completamente recuperados. Mantém em tráfego 812 veículos em funcionamento normal. Até 1965, os ônibus e trolebus ofereciam 772.640 lugares por dia; hoje oferecem 1 195 565 lugares, o que corresponde a um aumento de 55% sobre os lugares oferecidos diariamente no início da administração. A extensão das linhas aumentou em 35%, passando de 1.582 quilômetros a 2.137,5 quilômetros. Consequentemente, o número de viagens diárias

aumentou: A CMTC realiza hoje 34,5% de viagens a mais por dia, 7.723 contra as 5.774 efetuadas em 1965. Um detalhe interessante na análise estatística da recuperação da CMTC é que a empresa transporta 617.790 passageiros por dia com a mesma frota nominal que transportava apenas 499.932 pessoas. Isto equivale a um aumento de rendimento da ordem de 24%. A CMTC transporta por mês 3.535.740 passageiros, ou seja, 60% da população da cidade, a mais do que transportava no início da administração. (PMSP. 1969)

O PUB – Plano Urbanístico Básico havia feito recomendações no sentido de orientar o sistema de transporte por ônibus do município de forma a integrado ao sistema do Metrô e de outros serviços constituir um sistema de caráter metropolitano, o que implicaria inclusive na criação de um órgão metropolitano de transporte coletivo (PMSP, 1969). Por outro lado, o plano também recomendava que passasse à esfera municipal o controle e a operação de trânsito, até então, sob a responsabilidade da Secretaria Estadual de Segurança Pública. Nesse sentido, a Secretaria Municipal de Transportes - SMT em 1972⁶⁵, que fora criada em 1967, se reorganizou em dois departamentos – DSV, o Departamento de Operação do Sistema Viário e o DTP, Departamento de Planejamento de Transportes. Lembrando a importância que as questões envolvendo circulação e trânsito passavam a representar, menciona-se, nessa época, que além da municipalização do trânsito (Gestão do prefeito Figueiredo Ferraz), foram produzidos pela SMT o PAIT – Plano de Ação imediata de Tráfego e Transporte (1971) e o detalhamento do Plano de Vias Expressas que representava a malha viária sob a qual a Lei de Zoneamento⁶⁶ estava sendo estruturada.

Uma significativa mudança na política de administração cidade ocorreria durante a administração do prefeito Olavo Setúbal (1975 - 1979), transformando o setor de transportes num aspecto estratégico do desenvolvimento urbano.

Essa estratégia incluía a CMTC: as crises institucionais internas foram minimizadas com a indicação do próprio secretário municipal de transportes para a presidência da empresa, a destinação de mais recursos e

⁶⁵ Lei nº 7698 de 1971.

⁶⁶ Lei nº 7805 de 1972.

introdução de administração mais profissional, além de um *choque de racionalidade*, obtido pelo Sistema de Integração Ônibus-Metrô, envolvendo 150 linhas, da implantação de faixas exclusivas para o priorizar o tráfego de ônibus, dos terminais de ônibus urbanos e rodoviários, da implantação de linhas especiais, de programas de racionalização do uso de combustíveis e de fiscalização dos serviços de transporte público.

Essas ações vinham sendo desenvolvidas de forma articulada a outras estratégias como a de gestão do sistema viário, que se efetivou com a criação da CET: a Ação Centro, Zona Azul, implantação de programas de controle de semáforos e orientação de trânsito, entre outros.



O Programa de Trolebus de 1979, derivado do Sistran⁶⁷, tinha como horizonte dez anos para implantação de uma rede de 280 quilômetros, 33 linhas abrangendo 1.280 veículos de média capacidade, dos quais 450 articulados. Além de responder à crise do petróleo, era objetivo desses planos promover uma maior utilização do transporte coletivo, revertendo a tendência pró automóvel da década de 60. (PMSP, 1985). A CMTC havia criado, em 1977, uma área específica para o desenvolvimento do Programa dado o seu caráter estratégico — otimizar recursos disponíveis e propiciar às empresas brasileiras o domínio tecnológico necessário para o desenvolvimento dos projetos de redes e subestações elétricas e dos veículos —, e assim garantindo o aumento dos índices de nacionalização dos

II. 37: Ação Centro, 1979.

⁶⁷ A CMTC implantou, entre 1978 e 1982, o que seria a primeira etapa do Plano SISTRAN, de 1975.

componentes do sistema trolebus. Na primeira etapa desse programa foram implantadas 75 km de rede elétrica para a operação de mais 200 veículos em 5 linhas troncais. A segunda etapa do programa seria revista e suas diretrizes consolidadas com a implantação pioneira do Corredores Exclusivos de Ônibus Paes de Barros.

Il. 38: Programa de Trolebus.



4.2.1. A concessão por linha de serviço de transporte – começando a regulamentar

Em São Paulo, já se contava com um setor de transporte estruturado em um conjunto de numerosos empresários e empresas privadas operadoras de ônibus. Restava, portanto, organizar esse setor e regulamentar o serviço. O modelo de *concessão por linha* que o Decreto nº 6.547 (1966) estabeleceu para a permissão de empresas privadas operarem os serviços de transporte urbano, institucionalizava, em parte, a situação já existente.

A partir desse decreto são estabelecidos o Regulamento Disciplinar de Sanções e Multas e diretrizes para extensão e criação de linhas de ônibus⁶⁸. Ou seja, admite-se a necessidade e percebe-se a conveniência de disciplinar a situação dos transportes coletivos de passageiros no município da capital paulista naquele momento. O prazo da permissão é limitado a cinco anos, a tarifa é definida em função do custo do serviço e a garantia de uma taxa de lucro para a empresa. No entanto, não ocorreu uma interferência mais efetiva ou que viesse alterar a organização do sistema ônibus.

... tendo prosseguido a queda de participação da CMTC (23,1%), o Decreto nº 6547 / 66 regulamentou a participação de empresas particulares, sem prever datas-limites de operação, níveis de participação ou restrições de itinerário, institucionalizando, assim, uma situação de fato. Para regulamentar os serviços dessas empresas foram criados, em 1967, os Termos de Permissão, inicialmente válidos por 5 anos e depois objetos de prorrogação até 2 / 3 / 1978. (PMSP, 1985).

A empresa pública, a CMTC, durante este período, passou a ser responsável especialmente pela operação de ônibus e trolebus nos serviços de menor rentabilidade, e por projetos especiais.

⁶⁸ Portaria nº 13, de 2 de fevereiro de 1967.

À intenção de disciplinar o setor juntou-se a preferência de escolha às empresas que já operavam. O novo modelo de concessão que se estabelece na cidade, entre outros considerandos, afirma-se que,

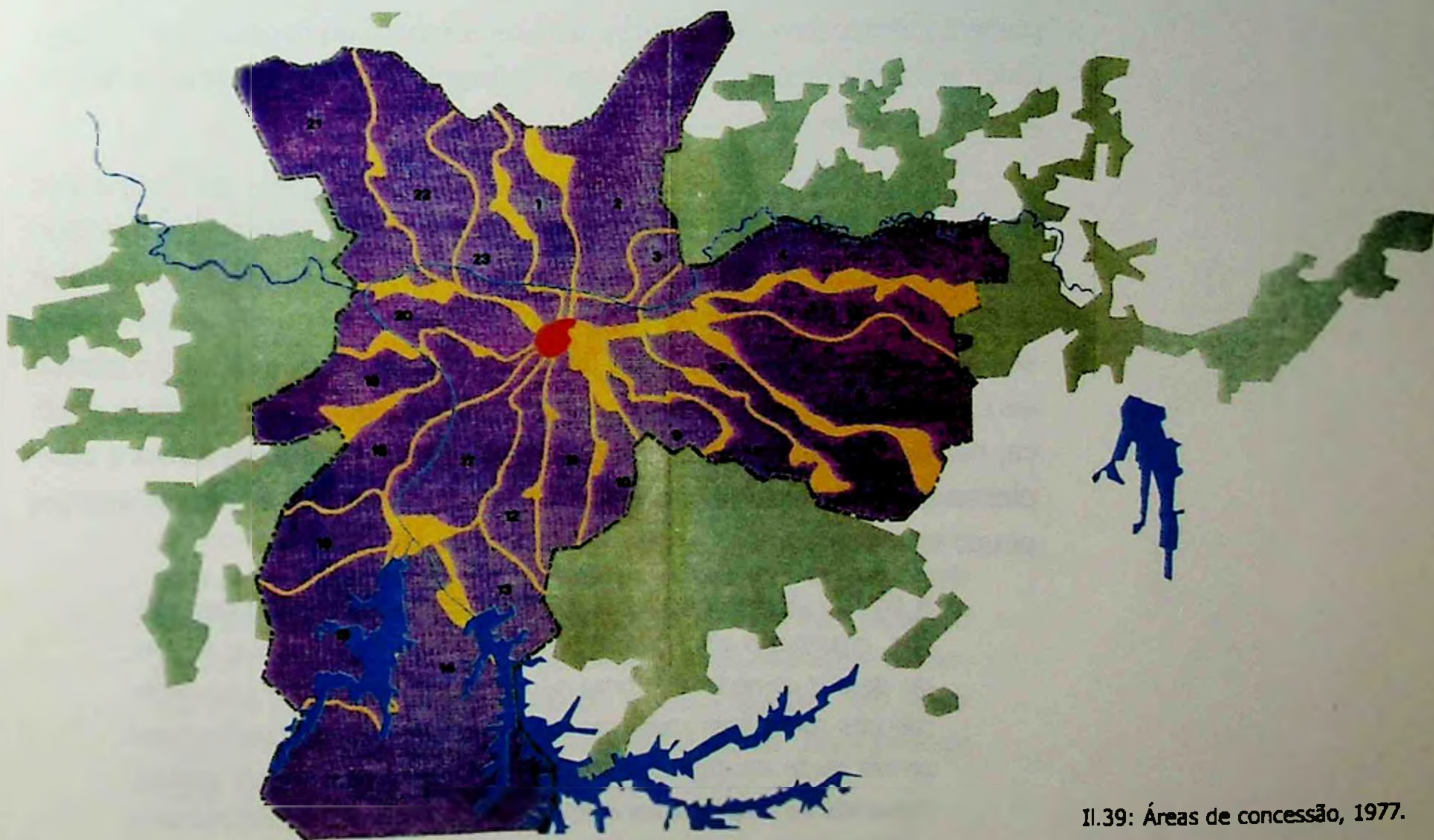
...o artigo 12 do Decreto-lei nº 365 de 1946, facilitou a CMTC utilizar-se do serviço de empresas particulares para operação de certas e determinadas linhas, em sua área de concessão, mas não disciplinou a prestação desses serviços por essas empresas. (PMSP, 1966)

É importante, ainda, destacar como vinha evoluindo a oferta de transporte público em São Paulo, à época em que os modos coletivos predominavam. Nos anos de monopólio oficial e de fato da empresa pública (da criação a meados dos anos 50) o crescimento populacional foi bastante superior ao do número de passageiros transportados pelo sistema público. O equilíbrio entre oferta e demanda parece ter sido conseguido apenas durante o período que reconhecemos como de *privatização desregulamentada*, e que é apontado por Morales (1986) entre 1954 e 1961. A partir de 1960 o número médio de passageiros por linhas cai na proporção, talvez, do crescimento da oferta de linhas e de frota. Esse, parece ter sido certamente, o momento oportuno para o poder público intervir através da regulamentação e disciplinamento das permissões, ou melhor na organização e dimensionamento do mercado de transportes.

4.2.2. A concessão por área de serviço de transporte – organizando a concorrência

Na década seguinte, entre 1972 e 1977, continuam crescentes os serviços e as frotas operadas pelas empresas particulares de transporte urbano em São Paulo. A partir daí, então, o poder público tentou, novamente, ampliar a atuação da empresa municipal e impor medidas de gestão para regulamentar ou disciplinar a atividade de operação privada. Estas tentativas iriam reorganizar o mercado das empresas operadoras, sob declaração de intenções de trazer vantagens e benefícios ao interesse público.

Com o estabelecimento de um novo contrato entre a CMTc e as empresas privadas, as medidas reguladoras são então implementadas. O conteúdo de tais medidas tem por fundamento a racionalização empresarial; seus objetivos são a diminuição do número de empresas (favorecendo a fusão e a continuidade das maiores empresas já existentes), a eliminação de situações de concorrência (através da definição de setores de operação exclusiva) e a redução das diferenças quanto a custos operacionais ... num momento em que havia perspectiva de queda de rentabilidade do setor ... em decorrência da alta dos preços dos combustíveis ... e paralelamente (de uma redução substantiva do) poder aquisitivo das camadas assalariadas. (Pacheco, 1988)



Il.39: Áreas de concessão, 1977.

É nesse momento, também, que em São Paulo o planejamento de transporte se fortaleceu: a elevação da taxa de motorização da população foi acompanhada pela estruturação de vários órgãos técnicos, pela produção de importantes e pioneiros estudos e pela institucionalização do transporte urbano como área da administração pública.

Sob essas múltiplas influências surgiu a figura de *área de concessão* na gestão do sistema de transporte, instituída pela Lei nº 8.579 (1977) e regulamentada pelo Decreto nº 11.187 (1977).

Mantida a CMTC como concessionária exclusiva, Lei nº 8424 (1976), as empresas particulares poderiam ser contratadas para a prestação de serviço seja por linha, seja por área de operação ou até mesmo para locação de veículos ou arrendamento. Se a lógica de organização do setor não estava ainda claramente definida, o modelo de concessão não deveria representar empecilho algum para o estabelecimento do negócio entre o operador privado e o poder concedente, e portanto deveria conservar a flexibilidade dessas relações.

Esse modelo de concessão por área passa a vigorar com o final dos contratos de permissão, ocasião propícia portanto para intervir no mercado e tentar reorganizar o sistema de transporte através da definição de áreas ou setores de exploração exclusiva de uma empresa ou grupo de empresas. À CMTC caberia a operação das linhas circulares, diametrais e especiais e, certamente, das de menor rentabilidade (já que como empresa pública, não tinha o lucro como objetivo), e em qualquer área de forma a complementar a operação privada, mais uma vez assumindo eventuais serviços pouco econômicos.

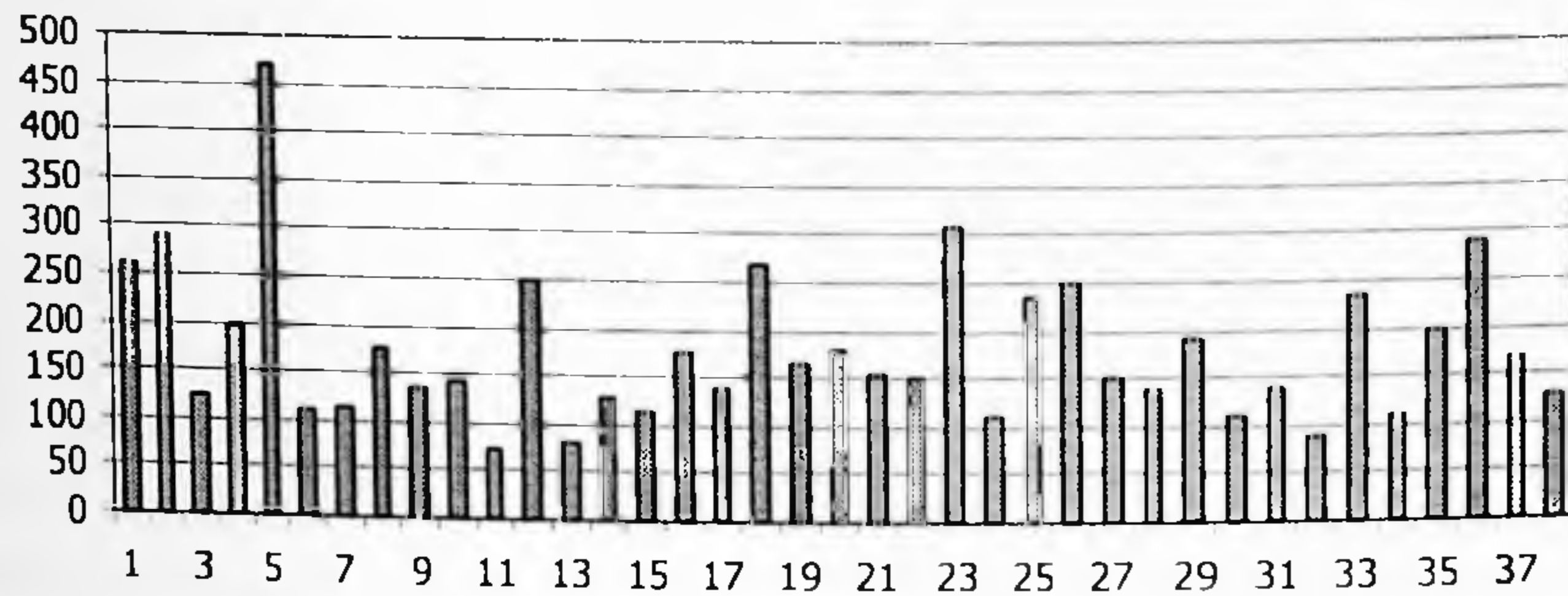
A divisão de áreas adotada manteve os corredores compartilhados, e portanto alimentou a concorrência entre empresas ao longo desses corredores. Como não se caminhou para a consolidação dos corredores como tronco-alimentados, esses continuaram sendo parte de itinerário de longas e numerosas linhas radiais, deixando os empresários entregues à decisão de ou deteriorar o nível de serviço ao longo dos corredores, dimensionando a oferta em função da demanda cativa da linha, ou disputar passageiros

lindeiros do corredor, aumentando a oferta e criando ociosidade ao longo de grande parte dos itinerários. Assim, condicionada por longos itinerários, altos custos operacionais, baixos fatores de renovação e ociosidade parciais, a concorrência que se manteve ao longo dos corredores foi prejudicial, tanto para os usuários quanto para as empresas. (PMSP, 1985)

O objetivo claro era o de minimizar concorrência e assegurar a rentabilidade em verdadeiros setores de monopólio privado. A concorrência estaria presente tão somente, na redistribuição desses 23 mercados entre mais de 60 empresas que operavam no município (explicitamente restringiu-se o mercado para essas empresas *locais*). Cabe notar, que entre 1977 e 1982 a frota operada pelas empresas privadas vai ser reduzida em 15%, o que pode ser explicado tanto por um novo *reequilíbrio* da participação da empresa pública, tanto por um ajuste e redistribuição do setor. O modelo de concessão por área pode não ter sido um momento de grande expansão da atuação do setor privado, mas certamente, pela concentração promovida, foi um grande incentivo a estruturação da grande empresa paulista.

Em que pese a cessação dos compromissos da CMTC com os atuais permissionários, ..., existe a preocupação de aproveitar os empresários existentes. Porém, tal fato não pode contrariar as premissas fixadas, mas, através da diminuição do número de empresas reagrupadas em setores segundo os hábitos de viagens e com pacotes de linhas economicamente melhores, se caminhar para a melhoria do padrão dos serviços de transporte urbano por ônibus. Este fato tem sido muito utilizado em outros setores da economia nacional com grande sucesso, como é o caso das empresas de transporte aéreo, o setor bancário, as concessionárias de serviços de eletricidade, telefonia, etc. ... A proposta apresentada procura criar um monopólio (ou quase monopólio) para cada empresa dentro de um setor relativamente às linhas radiais e setoriais (exceto a CMTC), compensando linhas altamente lucrativas com outras mais deficitárias de forma a manter um maior nível de rentabilidade, face às condições de tarifa única imposta como premissa básica do estudo. (PMSP, 1977)

Escala das empresas privadas de ônibus em São Paulo em 1977



- | | | |
|----------------------|-----------------------|-------------------|
| 1 Brasil Luxo | 14 Vila Ema | 27 Gatusa |
| 2 Nações Unidas | 15 Paulista | 28 Tânia |
| 3 Parada inglesa | 16 Taboão | 29 Bandeirante |
| 4 Alto do Pari | 17 São João Clímaco | 30 Santa Cecília |
| 5 Penha-São Miguel | 18 Bristol | 31 Castro |
| 6 São José | 19 Tupi | 32 Santa Madalena |
| 7 Leste-Oeste | 20 Paratodos | 33 Gato Preto |
| 8 Pompéia | 21 Mar Paulista | 34 Gato Branco |
| 9 Tabu | 22 Vila Canaã | 35 Santa Brígida |
| 10 Vila Canção | 23 Boia Branca | 36 Tusa |
| 11 Santo Estevam | 24 N. Senhora Socorro | 37 Santa Amélia |
| 12 Auxiliar | 25 Juruema | 38 Brasília |
| 13 Urbana-Transleste | 26 São Luiz | |

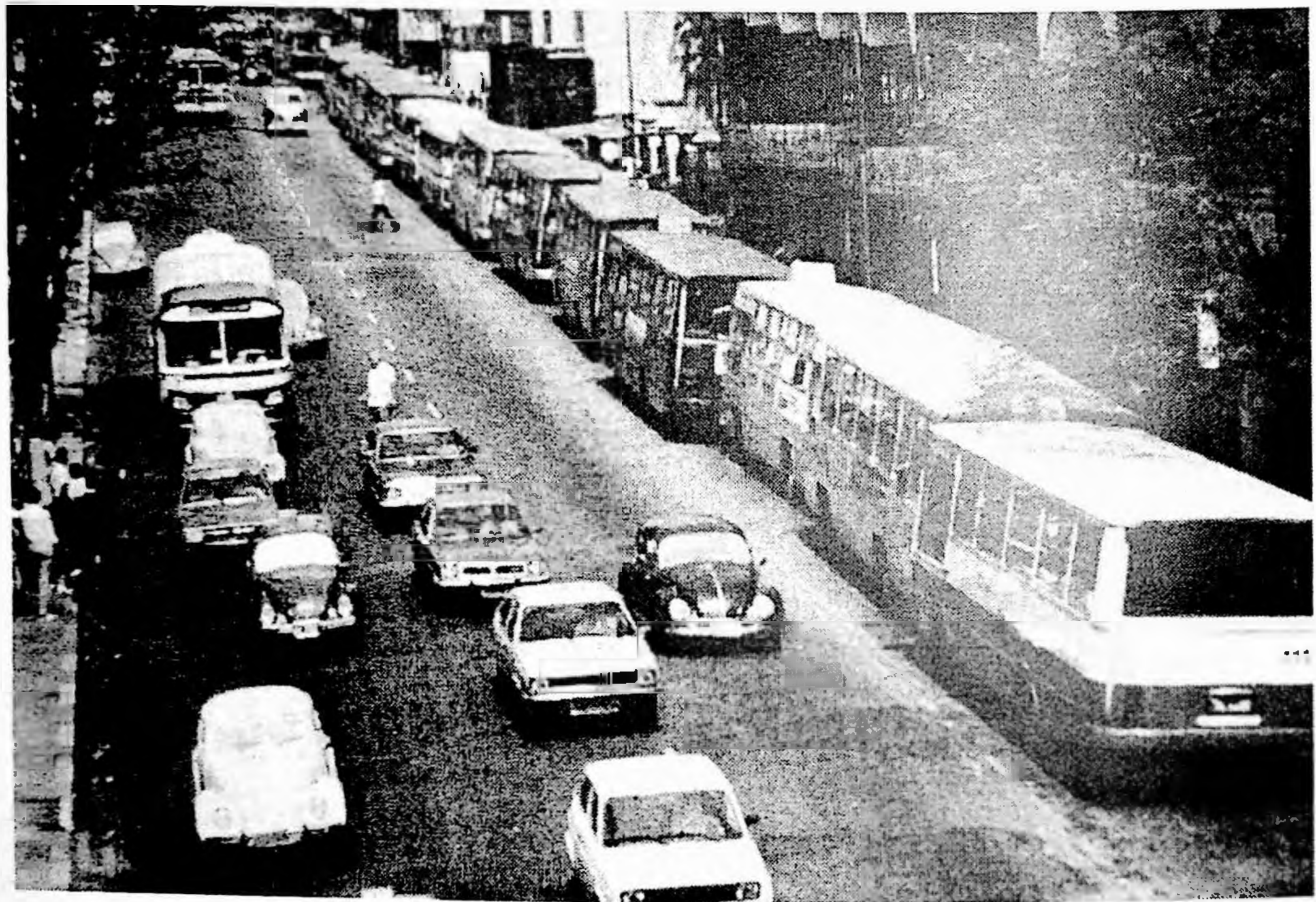
Fonte: PMSP, 1991.

Esse processo de fusão e incorporação de empresas significou também uma alteração na relação entre o poder público concedente e as operadoras. A atuação do poder público foi enérgica e repercutiu no posicionamento do setor de operadoras de transporte. A Associação Paulista de Empresários de Ônibus (Apeo) passou a manifestar claramente seus interesses quanto a política tarifária e o regime de gestão do serviço.

Ainda que nunca houvesse a intenção de reverter a privatização do setor de transportes coletivos por ônibus em São Paulo, pôde-se observar a partir de 1975 uma ampliação da participação da CMTC no volume total de viagens por ônibus. Em 1975, a CMTC transportava 15% do total de passageiros e em 1983 ela chegou a transportar 29%, o que correspondia ao nível de participação de 1958 (fim de sua época de auge). Isso se deveu mais a uma redefinição da política de administração da cidade, estratégia que incluía a CMTC, que de uma intenção explícita de interferência no mercado de transporte. Cabia a empresa pública dar respostas ao problema chamado *transporte urbano*. O Programa de Trolebus de 1978 e a sustentação do sistema, operando os serviços e linhas não rentáveis, conferiram um papel efetivo à empresa pública gestora do transporte coletivo.

Assim a política federal do período 1976 - 1984 será orientada para a reorganização do setor privado de ônibus. Para tanto propõe a racionalização dos itinerários, das paradas e terminais; o reagrupamento de proprietários individuais em empresas de transportes, estabelecendo-se uma frota mínima para cada empresa continuar em operação; a adoção de subsídios para a renovação da frota de ônibus; uma política de formação de recursos humanos com a criação de organismos de tutela eficientes. (Brasileiro, 1993)

O *subsídio público* que o modelo de concessão por área garantia às empresas, em seus *23 monopólios*, possibilitava a manutenção da tarifa única, pois internamente a cada área haveria uma auto-subvenção de cada empresa (entre linhas mais ou menos rentáveis), ressaltando, é óbvio, que a CMTC continuaria a caber o serviço dito de *caráter social*, e assim o mercado de transporte das empresas operadoras estaria também beneficiado, pois estaria completamente livre dos serviços e das linhas de mais baixa rentabilidade.



II.40: Transporte Municipal por ônibus, década de 70.

PRESIDENTE GOVERNADOR PREFEITO

Year	Presidente	Governador	Prefeito
1985			Mário Covas
1986		Franco Montoro	
1987			
1988			Jânio Quadros
1989	José Sarney		
1990		Orestes Quécia	
1991	F. Collor de Mello		
1992			Luiza Erundina
1993	Itamar Franco		
1994		Fleury Filho	
1995			
1996			Paulo Maluf
1997			
1998			
1999	Fernando Henrique Cardoso	Mário Covas	Celso Pitta

5

O transporte da metrópole em crise: a reorganização do setor

O último período desta análise, que se delimita entre 1985 e 1999, percorre as conhecidas *décadas perdidas*. A partir da década de 80 verificou-se o esgotamento do padrão industrial de substituição de importações e do estágio de acumulação extensiva no país (Deák, 1991), o que apontaria para uma fase de transformações políticas e institucionais.

Algumas mudanças políticas caracterizaram o processo de democratização do país e se deram a partir do fim do regime militar e escolha de presidente pelo Congresso Nacional em 1984, consolidando-se no processo constituinte de 1988. Os direitos individuais, coletivos e difusos foram declarados constitucionalmente; o combate a desigualdade social e a garantia ao acesso às condições de bem estar social e vida urbana foram reconhecidos formalmente; as competências entre as instâncias da União, estados e municípios foram redefinidas.

O clima de instabilidade econômica já havia agido sobre a continuidade do regime militar, que abandonara as políticas de desenvolvimento econômico do II PND - Plano Nacional de Desenvolvimento⁶⁹, adotando uma política recessiva. Desde então, a partir do governo Sarney, e como tantas vezes antes na história (Luz, 1975) a estratégia da política econômica brasileira se pautou pela internacionalização da economia, abertura comercial e financeira, desregulamentação e diminuição do papel do Estado na economia, ou seja, condições que reforçam os entraves da economia brasileira, principalmente pelo atraso tecnológico, sob o pretexto de uma dependência externa.

Concretizar uma matriz ordenadora da economia e da sociedade que buscasse reformas sociais e políticas para superar os impasses estruturais do desenvolvimento do país foi um objetivo declarado no processo



Il. 41: Praça da Sé, década de 80.

⁶⁹ O II PND (1974-1979) buscava inaugurar uma nova estratégia de acumulação no país, a partir de uma nova onda de substituição de importações no setor de bens de produção que passaria assim a comandar a acumulação.

constituente. Seguiram-se, como tradução desse objetivo, ações governamentais orientadas para a diminuição da sua responsabilidade com atividades econômicas de interesse comum da sociedade e a fundamentação de novas regras para regime de concessões e permissões de serviços públicos⁷⁰.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que nos anos 70, ao financiar os setores de bens de capital e insumos básicos, possibilitou o programa de substituição de importações do II PND; nos anos 80, quando já resultava da crise econômica um quadro de deterioração da infra-estrutura produtiva – energia, transportes –, reduziu os financiamentos aos estados e municípios, passando a privilegiar investimentos em empresas privadas e a mobilizar capitais para, no início dos anos 90, apoiar o processo de privatizações quando passou a ser o gestor do Programa Nacional de Desestatização (PND) e, nesse processo, em 1997, chegar a ser autorizado a conceder empréstimos a empresas multinacionais interessadas na compra de empresas estatais (BNDES, 1992; Biondi, 1999).

A discussão sobre a participação do Estado na economia brasileira, a retração do financiamento público, a austeridade fiscal e monetária pareceu, portanto, estar articulada à permanência da recessão econômica e desmonte da indústria nacional, o que implicaria na intensificação dos contrastes sociais e na pauperização das condições de vida⁷¹, contradizendo os novos princípios constitucionais. Essa retração do Estado, que vem implicando um processo de *mercantilização* ou *privatização* dos serviços de caráter social, como educação e saúde, ou previdência social, especialmente para a população da classe média, pode ser acentuada por transformações do mercado e relações de trabalho.

Trata-se de uma política de austeridade monetária que não estabelece possibilidade de transição ao desenvolvimento econômico, pois parte do pressuposto de que os mecanismos de mercado serão capazes de assegurar a retomada do desenvolvimento, independente da *dívida social* acumulada em décadas e incrementada mais recentemente.

⁷⁰ A Lei Federal nº 8987 que trata do regime de concessões e permissões de serviço público foi promulgada em 13 de fevereiro de 1995.

⁷¹ Têm-se que, nos últimos anos, a queda dos salários reais e ajustes no mercado de trabalho que, especialmente nas regiões metropolitanas, passam a mostrar o avanço das taxas de desemprego, da parcela de empregos do setor informal e de efeitos da precarização do emprego relativamente à níveis de renda do trabalho e das condições de proteção social (Dupas, 1999).

No entanto, e apesar de toda a retórica acerca do processo de desmonte do Estado, a economia brasileira não se manteve sem sua interferência. O processo de *privatização* das empresas estatais tem sido levado adiante com o apoio de financiamento e empréstimos do BNDES, ou seja, de recursos públicos. Ou mesmo, acordos com o setor automotivo por uma legislação protecionista, implica na renúncia fiscal e, portanto, na redução dos recursos públicos, vão ter grande importância na reestruturação da economia brasileira. Esses acordos têm influência, particularmente, sobre o setor de ônibus urbano, na ampliação da produção, na implantação de novas unidades de montadoras da indústria automobilística, exclusivamente de capital estrangeiro, e no desenvolvimento de novos segmentos e produtos de transporte urbano.

É com esse quadro de fundo que vem se desdobrando as questões centrais da redefinição dos papéis na regulamentação dos serviços de transporte urbano em São Paulo. Desde meados dos anos 80, quando, além da eclosão de movimentos sociais, que incluem na pauta a qualidade e a oferta do transporte coletivo (e na estratégia os *quebra-quebras*, conforme Daniel, 1983; Silva, 1983; Jacobi & Nunes, 1983), configura-se na metrópole uma crise de mobilidade da população, de articulação entre os espaços da cidade e de inserção da população no mercado de trabalho (Trani, 1986; Deák, 1990).

A partir dos anos 70 verifica-se um processo de desconcentração industrial que atinge a região metropolitana de São Paulo e principalmente o município da capital, acompanhado por diretrizes de políticas ambientais e de desenvolvimento urbano como o zoneamento industrial de âmbito metropolitano. A promoção imobiliária, associada a setores financeiros privados se concentra em grandes estruturas comerciais e unidades de alto padrão. Uma aparência enganosa de *cidade globalizada* foi obtida, em alguns locais privilegiados, com a abertura da economia ao mercado internacional com o desenvolvimento do setor de serviços especialmente ligados ao setor financeiro e do comércio de produtos sofisticados que se torna excepcional e contrastante com o quadro de problemas urbanos de circulação e acessibilidade, qualidade ambiental, preservação do espaço e patrimônio públicos.

A regulamentação urbana anterior se mantém reproduzindo o padrão de segregação espacial que permite a desvalorização, desocupação e abandono de locais urbanos que concentram sistemas de transporte coletivo, equipamentos e investimentos públicos, como ocorre na área central e nos bairros consolidados em seu entorno. Enquanto a periferia paulistana passa a crescer mais vagarosamente ⁷², persiste a precariedade dos padrões de urbanização e de habitação, pela ausência de investimentos em políticas setoriais de habitação⁷³ e saneamento, ou de transporte urbano. A pesquisa OD/97 constatou a descentralização da população e das atividades econômicas da metrópole. Porém, o centro expandido metropolitano ainda é a região que concentra mais de 30% dos empregos, cerca de 10% da população e, principalmente, a maior e melhor parte das infra-estruturas de transporte (70 % da rede do metrô, por exemplo) (Cia. do Metrô, 1999).

Extremos de escassez atingidos são ilustrados pelo fato de que, mesmo o uso crescente do transporte individual, combinado com a produção da cidade da classe média, que representava a implementação vitoriosa de um projeto político e econômico da acumulação brasileira (Vasconcelos, 1996), passa a sofrer com a limitação de investimentos públicos em equipamentos e infra-estrutura urbana. A tendência à individualização dos deslocamentos mantém-se crescente, favorecida pelo crescimento do setor automobilístico, que se amplia com o financiamento e produção do carro popular e, por outro lado, pelas vantagens da política de preços dos combustíveis. Essa tendência reafirma no transporte urbano a tendência de mercantilização dos serviços sociais, como manifesta a queda da participação dos sistemas de transporte coletivo e público no conjunto das viagens realizadas na metrópole.

Mas, o colapso dos sistemas de circulação e transportes afeta diretamente o desempenho das funções econômicas e sociais da cidade: os investimentos em fluidez e acessibilidade, como no período analisado anteriormente, são restringidos e, desse modo, crescem as deseconomias do congestionamento viário que repercutem em todos os modos de transporte urbano (IPEA & ANTP, 1998). Os sistemas de transporte coletivo, incluindo-se aí obviamente o metrô e o trem mas, principalmente o ônibus, vêm perdendo a possibilidade de eficiência e produtividade dos serviços.

⁷² PMSP(1990) São Paulo: crise e mudança.

⁷³ O BNH – Banco Nacional da Habitação foi extinto em 1986.

⁷⁴ Até os anos 70, o custo de 50 passagens/mês era de 10% do salário mínimo. Esta relação vem se elevando a cerca de 20% nos anos 80 e a 45% em 1999 (Vasconcelos, 1996).

⁷⁵ A instituição em 1986 da Câmara Metropolitana de Transportes - CMT (entidade que congregava todos os organismos ligados ao setor de transporte público e que tivesse atuação na RMSP) e a criação da Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos em 1991 são exemplos das mudanças institucionais ocorridas durante este período estudado.

⁷⁶ Prefeitos Paulo Maluf (1993-1996) e Celso Pitta (iniciada em 1997).

Enquanto o número médio de passageiros por quilômetro diminui, verifica-se o aumento do custo das passagens ⁷⁴ e a queda relativa do número de passageiros.

O padrão de mobilidade individual e a taxa de motorização, que na década de 70, combinando os efeitos de elevação e concentração de renda, haviam aumentado, a partir dos anos 80, comportam-se diferentemente - enquanto a taxa de motorização se mantém crescente o índice de mobilidade se reduz. de forma a indicar que o padrão de mobilidade dos extratos de renda mais baixa da população e a participação das viagens realizadas em transportes coletivos são afetados pela queda de renda. (Deák, 1990).

A Pesquisa OD/97 revela que o número de viagens motorizadas por habitante, ainda que a renda média tenha se elevado, está reduzido a 1,21 por dia, inferior ao 1,53 verificado em 1977 e que somente metade das viagens motorizadas é realizada em modos coletivos. O que o crescimento das viagens a pé, na pesquisa realizada em 1987, caracterizava a faceta *década perdida* na mobilidade urbana, é agora representado pela redução da mobilidade em termos absolutos. O aparecimento de modos alternativos de viagens que, à margem da regulação dos transportes coletivos, ocorrem e, também em certo sentido, correspondem à precarização do mercado de trabalho, provocada pelo crescimento da informalização nas relações de trabalho decorrente do fraco desempenho da economia brasileira.

Os anos 90 trouxeram o início da politização dos planos urbanos, colocando-se aí a necessidade do processo de negociação de natureza política entre interesses conflitantes (Villaça, 1999b). Talvez, por força do contexto pós constitucional, o planejamento do transporte em São Paulo ganhou certo caráter político-institucional ⁷⁵, pondo em pauta a questão do papel do Estado e o financiamento do transporte urbano. O *interesse público* na exploração e controle dos serviços urbanos, como estratégia de governo, foi afirmado na gestão do prefeito Covas e da prefeita Erundina, através de modelos de regulamentação distintos. Nas gestões que a sucederam ⁷⁶, manteve-se o poder público como concessionário e gestor do sistema, porém, com menor papel: o mercado das empresas operadora de transporte é ampliado pela extinção da CMTC, finalizando meio século de existência da empresa pública operadora de transporte. Na gestão do transporte metropolitano em São Paulo foi mantida a representação do Estado

nas empresas públicas Companhia do Metrô, CPTM, EMTU e SPTrans (sucessora da CMTC) convivendo com um forte setor de empresas privadas de transporte sobre pneus ⁷⁷, que já vinha ampliando sua capacidade de gerenciamento. ⁷⁸

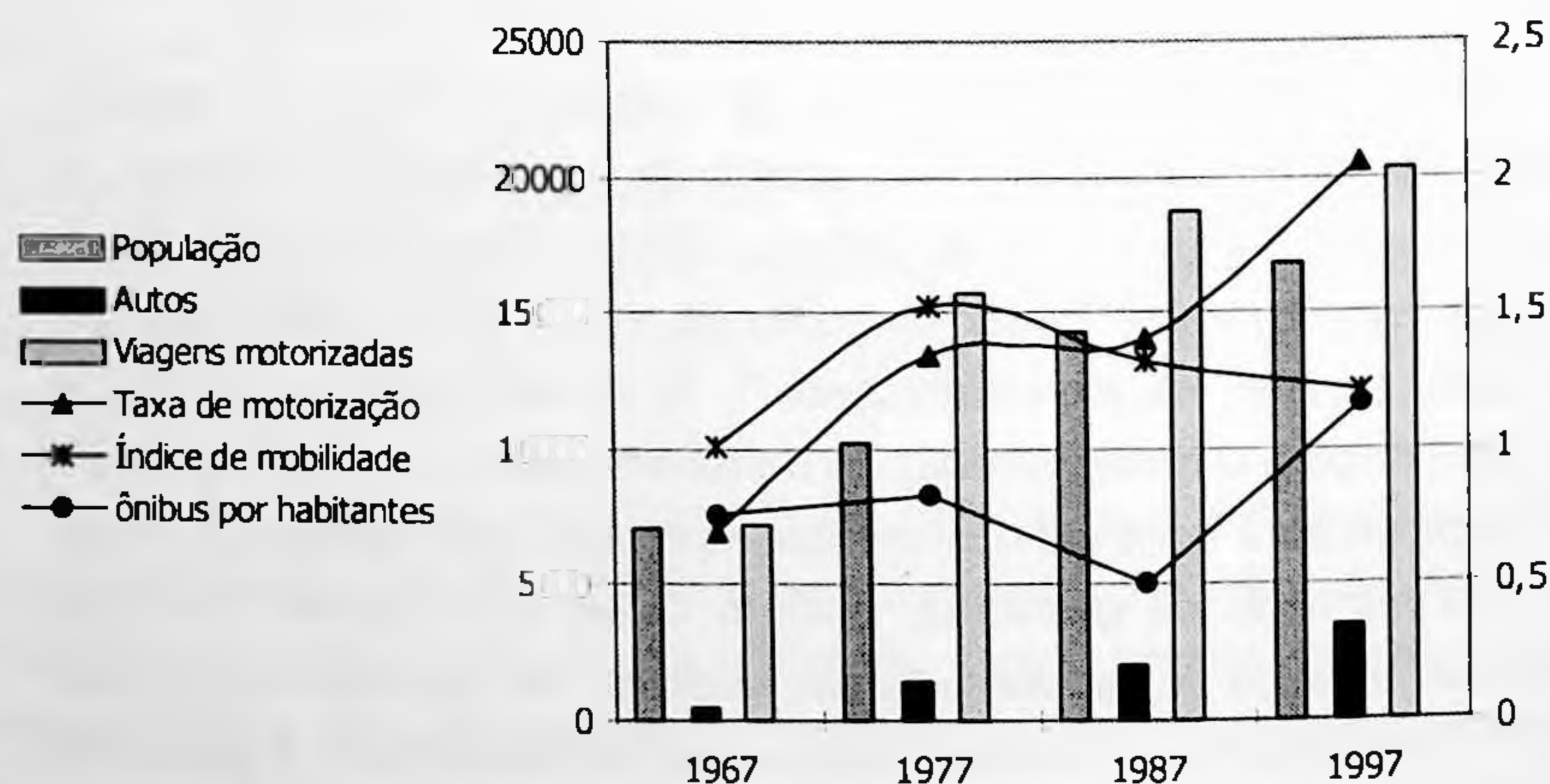
Mobilidade e motorização na Região metropolitana de São Paulo

	1967	1977	1987	1997
População (x 1000 hab.)	7097	10273	14248	16792
Autos (x 1000)	493	1384	2014	3436
Viagens motorizadas (x 1000)	7163	15758	18749	20267
Taxa de motorização (auto/10000hab.)	0,7	1,35	1,41	2,05
Índice de mobilidade (viagens/1000 hab.)	1,01	1,53	1,32	1,21
ônibus por habitantes	0,76	0,83	0,5	1,17

Fonte: Cia. do Metrô, Pesquisa OD 97 - dados preliminares.

⁷⁷ O sistema de transporte urbano de São Paulo movimenta diariamente mais de R\$ 7 milhões, considerando-se somente a receita tarifária do sistema municipal contratado com empresas privadas (SPTrans, 1999).

⁷⁸ A operação do transporte público no Brasil, predominantemente realizado por ônibus, caracterizou um setor de grandes empresas operadoras e de forte organização e representação, haja vista a constituição da NTU - Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos, CNT - Confederação Nacional do Transporte desde os anos 80.



Isso demonstra que o regime de regulamentação pública não dificultou o fortalecimento desse setor, pelo contrário, favoreceu, tanto no sentido concentração empresarial, como na estabilidade desses mercados ao longo de muitos anos. Mesmo as mudanças institucionais dos anos 90 — *municipalização e privatização* do sistema de transporte coletivo de São Paulo —, que possibilitaram a entrada de novas empresas não ameaçaram a estabilidade de antigos operadores.

A retração da *intervenção* pública, no entanto, revelou-se também na redução dos investimentos necessários à promoção de obras e equipamentos de apoio aos sistemas de transportes coletivos na metrópole. A prometida melhoria do desempenho do sistema ônibus e aumento da sua eficiência possível com o Programa de Corredores de Ônibus foi constantemente postergada, enquanto as obras do metrô ficaram paralisadas durante anos.

O serviço regulamentado de ônibus municipal, formalmente constituído nos contratos de serviço, manteve-se em dimensão e normas convenientes as empresas operadoras, mas limitado por uma intencional restrição de subsídios público. Desse modo, acabou por excluir um conjunto de *desejos* de viagens e deslocamentos ou de novas modalidades de transporte. Estes passam a constituir o mercado potencial dos transportadores clandestinos, alternativos e irregulares, e mais ágeis e sensíveis à demanda.

Se a intensificação da motorização da população explica em parte o crescimento das viagens individuais, a qualidade dos sistemas coletivos pouco avançou ⁷⁹ no sentido de buscar equilibrar novos requisitos ou hábitos de viagens com maior diversificação da oferta. Assim, o déficit crônico dos serviços de transportes coletivos, a permanência e reprodução de corredores com demanda reprimida e os congestionamentos podem ter influenciado indiretamente na descentralização dos transportes exercidos antes, basicamente, pelos ônibus e, na configuração de novas *linhas de desejo* de deslocamentos mais flexíveis e mais próximos dos modos de transporte individuais. Mas, mesmo assim, o poder público mantém o controle sobre as questões fundamentais da regulamentação do transporte urbano - definição tarifária, planejamento do sistema, padrões do serviço⁸⁰ —, ou seja, questões que, sob princípios da prestação do serviço de utilidade

⁷⁹ Ressalvem-se, além da manutenção do padrão de qualidade de serviço oferecido pelo sistema metrô e pelo corredor metropolitano de ônibus (EMTU), os ganhos de qualidade obtidos a partir do programa de *municipalização* dos Transportes, do governo da prefeita Luiza Erundina (1989-1992), durante o qual houve um significativo e deliberado crescimento da oferta de serviço de transporte coletivo por ônibus.

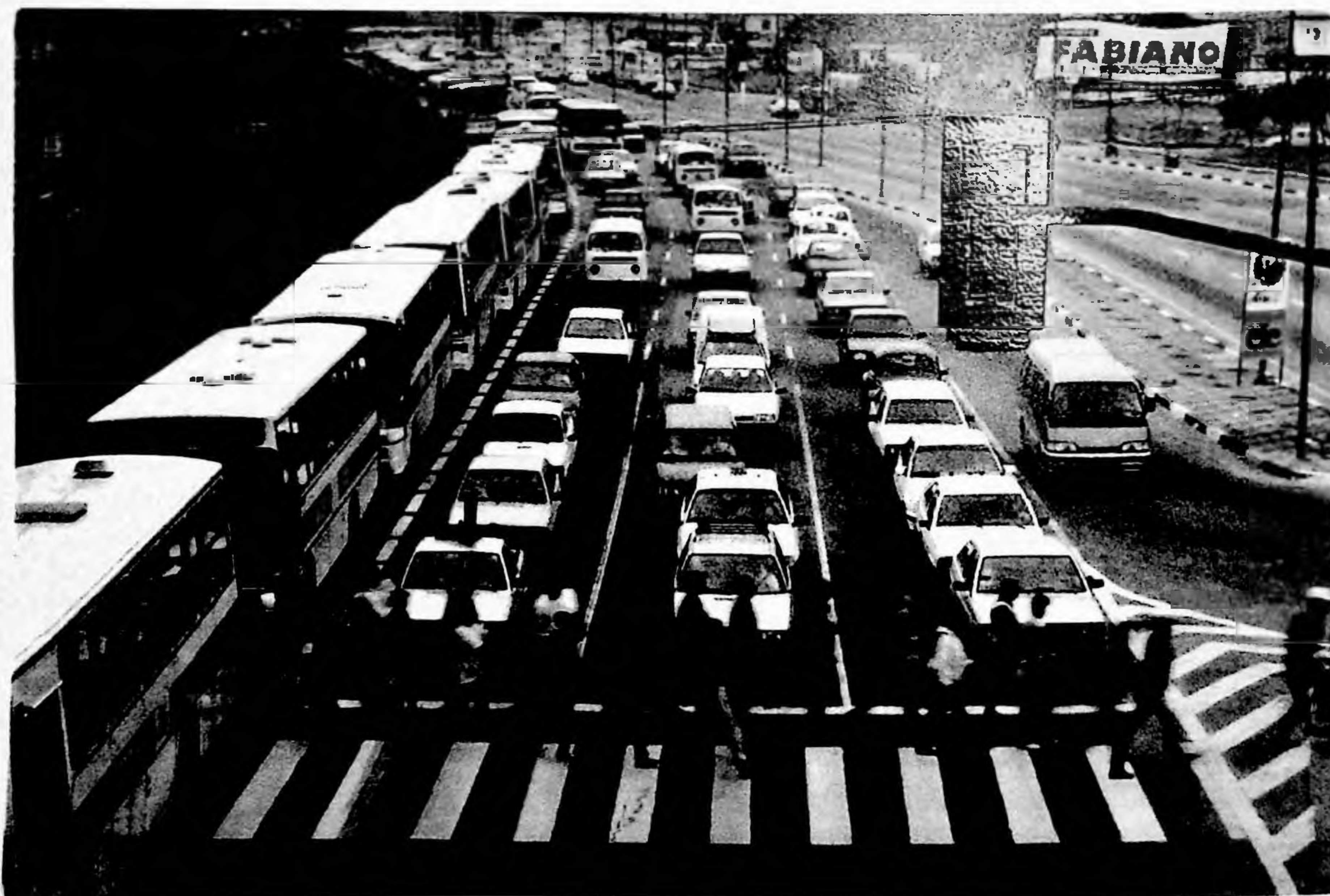
⁸⁰ Tradicionalmente a definição das tarifas estava atrelada aos custos de operação sob os quais os empresários operadores mantinham grande controle e, para se buscar o equilíbrio entre custo e modicidade do serviço, o que, muitas vezes, comprometia a qualidade do serviço.

⁸¹ Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos, 1999.

II. 42: Avenida Radial Leste, 1995.

pública ou segundo a ótica econômica, são coincidentes como condições necessárias para garantir o progresso dos mercados e a qualidade dos serviços.

O contexto de *ineficiência* (ou insuficiência) dos sistemas de transporte público, desigualdades espaciais marcantes e de degradação do ambiente urbano constitui o impasse para o futuro da metrópole. O resultado de duas décadas de crise e permanência desse impasse político e econômico, refletido na crise de circulação da metrópole, é, portanto, a urgência da retomada do crescimento econômico, para a qual converge a necessidade de maior produtividade na produção da acessibilidade. Este é o tema que passa a ser discutido pela ANTP – Associação Nacional de Transporte Público e a fundamentar a política de transporte público metropolitano, manifestada no documento PITU 2020 – Plano Integrado de Transportes Urbanos para 2020 ⁸¹.



5.1. Redefinem-se os papéis e as regras do jogo

A gestão do prefeito Mário Covas (1983/1985) deu início a uma etapa de reordenação do sistema de transporte coletivo em São Paulo que se estende até hoje. Inicia a fase de redefinição dos papéis e das relações entre o poder público e o setor privado no trato das questões relativas à produção do transporte coletivo urbano.

Cabe, porém, lembrar alguns fatos da conjuntura política e econômica nacional, tais como, a *transição democrática* e a mudanças constitucionais de 1988⁸² que implicaram na descentralização da gestão das políticas públicas, e que ajudam a enfocar, no caso paulistano, qual foi o papel assumido pelos transportes urbanos na definição das macropolíticas econômica industrial e tecnológica quanto à produção e consumo de veículos e energia e quais passam a ser e como se relacionam os principais agentes sociais.

Observa-se então, uma convergência de interesses dos vários atores dos transportes urbanos: o Estado federal intervém no setor, pois precisa reequilibrar a matriz energética do país e fazer face aos movimentos reivindicatórios, as grandes empresas fabricantes de chassis e de carrocerias precisam de um mercado para seus produtos; as pequenas empresas de ônibus necessitam de subsídios e de segurança para poderem investir; os poderes públicos municipais, sem condições financeiras, outorgam ao Estado a gestão dos transportes públicos urbanos. (Brasileiro, 1993)

Enquanto o governo federal reduzia sua participação e interferência na organização e financiamento do transporte coletivo urbano (como exemplo, a extinção da EBTU), verificou-se certa estruturação de sistemas de âmbito metropolitano. O sistema ferroviário de subúrbio passou por uma remodelação física e institucional, quando em 1983 a Fepasa criou o Departamento Metropolitano, que desenvolveu a adaptação do ramal de carga ao longo do Rio Pinheiros para o transporte de passageiros articulando-o a linha de subúrbios do setor Oeste da Região Metropolitana de São Paulo. A CBTU, ainda beneficiada por uma linha de crédito estrangeiro, investiu

⁸² Ver Anexo.

alguns poucos recursos suficientes para parte da manutenção do sistema paulista. A Companhia do Metrô reduziu drasticamente os investimentos e vagarosamente empreendeu a implantação de trecho Paulista da terceira linha da sua rede. A EMTU – Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos voltou a ser constituída em 1987, por meio do Decreto nº 27411, enquanto é implantado o corredor metropolitano São Mateus-Jabaquara da Rede Metropolitana de Trolebus. O processo de estadualização dos sistemas ferroviários de subúrbio, antes de responsabilidade do governo federal, implicou, já nos anos 90, na reorganização do sistema metropolitano de transporte de alta capacidade e na reorganização institucional e administração da política de transporte urbano.

Porém, apesar da estadualização do sistema Metrô já ter ocorrido dez anos antes, o agravamento das condições dos sistemas de transporte e a descontinuidade de investimentos e políticas de transporte urbano em São Paulo não havia possibilitado a constituição da rede de transporte integrado metropolitano, nem tampouco ameaçado a hegemonia dos sistema de transporte coletivo por ônibus operados por empresas privadas.

Um fato relevante deste período, porém, foi a criação do vale-transporte, pois foi significativo como fator de sustentação do setor de transporte. Instituído em 1985, pela Lei Federal nº 7418, o vale-transporte constituiu-se como um benefício aos trabalhadores, especialmente aos de baixa renda, que, ao mesmo tempo, deu garantia a manutenção da receita dos serviços de transporte coletivo e reconheceu a importância de outros agentes econômicos e sociais, além de usuários, operadores e poder público, na gestão dos serviços de transporte urbano. Original forma de subvenção não pública e descentralizada, o vale-transporte constituiu-se numa forma de complementação salarial, que teve como referência o limite de 6% do salário mensal para despesas com transporte para os deslocamentos entre residência e trabalho. Esta referência estava apoiada na legislação do salário mínimo, instituída no país nos anos 40.



Il. 43: Cidade Tiradentes, São Paulo.

Desde os anos 70, mas de forma mais acentuada a partir dos anos 80, o peso das despesas com transporte no custo de vida da população trabalhadora chegou a atingir 20% do salário mínimo e continua crescendo até o nível atual próximo a 40%. A esse fenômeno associou-se o agravamento das manifestações e protestos pela qualidade dos serviços de transporte dos anos 80 e o entendimento de que as restrições de acesso e qualidade do transporte urbano implicavam como fator de improdutividade da mão de obra (Mello, 1986; Vasconcelos, 1996; Hauschild & Alcântara, 1998). Nesse sentido o vale-transporte, inicialmente facultativo e depois obrigatório, chegou a responder por quase metade da receita dos serviços públicos de transporte urbano (NTU, 1998). Ainda que não seja uma subvenção pública direta, não implicando em recursos públicos diretos, trata-se de um benefício social que goza de incentivos fiscais, o que envolve a sociedade em seu conjunto e os não usuários de transporte como cofinanciadores do serviço.

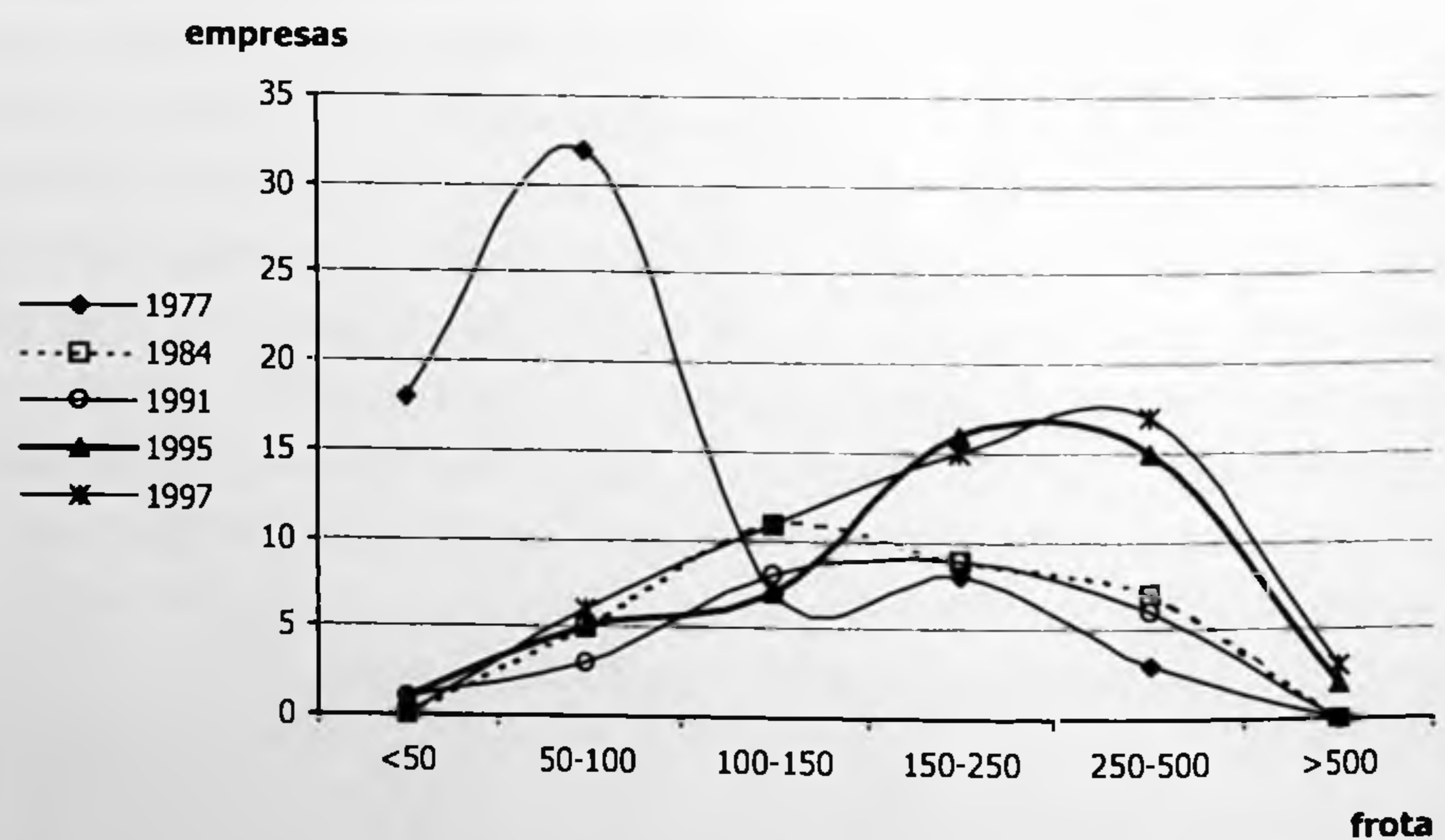
A questão do financiamento do transporte urbano foi o argumento de fundo das mais significativas transformações havidas em São Paulo, ao longo deste período em estudo. A *intervenção* da Prefeitura Municipal de São Paulo nas empresas operadoras de transporte coletivo, ocorrida em 1984, abordou as questões da rentabilidade e eficiência empresarial na produção do transporte vinculadas às questões da oferta de um serviço com modicidade e qualidade adequadas ao interesse da coletividade, ou seja, recolocou a discussão da atividade econômica e a utilidade pública do transporte urbano. Significou, assim, o início de uma fase de transformações e redefinições de papéis do Estado na gestão do transporte urbano que vão ter, no processo de *municipalização* e de *privatização* ocorrido em gestões posteriores, os seus desdobramentos mais expressivos. Ainda que as denominações *municipalização* e *privatização* não reflitam de forma adequada os processos ocorridos, servem para mostrar que, também da reorganização da controvertida e cinquentenária empresa pública de transportes – CMTC, retomam-se as questões em pauta na sua criação: a razão de ser do transporte como serviço público impõem-se sobre as formas de regulação do mercado produtor.

Apesar das administrações de Erundina e Maluf, declaradamente antagônicas, terem se apoiado no mesmo estatuto e regulamento para a gestão dos serviços de transporte urbano, a questão da responsabilidade do poder público na influência ou na formação de mercado para o setor privado pôde ser observada nos três eventos – *intervenção, municipalização e privatização*.

Escala das empresas privadas de ônibus em São Paulo

FROTA	1977	1984	1991	1995	1997
<50	18	0	1	1	0
50-100	32	5	3	5	6
100-150	7	11	8	7	11
150-250	8	9	9	16	15
250-500	3	7	6	15	17
>500	0	0	0	2	3

Fonte: PMSP, 1997.



Como resultado da *intervenção*, pode-se observar uma ligeira concentração empresarial. Nos intervalos seguintes, correspondentes aos processos de *municipalização* e da *privatização* da CMTc, percebe-se certa abertura do mercado de transporte coletivo urbano de São Paulo à novas empresas de transporte, o crescimento do porte das empresas operadoras. Nas concorrências por lotes de serviço, havidas durante a administração petista, foi dada preferência a empresas que operavam regularmente transporte urbano, sobre as de transporte rodoviário, fretado ou de carga, nessa ordem. Foi dada prioridade, ainda, a empresas com frota superior a 50 veículos - número bastante abaixo do tamanho médio das empresas que já operavam em São Paulo. Deve-se lembrar que a operação de linhas clandestinas não foi cerceada durante a administração do Partido dos Trabalhadores, quando ocorreu uma expressiva renovação e ampliação da frota em operação.

O gráfico permite observar que a partir de 1993, durante o processo de *privatização* da CMTc, houve crescimento e fortalecimento das empresas de transporte urbano regular. Nesse processo, e na fase de *municipalização* foi possibilitada a entrada de novas empresas no mercado de São Paulo, como também ampliou-se participação dos grupos que já operavam na cidade. As condições do processo licitatório não foram muito diferentes, dando preferência às empresas que já operam serviços de transporte de passageiros e favorecendo àquelas de maior porte. As condições para habilitação para novas empresas no mercado foram de caráter técnico, e desse modo, não se entende que este regulamento faça qualquer restrição à entrada de novas empresas no mercado. Desde o processo de *municipalização* foi grande a experiência dos processos de licitação e contratação. Longe dos tempos das irregulares e precárias licenças e permissões, e que justificaram o processo de *intervenção* que ocorrera anteriormente, os lotes de serviços foram licitados e contratados, com presteza e de acordo com a legislação decorrente da última reforma constitucional.

Acompanhou o processo de *privatização* a regulamentação como modalidade Bairro-a-bairro de linhas operadas anteriormente por operadores irregulares, ditos *clandestinos*, o que chega a atingir mais de 2 mil

ônibus e linhas. Aparentemente, a efetiva abertura do mercado deveria ter ocorrido quando o poder público deixasse de operar no mercado e dele participar. No entanto, com a *privatização* da CMTC, foram mantidas as posições dos grupos que já operavam, especialmente o maior, conhecido como o grupo dos empresários *portugueses*, que continua detendo cerca de 40% do mercado, e o grupo *mineiro*, que atua em todo o país e que tivera oportunidade de entrar no mercado paulistano quando da *municipalização* do sistema e que detém cerca de 25 % do mercado. Tem-se, ainda, as novas empresas que passaram a operar em São Paulo e que representam cerca de 15 % do mercado, equívalendo a terceirização de mais da metade da frota da CMTC.

Confirma-se que os maiores beneficiários do processo de intervenção, começado em 1983, acelerado com a Municipalização e sobretudo com a privatização, mais do que favorável a novos empresários, foi uma ocasião para eliminar os menos produtivos entre os (empresários) tradicionais e abrir campo aos mineiros, que aportaram capital e experiência e estavam prontos a se aliar aos empresários portugueses. Será que, pela segunda vez na secular história do transporte urbano paulistano, sairá fortalecido o poder monopolístico sobre o mercado? (Henry & Zioni, 1999)

Participação de grupos de empresas no mercado de transporte

Grupos Empresariais	1985	1991	1995
Tradicionais	60%	55%	23%
Portugueses	40%	38%	36%
Mineiros	-	7%	24%
Novos	-	-	17%

Fonte: Brasileiro, Henry et alii., 1999; SPTrans, 1996.

Outra estratégia da administração Maluf era a de implantar o sistema de bilhetagem eletrônica, o que iria significar um avanço na capacidade de controle operacional e administrativo do sistema de transporte de passageiros por ônibus em São Paulo, e poderia também ampliar ainda mais a diversificação econômica do setor. No entanto, até meados de 1999, este projeto continuava sendo anunciado, mas ainda não efetivado. O projeto previa inicialmente que a comercialização e a arrecadação dos bilhetes fossem feitas por empresas não necessariamente as operadoras de transporte, mas por empresas de serviços, em geral ou financeiros. As empresas operadoras, no entanto, reivindicaram o direito de continuar a arrecadar as tarifas (conforme já dispõe o contrato de prestação de serviço). Desse modo, a *privatização*, ou melhor, a terceirização de serviços de transporte continuaria sendo circunscrita ou restrita ao setor das empresas de ônibus, tradicional e fortemente estabelecido em São Paulo. O oligopólio das empresas de transporte não estaria ainda desta vez sendo contestado. Aliás, nem o dever do Estado, nem o direito do cidadão parecem sequer ameaçá-lo.

5.1.1. A Intervenção

O poder público municipal afirmou: 'Transporte, dever do Estado, direito do cidadão', a Prefeitura assumiu a função de orientar e dar sustentação às empresas operadoras na prestação do serviço, ou seja, através da redistribuição de áreas de atuação das empresas privadas organizar mercados rentáveis. A CMTC, que já vinha abrangendo a operação de linhas deficitárias de atendimento exclusivo social, uma vez que estas não interessam à iniciativa privada, buscou então, mais uma forma de equilibrar a diferenciação de rentabilidade das empresas pela implantação da auto-compensação dos custos e tarifa. Ou seja, estabeleceu como *dever do Estado* um duplo subsídio às empresas: além da reserva de determinados mercados, a eliminação dos serviços deficitários.



Il. 44: Crise da qualidade dos transportes, anos 80.

A intervenção promovida nas empresas operadoras durante a gestão Covas se deveu, em parte, à constatação de ocorrência de irregularidades operacionais e administrativas em muitas empresas e, por outro lado, pela necessidade de aferir os custos reais de operação das empresas que pressionavam por aumento de tarifa. A Intervenção repercutiu indiretamente na organização do setor empresarial das operadoras de transporte coletivo por induzir uma certa concentração empresarial tanto enquanto unidades de produção, quanto força de representação de interesses.

No episódio de intervenção, dois aspectos tornaram-se evidentes: a tradicional postura de força que os empresários costumam assumir perante o poder público; e a falta de um interlocutor válido para o poder público negociar, quando a situação exigiu unidade de posição por parte dos empresários. (Fagnani, 1985)

O contrato que vigia entre a PMSP e as empresas operadoras já lhes delineava um mercado estável, com garantias de continuidade do negócio ao longo dos prazos de mais de cinco anos e de monopólio nos lotes e setores de operação. Isso lhes assegurava oportunidade de investimento, ampliação e modernização empresarial. Além dessas condições favorecer a concentração e subsidiar as empresas operadoras, o PMTC - Plano Municipal de Transporte Coletivo de 1985 afirmou explicitamente que cabia ao poder e a empresa pública a responsabilidade não só na regulação como da sustentação do mercado de transporte coletivo.

A hipótese de que a divisão do município em áreas tornaria homogênea a rentabilidade das empresas mostrou-se falha. Na verdade, permanecem os diferentes resultados econômico-financeiros das empresas, causados pela existência de características próprias das linhas vinculadas a cada área e pela adoção de custos médios para cálculo das tarifas. ...Ocorre ainda que a setorização das empresas, aliada à diversidade da operação da CMTC torna vulnerável a continuidade dos serviços. Paralisação ou deficiências de operação de empresas deixam a descoberto vastas áreas contínuas do Município, grande número de usuários, exigindo por parte da CMTC grandes e freqüentes operação de exceção. (PMSP, 1985)

A configuração da rede de linhas ou as características do serviço deveriam buscar o atendimento econômico e racional do sistema, mas quaisquer disfunções, dificuldades operacionais ou decorrentes deseconomias que o sistema apresentasse seriam, via de regra, absorvidas pela empresa pública, produzindo as conhecidas linhas não rentáveis da CMTC. A empresa municipal assumia a função de operadora das áreas e serviços críticos, para que, sob o risco de assistir à degradação do serviço, fosse assegurada às empresas operadoras privadas condições de lucratividade. Ao mesmo tempo, ela definia o mercado das empresas de transporte urbano, fundado

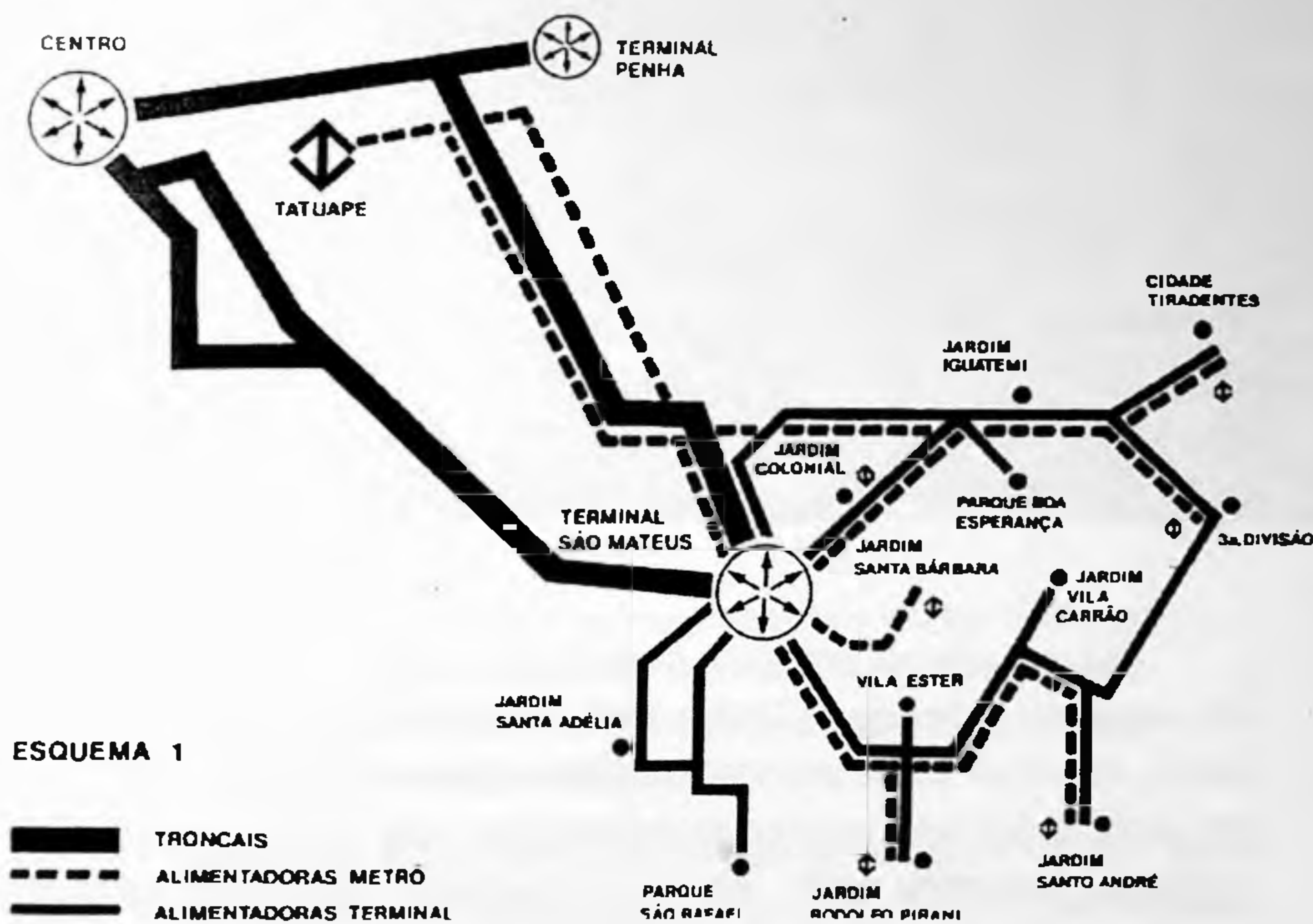
principalmente na constituição de frotas de veículos e no controle da receita diária das tarifas do transporte.

A diminuição do número de empresas agravou o problema de continuidade, pelo maior risco que a falha de cada empresa passou a representar. Além disso, a adoção de empresas de maior porte não se mostrou eficiente sob o aspecto de diminuição de custos operacionais, já que não há ganhos em escala considerável para garagens - unidades acima de cinquenta veículos. Ainda deve ser considerado que a diminuição do número de empresas não representa uma situação de fato, pois, embora representando uma unidade nos momentos de negociação, operacionalmente verifica-se que muitas empresas se comportam como a justaposição de unidades autônomas de gerência. (PMSP, 1985)

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

O plano de reorganização do transporte coletivo em São Paulo, o PMTC (1985), apresentou um programa de investimentos no qual apenas 20 % dos investimentos se realizariam na gestão do prefeito Covas, restando para as gestões futuras, que passariam a ser eleitas por voto direto, os encargos da implantação definitiva da rede estrutural das linhas tronco-radiais, dos terminais de integração e do programa trolebus. Previa-se nessa reorganização um novo modelo de contratação das empresas onde, mantida a mesma base jurídica da Lei Municipal nº 8424 de 1976, seriam propostas a alteração do objeto do contrato de área de operação para frota de veículos vinculados a setores e a remuneração passaria a compor uma compensação tarifária sobre a receita arrecadada (Projeto de lei 126/85). Os resultados esperados, além do aumento da participação da CMTC no transporte de passageiros urbanos, seria o aumento da acessibilidade

possível com o pagamento de uma única tarifa e a melhoria de confiabilidade, qualidade e nível de serviço, com vantagens para as empresas contratadas, dada pela garantia de equidade de resultados entre empresas e de estímulo empresarial. No entanto, o prefeito Covas chega ao fim de seu mandato, prorrogando a vigência dos contratos com as empresas particulares para operação do transporte coletivo por área.



É fato, que, durante os anos 80, a participação do setor privado na prestação de serviço de transporte por ônibus teve uma ligeira diminuição, mas o perfil das empresas prestadoras de serviços de transporte coletivo por ônibus em São Paulo não se alterou. Uma vez que não apareceu qualquer outro fator de interferência na forma de relação entre os agentes gestor público e operador privado, mantiveram-se os custos do sistema remunerados exclusivamente pela tarifa paga pelo usuário. A consequência seria a degradação do serviço, pois mesmo quando mantinha a tarifa abaixo dos custos médios, não se afrontaria a rentabilidade das empresas.

Il. 45: Esquema Tronco alimentado, 1985.



II. 46: Corredor Paes de Barros.

Na segunda vez em que o prefeito Jânio Quadros governou a cidade, eleito para a gestão de 1986 a 1988, o sistema de transporte coletivo sofreu, pela inversão de prioridade política e pela redução dos investimentos públicos nos seus programas estratégicos, uma acentuada queda de qualidade. Submetido a mais uma fase *clientelista*, o sistema de transporte coletivo em São Paulo viu reverter qualquer tentativa de organização, seja pela racionalização operacional do sistema tronco-alimentador, seja pela regulação tarifária por meio da câmara de compensação.

A manipulação do valor das tarifas durante sua gestão deixou uma difícil herança para o governo seguinte: após um longo período de defasagem (entre 1986 e 1988), o déficit acumulado da CMTC e do sistema foi coberto por uma taxa de gerenciamento cobrada aos permissionários. A majoração do valor da tarifa recaiu exclusivamente sobre os usuários, apesar de não restaurar o valor real da tarifa. Além disso, não foram previstos recursos orçamentários capazes de subsidiar o transporte público.

5.1.2. A Municipalização

A gestão da prefeita Luiza Erundina⁸³ se destaca na história da cidade por seu significado político e institucional, ao trazer de novo à pauta a questão do *interesse público* na exploração dos serviços urbanos, e do *caráter essencial* do transporte coletivo na vida urbana. A administração municipal passou a ter maior controle sobre o sistema de transporte coletivo e conferindo à Secretaria Municipal de Transportes uma forte atuação política e de articulação entre as empresas CET – Companhia de Engenharia de Tráfego e CMTC – Companhia Municipal de Transportes Coletivos. Como resultados concretos da administração Erundina no sistema de transporte coletivo da cidade verificou-se o expressivo crescimento e rejuvenescimento da frota de ônibus, criação de novos serviços e linhas, inclusive algumas gratuitas, conferindo uma efetiva melhoria do nível de serviço ofertado.

A Municipalização representa uma grande inversão na história do transporte coletivo da cidade de São Paulo. A partir de agora, o interesse do usuário tem precedência e prioridade na organização e prestação do serviço. (PMSP, 1992)

A questão da estatização dos serviços públicos foi um dos temas que o PT trouxe para os programas de governo das cidades que passava a administrar. No caso de São Paulo, foi definido, porém, que era necessário mudar a forma de remuneração dos serviços, para romper o impasse dos efeitos perversos acarretados pelo sistema tarifado. A Municipalização consistiu em concentrar a exploração dos serviços de transporte sob a gestão pública. A Prefeitura contratava empresas (privadas ou pública, a CMTC) para prestar o serviço de transporte – abrangendo frota, equipamentos, mão-de-obra, etc. —, realizando diretamente a gestão do serviço – definição da oferta, da tarifa, especificação de normas e padrões, controle e fiscalização —, e remunerando os serviços prestados conforme os custos das empresas. No modelo da Municipalização, a exploração do serviço seria pública e a receita arrecadada pertenceria à Prefeitura.

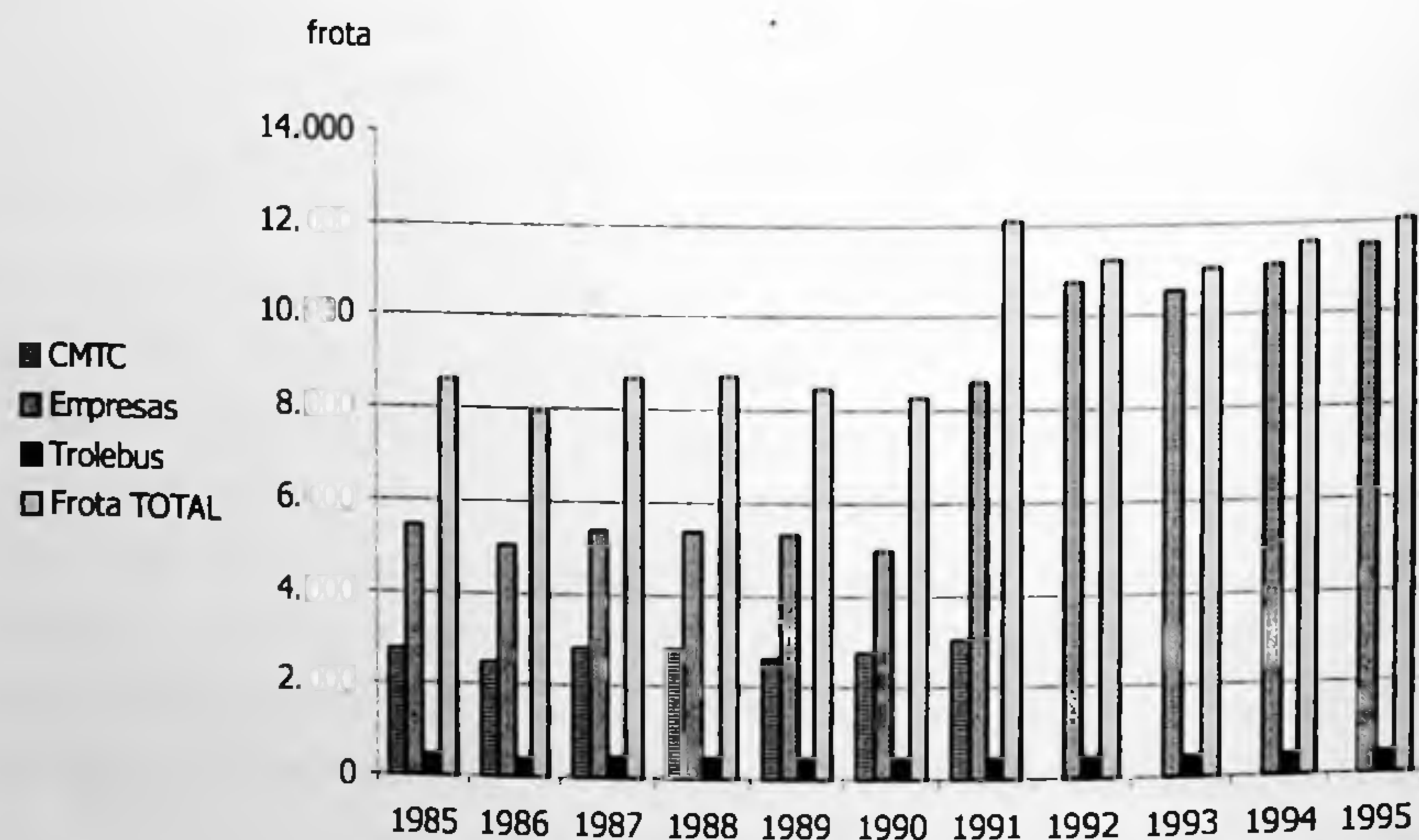
⁸³ Filhada ao Partido dos Trabalhadores, administrou a cidade entre 1989 e 1992.

As empresas contratadas teriam seus custos cobertos, independentemente dos valores da tarifa. O valor da tarifa dependeria, portanto, exclusivamente de aspectos econômicos e políticos, definidos na esfera da administração municipal.

Evolução da frota de ônibus MSP— 1985 a 1995

	CMTC	Empresas	Trolebus	Frota TOTAL
1985	2.746	5.427	468	8.641
1986	2.466	5.023	428	7.917
1987	2.813	5.376	498	8.687
1988	2.830	5.409	504	8.743
1989	2.650	5.333	503	8.486
1990	2.777	5.009	503	8.289
1991	3.050	8.615	480	12.145
1992	0	10.756	480	11.236
1993	0	10.563	480	11.043
1994	0	11.080	478	11.558
1995	0	11.540	478	12.018

Fonte: SPTrans, 1999.



A aprovação da Lei da Municipalização, nº 11.037 (1991), confirmou que a proposta de estatização do transporte coletivo poderia ser retardada em vista das condições financeiras do município ⁸⁴. A Municipalização previa o controle estratégico da prestação do serviço, pois ao poder público caberia controlar a receita real do sistema e a remuneração do serviço, sem precisar imobilizar recursos públicos na constituição de uma organização empresarial para a operação do transporte coletivo urbano.

O modelo anterior de permissões ou concessão, que vigorou desde 1966 (Decreto 6.547) e foi modificado pela Lei da Municipalização em 1991, baseava-se na remuneração direta do serviço, entre o passageiro e o empresário que explorava determinada linha, em determinada região, mediante uma tarifa única, definida pelo Executivo municipal. Os principais inconvenientes daquele modelo se revelaram na esfera política: a definição de tarifa conforme critérios estritos de aferição de custos se contrapunha às considerações de ordem social e econômica, que conferem ao transporte coletivo seu caráter social e público.

A proposta de Municipalização criticava o serviço tarifado clássico, baseado na concessão de serviço pelo custo, como uma política tarifária que não considera a realidade sócio-econômica do usuário de ônibus, significando ou subsídio ao sistema ou degradação do serviço. Ressalvava que a tarifa única era uma forma de proteger o usuário de renda mais baixa e que geralmente utilizava as linhas mais longas, mas indicava ser também o modelo de concessão de serviço pelo custo a causa de disputas dos concessionários pelas linhas mais rentáveis, fazendo recair para a empresa pública o ônus das linhas e serviços pouco rentáveis.

De fato, a política de tarifa única representa um simples mecanismo de compensação. O regime de tarifa única permitiria diferentes níveis de rentabilidade para as empresas; para os usuários, resultaria numa oferta de serviço independente do custo e da qualidade; deixando evidentes os conflitos de interesse entre usuário e operador.

Como subsídio cruzado, a tarifa do modelo de Municipalização cobriria o custo médio de todo o sistema, e não mais o custo de frota, área de concessão, ou empresa menos rentável, fosse ela pública ou não. Nesse

⁸⁴ Singer (1996), *Um governo de esquerda para todos. Luiza Erundina na Prefeitura de São Paulo (1989 - 1992)*.

sentido, pode-se compreender por que a reação dos empresários ao projeto ficou dividida: aqueles que auferiam maior rentabilidade na prestação do serviço deveriam ver seus ganhos reequilibrados aos menos lucrativos. A constituição do Conselho Municipal de Tarifas e os procedimentos mais representativos e democráticos na revisão dos custos da planilha foram, segundo o secretário de Planejamento petista, Paul Singer, argumentos bastante eficazes (até mais talvez que a existência de contratos vencidos desde 1986!) para a implantação da Municipalização.

Em contrapartida, o projeto de Municipalização apresentava o conceito de tarifa social, remetendo a questão para a instância política: quanto a sociedade disporia para custear o serviço de transporte em níveis de qualidade e de acordo com princípios de justiça social e de redistribuição de renda? A administração municipal assumiu o controle financeiro e operacional do sistema, através da Lei 11.035 (1991), centralizando a arrecadação de toda a tarifa e efetuando os pagamentos às empresas contratadas através de planilha técnica de apuração de custos. A remuneração da empresa contratada se baseava no custo despendido na realização do serviço de transporte, mediante utilização de veículos, instalações e pessoal próprios. O órgão público gestor, mais que nunca, era responsável por definir o padrão do serviço de transporte, e de acesso efetivo que a população poderia ter à cidade e à qualidade de vida, e assim decidiu pelo aumento da frota de ônibus em São Paulo.

A política de transporte que a administração da prefeita Erundina desenvolveu ainda a proposta da Tarifa Zero, o que constituiria o cerne da inovação em parte ocorrida em São Paulo. A Tarifa Zero – transporte oferecido gratuitamente para o usuário e financiado pelo conjunto da sociedade — faria do transporte coletivo um instrumento da definição do orçamento público e da política urbana, ressaltando no transporte coletivo sua condição essencial para o desenvolvimento urbano e justificando sua universalidade pelos princípios da solidariedade e pelo interesse comum.

A idéia da Tarifa Zero é uma derivação da proposta de renda básica garantida, cuja justificativa é a idéia de que a satisfação de necessidades essenciais deva ser garantida a todos pela coletividade, por duas ordens de motivos: primeiro, por solidariedade, se

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



II. 47: 1000 ônibus acrescidos a frota municipal, 1992.

5.1.3. A Privatização

O modelo de contratação, estabelecido pela Lei da Municipalização, possibilitou uma grande flexibilidade gerencial e forneceu todos os instrumentos legais utilizados na ulterior assim chamada *Privatização* da CMTTC. Nesse processo, que na verdade constituiu na terceirização dos serviços, quando todas as linhas operadas pela então CMTTC foram transferidas para a operação de empresas privadas, foram tomadas medidas como a alienação ou arrendamento de garagens e a utilização da frota de propriedade da CMTTC (cerca de mil unidades) pelas empresas, por contratos especiais de operação de frota pública, ou de frota especial, como é o caso do sistema trolebus.

Na gestão de Paulo Maluf (1993-1996), que chegou à prefeitura após uma campanha denunciando a administração petista como antieconômica e a favor dos grandes empresários do transporte, finalizou-se o período de meio século de existência da operação direta do transporte por parte da municipalidade. Assim, a privatização da CMTTC consistiu, de fato, na transferência da operação direta no sistema de transporte coletivo na cidade de São Paulo às empresas privadas de ônibus, por meio de processos de terceirização de atividades. Esse processo significou a desmobilização de cerca de 20 mil funcionários, número indicado como a principal razão de um déficit financeiro (que chegou a US\$ 20 milhões por mês), e que em grande parte foram transferidos para as empresas operadoras conceituadas como eficientes. Significou ainda, a substituição da frota da CMTTC para as empresas privadas, por novos contratos de operação de serviço. Isso representou um grande incentivo, a ampliação e concentração da empresa operadora — reforçando especialmente a constituição dos grandes grupos paulistas e, ao mesmo tempo, uma abertura do mercado a novos capitais — pois também permitiu a entrada de novos empresários do setor de transporte ou fora dele.

O serviço de transporte coletivo por ônibus, ... passa ao largo do modelo liberal clássico. Na medida em que o Poder Público mantém integral controle operacional e financeiro, detendo, assim, todos os instrumentos para uma eficaz gestão do sistema. (CMTC, 1993)

O modelo da Municipalização tinha permitido à administração da época de Erundina ampliar a oferta de lugares e renovar a frota em operação. Esses benefícios haviam sido acompanhados por uma forte política de subsídios, autorizados conforme um limite estabelecido em cada exercício administrativo da lei orçamentária do município. Na administração seguinte, porém, estabeleceu-se um teto para a remuneração diária às empresas contratadas, de forma a compatibilizar o limite anual previsto na lei orçamentária e o critério de remuneração diária estabelecido em contrato, com relação a receita primária advinda da arrecadação da tarifa.

Ou seja, com a privatização, a política de subsídio passaria a ser limitada, e dessa forma isso justificaria a gradativa recuperação do valor da tarifa próxima ao custo do serviço, reduzindo o valor do subsídio. E ao mesmo tempo se afirmou que à empresa municipal não mais caberia o papel de operadora de transporte.

O serviço essencial de transporte perde a conotação de contrato individual entre o usuário e o transportador e assume uma nova feição. A partir de agora, o usuário paga ao poder público, que por sua vez, lhe assegura o transporte remunerando o transportador de acordo com seus custos.... (CMTC, 1993)

A transformação da CMTC em SPTrans, empresa gestora do transporte coletivo, significou o fim da operação de transporte por ônibus por empresa pública no Município de São Paulo. Como resultado, o mercado das empresas de ônibus parece ter conhecido a sua terceira maior fase de incremento, e talvez a última, já que o número de passageiros vem diminuindo nos últimos anos e novas modalidades de deslocamento se prenunciavam.

Inovações tecnológicas que tendem para a redução de custos operacionais (bilhetagem automática, fiscal eletrônico), reconhecimento da reduzida capacidade de investimentos públicos, abertura do setor de

transporte para empresas de composição e capital mais diversificado, estímulo à concentração no setor de transporte deram indícios de que a capacidade *técnica* do sistema ônibus está atingindo o seu limite como principal sistema ou mercado hegemônico em São Paulo.

5.1.4. Condições de sustentação econômica e institucional do transporte coletivo por ônibus

A renovação da frota de ônibus que opera os serviços de transporte nas cidades brasileiras vem sendo considerada o pilar de sustentação da rentabilidade do setor, que, sem dúvida, tem incondicional apoio do setor de produção automotiva como bastião dessa estratégia, bem como da particular lógica organizacional das empresas de ônibus no Brasil.

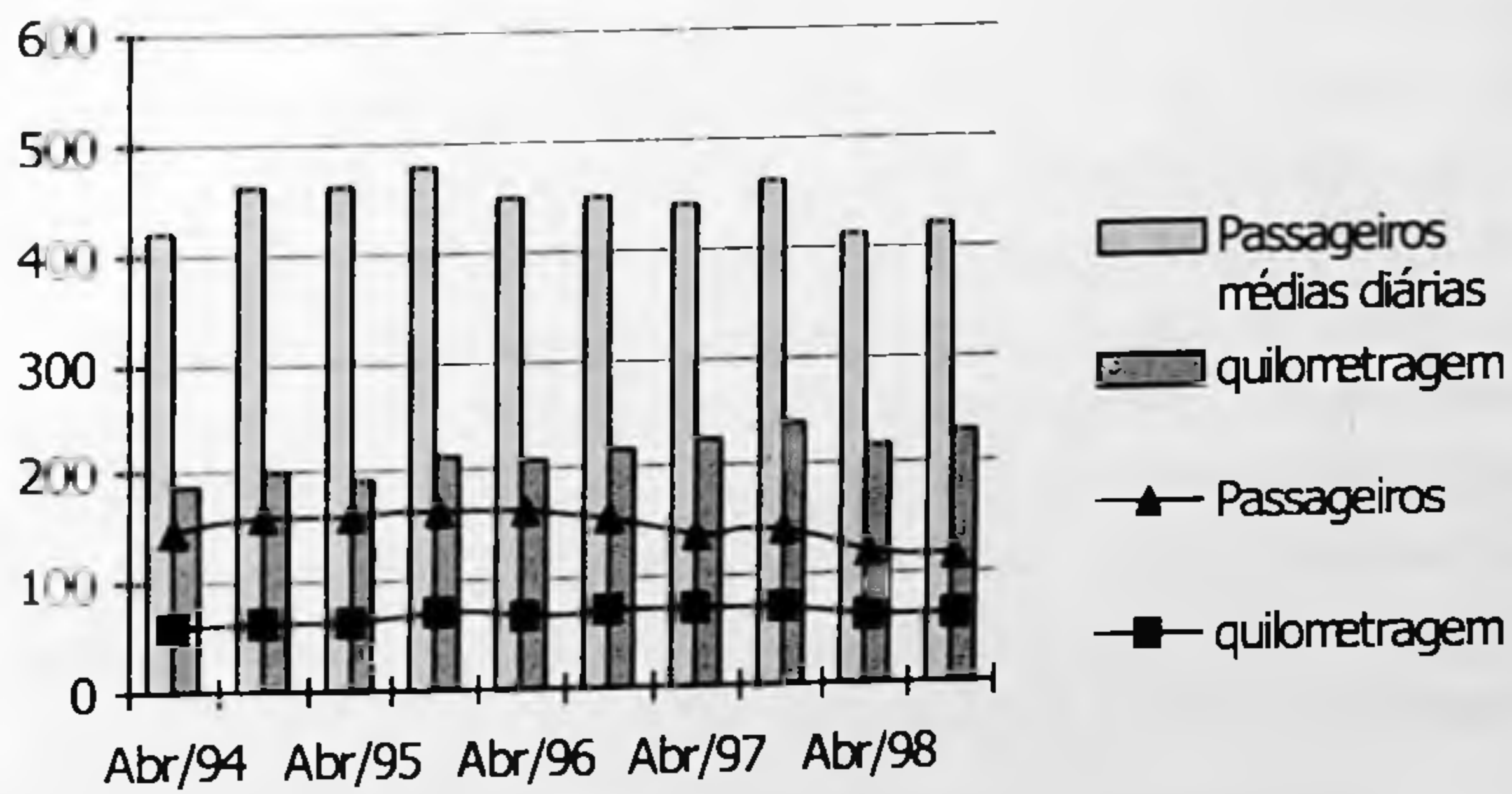
Esse parece ser também o fator de sucesso empresarial em São Paulo, pois a remuneração a custos médios do sistema permite que algumas empresas apropriem-se de vantagens diferentemente de outras, seja por particularidades do serviço a ser oferecido, seja por condições de eficiência e produtividade intrínsecas a cada empresa. Essa redistribuição da remuneração, introduzida com a privatização, por meio da redistribuição proporcional à produtividade de cada empresa, poderia significar um estímulo ao desenvolvimento empresarial.

No entanto, deve-se atentar o fato de que, nos últimos anos, a partir de 1995, vem ocorrendo uma redução do número de passageiros do sistema ônibus e que, tal fato é um referencial inédito para a base do negócio transporte coletivo (NTU, 1999). A queda do número de passageiros não só agravaria o quadro geral dos transportes urbanos, por significar uma forte tendência de individualização dos deslocamentos, como uma perspectiva adversa à sustentação e expansão empresarial do setor, fundado na propriedade e operação de grandes frotas e garagens em São Paulo.

Sistema de ônibus urbano - Capitais Brasileiras e São Paulo

	Capitais brasileiras		São Paulo	
	Passageiros médias diárias	quilometragem	Passageiros	quilometragem
Abr/94	420	190	145	60
Out/94	460	200	161	64
Abr/95	460	195	160	63
Out/95	480	215	163	70
Abr/96	450	210	162	69
Out/96	450	220	154	73
Abr/97	440	225	140	70
Out/97	460	240	143	70
Abr/98	410	220	122	62
Out/98	420	230	119	64

Fonte: NTU, 1999 e SPTrans, 1999.



Até então, o regulamento do sistema de transporte coletivo induzia o ganho de escala independentemente da produtividade das empresas, garantindo, até certo ponto, um mercado fechado. Assim, a redução de risco ou de competição entre empresas pode significar bons resultados e evolução do mercado de serviço. Ou seja, esses oligopólios vem sendo mantidos, quer queira a privatização ou não, a custa de subsídios. E esses subsídios, independente das diretrizes de gestão defendidas pelas administrações de Maluf e Pitta, tendem sempre a crescer. Mais ainda quando, apesar de despencar o número de passageiros verifica-se o incremento da frota e do serviço produzido, expresso em quilometragem rodada (até pelo efeitos do congestionamento crescente). Consequentemente, a queda do índice de passageiros por quilômetros produzidos e ofertados passa a indicar níveis de improdutividade – seja internos ao sistema, seja resultado do ambiente onde o transporte coletivo é ofertado – que elevam os custos de produção, pressionando o valor das tarifas e dos subsídios.

Outras questões podem ser consideradas em relação ao fator *frota* na produção do serviço transporte coletivo urbano. A política de transportes das últimas gestões, ou melhor, o modelo de organização do sistemas de transporte por ônibus em São Paulo vem tendendo a diversificar este modo, seja pela adoção de veículos de maior capacidade, seja pela opção por combustíveis de menor potencial poluidor. O Programa de Corredores de Ônibus em contínua implantação ou o polêmico projeto do Veículo Leve sobre Pneus – VLP (conhecido como Fura-fila, prometido na campanha eleitoral de Celso Pitta) estão adotando e especificando ônibus especiais — articulados, guiados, biarticulados, ou trolebus. Isso repercute significativamente na composição das frotas das empresas e no parque de ônibus disponíveis para operação em São Paulo.

A concepção básica desses programas – corredores de ônibus ou trolebus de média capacidade em via segregada — mantém as diretrizes definidas em 1975 pelo Sistran. O modelo operacional tronco alimentado e a implantação de infra-estrutura operacional em terminais de integração e faixas de tráfego segregado (no caso dos corredores de ônibus e vias especiais

- elevadas ou não – para o VLP) é uma experiência considerada adequada ao quadro brasileiro de restrição de recursos e pela configuração de corredores com demandas variadas. No entanto, a despeito da continuidade do modelo, do sucesso prático e da experiência comprovada na implantação desses corredores, só foram efetivamente implantados cerca de 30 km de corredores – Corredores Paes de Barros, Santo Amaro / de Julho e Vila Nova Cachoeirinha. Confirma-se, assim, que a implantação de sistemas de transporte de maior capacidade, e não só o Metrô⁸⁵, estão sendo construídos num ritmo muito lento em São Paulo. Cabe lembrar, ainda, que esses três corredores construídos na década de 80, foram, na gestão do prefeito Maluf, somente em parte reformados, e que a implementação do Programa de Corredores e Terminais de Integração, através da contratação de empresas privadas que participaram de um processo de concorrência que, no entanto, não chegou a ser efetivada. Alega-se que as garantias exigidas pelo BNDES para financiar as empresas que participariam do Programa estavam além das possibilidades financeiras próprias do setor que, também, não percebia garantias na continuidade do Programa nos prazos que superariam duas gestões consecutivas.

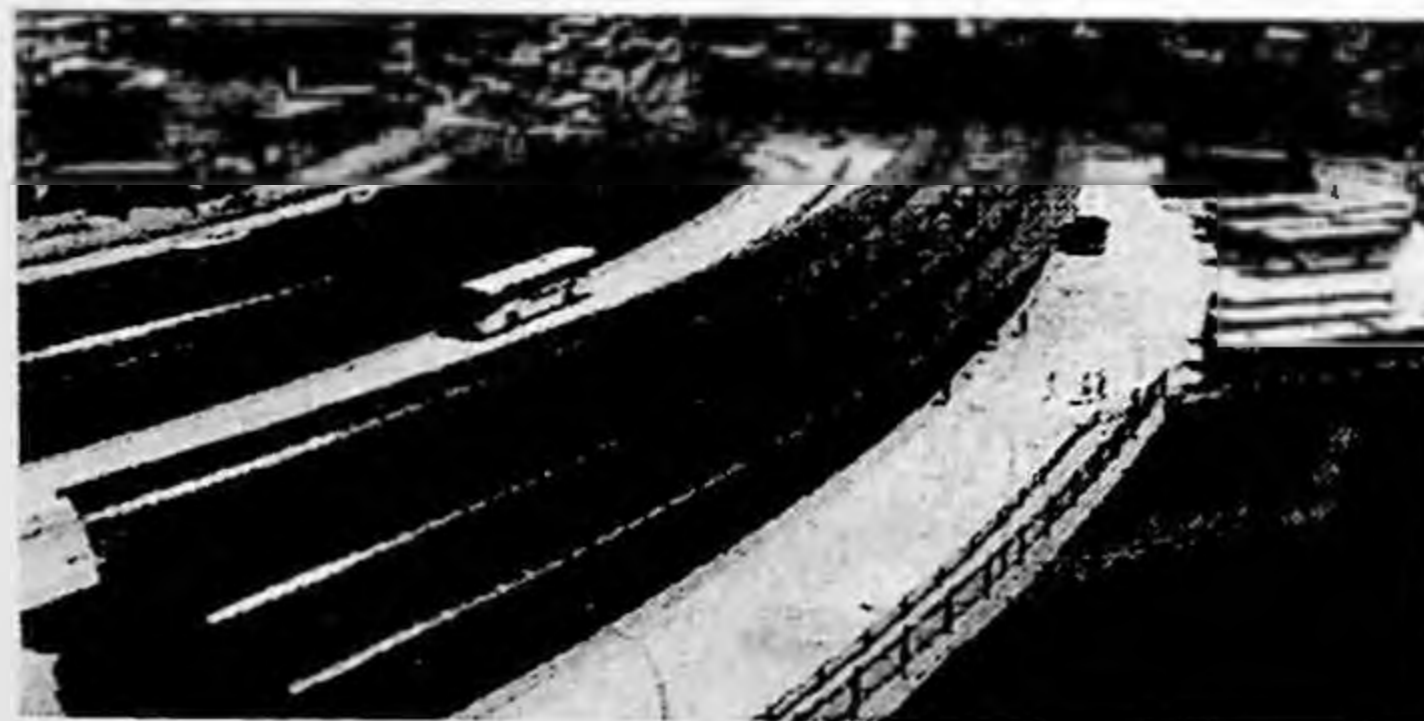
O Programa de Corredores e Terminais de Integração representa uma alteração importante no que se refere à atuação do município no sistema de transporte em nível metropolitano. Isto se deve ao fato de que o sistema metropolitano sobre trilhos (Metrô e trens urbanos) sempre foi considerado como o Sistema Estrutural da Região Metropolitana; o sistema de transporte municipal, sobre pneus, era encarado como serviço complementar. Nos últimos 20 anos, aguardando a implantação de uma rede estrutural de Metrô e trens urbanos que não se concretizou devido principalmente aos altos custos exigidos, o município investiu na construção de apenas três corredores de transporte coletivo. Com a expansão do sistema de transporte de massa sobre trilhos virtualmente paralisada, a Prefeitura de São Paulo decidiu tomar a iniciativa e implantar os corredores necessários à resolução dos problemas mais prementes do sistema. (PMSP, 1994)

O programa com um custo estimado de US 700 milhões previa a construção de 15 corredores, com a extensão total de 240 km, onde em

⁸⁵ Tem sido constante motivo de crítica o fato de que o sistema Metrô foi construído a um ritmo de menos de 2 quilômetros por ano, considerando-se a rede implantada de menos de 50 km ao longo de 30 anos.

cerca de 180 km seriam implantadas canaletas exclusivas, 18 novos terminais de integração, a reforma de 9 terminais existentes e mais 30 estações de transferência construídas para garantir a operação do sistema tronco-alimentado. Era previsto que em 2002, 2,8 milhões de passageiros/dia estariam sendo atendidos pelo programa que seria operado por 1300 veículos articulados, biarticulados e Padron, em substituição de 2400 ônibus convencionais.

Apesar da implantação física do programa ter sido pouco significativa – resumindo-se, além das reformas dos corredores já existentes, à construção de 4 novos terminais e reforma de outros tanto, verificou-se que a frota de São Paulo foi *renovada* com a inclusão dos veículos biarticulados, veículos especificados para operar as linhas tronco, ou veículos de cinco portas para operar em canaletas junto ao canteiro central. Ou seja, a indústria que produz ônibus reagiu prontamente às diretrizes do Programa de Corredores, antes mesmo, que o financiamento que o viabilizaria se concretizasse ⁸⁶. Aliás, a estratégia de produção da indústria de ônibus, pode ser ampliada com a entrada de novas montadoras e unidades, como também, pode sofrer mudanças, ampliando as suas linhas de produtos, pela pressão dos novos mercados por veículos de menor capacidade, especificações de lay-out, aprimoramento tecnológico, etc.



48



49

II. 48: Terminal Vila Nova Cachoeirinha.

II. 49: Terminal Dom Pedro II.

⁸⁶ O Fundo Municipal do Sistema dos Corredores Segregados Exclusivos para o Tráfego de Ônibus – FUNCOR foi instituído pela Lei nº 11 851 de 1995.



50



51

II. 50: Terminal João Dias.

II. 51: Terminal Capelinha.

Em velocidade acelerada, porém, os problemas do transporte coletivo passaram a estar cada vez mais presente na agenda política municipal e, constrangido pelo não cumprimento do Programa de Corredores nos prazos de sua gestão o então prefeito Maluf lançou um candidato a sua sucessão a bordo de uma nova e promissora solução para esses problemas: o sistema VLP (Veículo Leve sobre Pneus) – uma evolução tecnológica e operacional dos consagradas e prometidos Corredores de Ônibus.

Uso político à parte, o projeto teria o mérito de revitalizar o sistema trolebus e de construir um sistema viário exclusivo para o transporte coletivo. Inovava também como forma de exploração do serviço – concessões poderiam ser feitas para exploração do sistema – ampliando o mercado de transporte do município para um sistema que se afastaria do estigma dos obsoletos, poluidores, vagarosos e desconfortáveis ônibus e se colocaria mais próximo ao eficiente metrô.

II. 52: Corredor 9 de Julho.



No processo de licitação da concessão do VLP, iniciado em 1998, apresentaram-se como concorrentes os dois principais grupos de empresas operadoras, as empresas que já operam o sistema trolebus e uma empresa do setor de lixo, o que não significa novos entrantes no mercado de São Paulo. Enquanto o processo de licitação se desenvolvia, as obras iniciaram-se, mas não atingiram nem 1 km após um ano de trabalho! Os recursos municipais também se mostraram insuficientes frente aos custos mais elevados do que se estimara. A crise financeira e política que assolou a prefeitura de São Paulo compõem um quadro de fundo muito mais difícil do que o antecessor prefeito jamais conheceu.



As cinquenta empresas que desde 1992 operam a frota de mais de 10 mil ônibus em São Paulo terão seus contratos de prestação de serviços (originários do processo de Municipalização) extinguindo-se a partir do ano 2000. Mas desde já essas empresas vem enfrentando a crise financeira da Prefeitura Municipal de São Paulo, que tem implicado no atraso sistemático dos pagamentos dos serviços. A tendência de estagnação do mercado de transporte coletivo (NTU, FNSTUT & ANTP, 1999), que também se manifesta em outras cidades brasileira, é certamente agravada pelo quadro financeiro do município, mas é no contexto institucional que se agudiza a crise do transporte público.

Em 1999, uma crise de governabilidade atinge os poderes executivo e legislativo da cidade de São Paulo e nesse contexto o crescimento dos *alternativos perueiros* atinge frontalmente o sistema de transporte coletivo por ônibus em fim de contrato⁸⁷. Um projeto de lei para regulamentar mais de 4000 peruas em São Paulo se sobrepõe às estratégias e programas anunciados de racionalização do sistema ônibus ou de implantação de catracas eletrônicas em substituição de cobradores, deixando às claras que o transporte urbano, de principal tema da campanha eleitoral, passa a ser um ponto muito vulnerável do governo municipal em meio de mandato.

Il. 53: Protótipo do VLP.

⁸⁷ Em 1999, em São Paulo, estima-se haver 15 mil peruas e vans em operação (incluindo aí cerca de 2 mil já oficialmente cadastradas), o que representa a mesma grandeza da frota de ônibus municipais regulares (cerca de 11 mil). Essa frota de *lotação* concorre ainda com o serviço de táxi cuja frota é de 40 mil veículos registrados.

A SPTrans vai abrir concorrência pública internacional para operação do serviço de ônibus da cidade. Os contratos com as empresas que mantêm 70 % dos ônibus em circulação, hoje, vencem em janeiro próximo. As das restantes 30%, em 2002. O edital para aqueles 70 % está pronto. Mas a abertura da concorrência depende da Câmara Municipal. A SPTrans oferecerá concessão para o serviço, hoje nas mãos dos empresários, que cresceram no negócio depois de atuarem como motoristas. O prefeito Celso Pitta costuma se referir à cartelização dizendo que o sistema é operado por um grupo de quatro, sendo dois 'mineiros' e dois 'portugueses'. A idéia agora é que as empresas ganhadoras transportem os passageiros e fiquem com o dinheiro das passagens (hoje a SPTrans fica com o dinheiro e paga às empresas pelo serviço). Mas o município não tem lei específica para oferecer concessão. Precisa de autorização dos vereadores. Nesta semana, um projeto que legaliza peruas de lotação será votado na Câmara. O artigo 28 dá ao prefeito o poder de contratar por concessão. Se o projeto for aprovado e o artigo mantido, a licitação poderá ser feita sem passar pela Câmara. (Jornal da Tarde, Valdir Sanches, 20 de setembro de 1999)

Se depender da Câmara Municipal de São Paulo e dos prazos convencionais para tramitação de um processo licitatório, numa perspectiva otimista será no fim do mandato do atual prefeito que a cidade poderá contar com um novo modelo produção de transporte coletivo por ônibus. Até lá, a cidade estará sob o primado da *desregulamentação extra-oficial*.



II. 54: Av. Ibirapuera, 1998.

Entre as razões do surgimento de serviços de transporte alternativos em São Paulo, podem ser destacadas aquelas relativas ao *veículo* — melhores condições de conforto e segurança proporcionadas e a abertura do mercado de automóveis aos veículos importados — e ao *desempenho operacional* característico deste tipo de serviço — capacidade adequada à demanda, flexibilidade maior e menores custos operacionais. Mas podem ser também apontadas como causas as mudanças dos padrões de mobilidade e a pequena solidariedade e integração destes padrões ao sistema de transporte público urbano que vem sendo produzido e oferecido à população. No entanto, cabe lembrar, que o transporte informal utilizando ônibus, emergiu no início dos anos 90, menos talvez, como um modo alternativo ou flexível e mais como uma possibilidade de entrada no mercado convencional, valendo-se de situações críticas de atendimento à demanda. A partir da sua regulamentação, em 1993, essa modalidade perde algumas características de informalidade, passa a se chamar *Bairro-a-bairro* e aproxima-se mais ainda do modelo de operação das empresas regulares de transporte coletivo. Vale lembrar também, certa convergência de interesses entre grandes e pequenos operadores, como observa Barat (1992).

A remuneração pela produção, portanto, garante um pagamento que independe do volume de passageiros transportados, pois os veículos são alugados para realizar quilometragens. Se a oferta de assentos implica ociosidade, a comunidade como um todo arca com o desperdício, pois a queda na demanda sem a contrapartida na redução de horários leva à ineficiência. Se em alguns corredores há excesso de demanda, entram em circulação veículos clandestinos (em geral em péssimas condições de manutenção), sem que as empresas operadoras tenham interesse em afastá-los de suas áreas de operação. (Barat, 1992)

Os veículos de menor capacidade que vem apresentando atração crescente de passageiros, contrariamente ao sistema de transporte coletivo por ônibus, podem até indicar uma possível concorrência ou substituição ao uso do auto particular, pelas vantagens de eliminar os custos com estacionamento, o stress e o desgaste da função de condução do veículo;

o serviço operado com veículos menores configura-se, portanto, como um produto intermediário entre o táxi e o ônibus convencional. De menor custo operacional, este serviço representa economia mesmo em situações de aumento da frequência de viagens, podendo reagir com maior flexibilidade e produtividade às oscilações de demanda. Antagônico aos corredores de alta frequência e capacidade, o uso de veículos de menor capacidade é incompatível em serviços ou sistemas troncais, representando porém adequado desempenho como sistema complementar. Serviços que requisitam grande mobilidade e flexibilidade de itinerários e operacional, os microônibus e vans apresentam como principais vantagens para o usuário o conforto que os sistemas convencionais parecem não conseguir oferecer.

Completando esse pano de fundo e com a perspectiva de que o prazo de 30 anos de concessão exclusiva da SPTrans vai vigorar ainda por 7 anos⁸⁸, questiona-se a organização da gestão do trânsito e transporte público em São Paulo, o papel da Secretaria Municipal dos Transportes e a delegação de atribuições às empresas gestoras do trânsito e transporte, seja por sua pouca articulação seja pela existência e desempenho das empresas públicas CET e SPTrans, enquanto tenta-se definir um novo modelo de relação com as empresas operadoras de transporte por ônibus. Tenta-se, enfim, definir as regras do jogo, mas não está certo ainda qual jogo vai ser jogado.

5.2. O planejamento e gestão do transporte metropolitano

As reformas constitucionais de 1988 que ajudaram a deslocar a questão do transporte urbano da agenda do governo federal, repassando-a para as competências dos estados e municípios num processo de *descentralização forçada, sem qualquer estratégia de transição* (Fagnani, 1995), resultaram num impreciso quadro institucional e financeiro para as políticas de transporte, que caracteriza o último período desta análise. Ao discutir o transporte público como uma questão estratégica para a economia brasileira esse autor alinha algumas questões que vão balizar o necessário

⁸⁸ Lei Municipal nº 8424 / 1976.

reordenamento institucional e financeiro do transporte em São Paulo.

O financiamento para expansão, renovação e recuperação de sistemas, incluindo-se aí, as frotas de ônibus, a rede metroviária e especialmente a estadualização do sistema ferroviário (CBTU) e a sua articulação ao sistema estadual de trem metropolitano (Fepasa), é uma questão que se vincula a outra — a estrutura institucional adequada para promover o planejamento e gestão do transporte metropolitano. A questão da implicação de políticas macroeconômicas — desde o significado do vale-transporte na regulação do mercado de trabalho, ou o peso da política de preços de combustíveis e salários, até as conseqüências da política industrial e tecnológica nacional — é, talvez a de maior relevância para o transporte público, como instrumento de políticas urbanas e setoriais, como a ambiental e de saúde.

O modelo institucional de planejamento e gestão metropolitana de transporte que se configurou a partir dos anos 80 e vigente em São Paulo no final da década de 90, pode ser melhor entendido se considerados três aspectos principais.

Um primeiro aspecto diz respeito às transformações sofridas pelo planejamento e gestão da questão metropolitana, em meados da década de 80, quando da configuração do impasse econômico e da crise do Estado que, certamente, repercutiram em termos de seu significado e importância política. A intervenção estatal na gestão urbana (incluindo aí a do transporte coletivo) - centralizadora e tecnocrática - desacreditou o planejamento como instrumento administrativo e político. E, mesmo a manutenção de um grave quadro urbano, acirrado ainda mais nas metrópoles, caracterizado por desequilíbrios físicos e sociais, por crescentes e insolventes demandas de transportes coletivos e conseqüente elevação de custos operacionais e deseconomias dos sistemas de transportes, não foi capaz de evitar o estrangulamento de entidades e a desativação de parte das estruturas do planejamento urbano e de transportes.

Outro aspecto que acompanhou essa redução do espaço do planejamento foi a transferência da atenção dada à questão urbana e metropolitana da instância federal para os níveis regionais e locais em detrimento, inclusive, do conteúdo das políticas estratégicas. A Região Metropolitana de São Paulo, que fora criada por Lei Complementar em 1973, passa a ser

definida sob a nova ordem constitucional vigente a partir de 1988, como um agrupamento de municípios, em que a integração do planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum devem ser promovidas pelos entes públicos regionais. Nesse novo contexto o transporte coletivo metropolitano passa a ser então de responsabilidade do Estado de São Paulo e do conjunto de municípios que compõem a aglomeração metropolitana. Assim, esse deslocamento da questão urbana e metropolitana pode ser expresso na transferência para a instância estadual dos sistemas ferroviários de caráter metropolitano.

Por fim, o peso representado pelo município da Capital no contexto da metrópole e, de forma inequívoca, no sistema de transporte metropolitano deve ser ressaltado como aspecto importante. A metrópole abrange diversos territórios municipais configurando uma aglomeração, expressivamente polarizada pelo Município de São Paulo mascarando, até certo ponto, a referência geográfica ou os limites político-administrativos. Os transportes metropolitanos refletem esta situação de não simples ou diretas relações funcionais e territoriais, pela sobreposição de sistemas locais e intermunicipais. Assim, é difícil perceber como metropolitanos⁸⁹, exclusivamente, os deslocamentos entre municípios da região ou, como de caráter local, aquelas viagens que ocorrem dentro dos limites de um único município. Vale lembrar que os quase 50 quilômetros da rede do Metrô ainda está inteiramente implantada entre os limites do Município de São Paulo, e que apesar de o Trem Metropolitano atender a quase metade dos municípios metropolitanos é somente com o município da Capital que existe certa prática da integração operacional. Ou seja, mesmo com a presença da rede física dos trilhos e eixos de transporte, a organização metropolitana não se estabelece com e nos demais municípios. A honrosa exceção a esta poderosa polarização fica por conta do Corredor Metropolitano da EMTU que percorre Diadema, São Bernardo e Santo André, entre dois destinos, nas regiões Sul e Leste, dentro da cidade de São Paulo.

⁸⁹ Belda (1992) recomenda como solução para a organização do transporte metropolitano a superação do quadro político-administrativo, buscando um enfoque funcional, "...Indicando como metropolitanas as linhas-tronco do Município de São Paulo, cujo funcionamento tenha influência sobre os transportes dos outros municípios".



II. 55: Terminal São Mateus, 1998.

Sob o prisma dos aspectos apontados compreende-se a constituição das entidades-força que efetivamente apoiam a atual organização do transporte metropolitano - as empresas gestoras e operadoras dos principais sistemas de transporte: SPTrans e EMTU (que juntas fazem a gestão de quase 15 mil ônibus), a Cia. do Metrô, a CPTM, e até mesmo a CET de São Paulo, empresa de gerenciamento de tráfego.

No entanto, deve-se deixar claro que a organização conseguida com essas entidades significa não um modelo institucional definido, definitivo ou completo, mas um modelo em transição. Essas entidades estão acolhidas pelos órgãos da administração direta do Estado e do Município da capital, através da Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos (STM) e da Secretaria Municipal de Transportes (SMT). Esta, existente desde os anos 70 e, aquela, criada sob a nova ordem constitucional em 1991,

atestam as mudanças de caráter institucional e administrativo que ocorreram ao longo das duas últimas décadas.

A tendência de buscar a integração dos sistemas e de diferentes modos de transporte, a instituição em 1986 da Câmara Metropolitana de Transportes (entidade que congregava todos os organismos ligados ao setor de transporte público e que tivesse atuação na RMSP) ou, a ampliação da capacidade viária através de ações de engenharia de tráfego (como a maximização do desempenho operacional de tecnologias convencionais no caso dos corredores de ônibus) são exemplos do início de uma fase de tentativas de ajustamento ou de transição do modelo institucional. A partir daí, na fase pós constitucional se destacaram principalmente ações de otimização e gestão de recursos mais escassos, articulações de maior caráter político em busca de soluções institucionais, maior abertura do mercado de transporte para capitais e empresas privadas.

Nesse sentido, a criação da Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos é uma marca efetiva do que se pode considerar a transição de uma etapa de gestão centralizada da União, onde a dimensão técnica do transporte metropolitano predominava, para uma de gestão mais descentralizada, onde o caráter político deveria prevalecer através de uma única corporação de transporte (Belda, 1992).

Essa transição, induzida pelas mudanças constitucionais, de redefinição de competências entre instâncias de governo e da responsabilidade estatal para questões sociais, vem a reboque do esgotamento da política federal de transporte coletivo urbano que se desenvolvera desde 1976 e de sua estratégia de financiamento, o que vai repercutir profundamente na disponibilidade de recursos para implantação dos sistemas de transporte de alta capacidade como o metrô. Ou seja, a determinante econômica se sobrepõe à intenção de descentralização do poder. É o mesmo processo que se estende as demais áreas de infra-estrutura urbana e de habitação, quando a importância das políticas federais se reduz drasticamente, passando a recair sobre os governos estaduais e municipais o peso e pressão das demandas e crises acumuladas (Fagnani & Cadaval, 1989; Silva, 1991).

A estratégia de financiamento da política federal de transporte coletivo urbano, adotada no início dos anos 80, produziu graves conseqüências para a futura expansão do setor. Desmontou-se a base fiscal existente e intensificou-se a utilização dos organismos de captação de recursos externos. Acentuou-se o endividamento das empresas federais com recursos externos, aplicados em programas de prioridade discutível. Os custos dessa estratégia emergiram, com vigor, em meados dos anos 80. A crescente pressão dos encargos financeiros tem limitado fortemente a capacidade de investimento. (Fagnani & Cadaval, 1989)

Mais do que o ritmo lento de construção do metrô, deve-se apontar nesta fase a descontinuidade das obras de um empreendimento que, por sua natureza e complexidade técnica e operacional, exige longos prazos de desenvolvimento e de retorno dos elevados investimentos. Este período de estagnação do Metrô transcorreu entre 1988 e 1996, durante o qual, somente parte da terceira linha Paulista passou a operar, restando praticamente paralisadas as obras das extensões Norte e Leste.

A década perdida. A precária situação financeira do Estado naquele período. A falta de empenho dos governantes. Pulverização de competências entre os diversos agentes do transporte. Ausência de políticas de transporte integradas e definidas. A imprevisão de dirigentes. Essas causas e tantas outras formaram o caldeirão de dificuldades que propiciou tamanha descontinuidade na expansão do metrô. (Pereira, 1998)

Distantes dos seus objetivos de criação, a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) e a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) — instrumentos de implementação da política federal de transporte urbano —, essas empresas vão ser extinta⁹⁰ ou transferidas, já que o Governo Federal, a partir do novo quadro tributário e constitucional, adota novas diretrizes de políticas econômicas e deixa de definir diretrizes nacionais para o transporte urbano.

Desde sua criação a STM teria como desafio superar as novas condições de financiamento do setor, a experiência da pioneira EMTU⁹¹ para coordenar politicamente os sistemas que operam na região metropolitana de São Paulo e, ainda, como gerenciadora das tradicionais corporações metroviária e ferroviárias, ser capaz de amparar a estadualização da CBTU.

⁹⁰ A EBTU foi extinta pela Lei nº 8029 de 1990.

⁹¹ A EMTU, criada pela Lei nº 1492 de 1977, foi extinta nos termos do Decreto nº 15451 de 1980 e reconstituída pelo Decreto nº 27411 de 1987.

Frente a tamanhas dificuldades, Belda (1992) advertia para o perigo da tentação de total e centralizado controle e do difícil relacionamento com o governo do Município de São Paulo, desproporcionalmente poderoso frente aos seus 38 vizinhos e co-irmãos municípios metropolitanos. A Secretaria, criada em 1991 para coordenar os transportes públicos na Região Metropolitana de São Paulo, recebeu, também, tal atribuição estendida às demais e futuras regiões metropolitanas estaduais.

A STM⁹² decide quanto à priorização de investimentos no transporte metropolitano e tem jurisdição sobre a Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô), a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), a Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU) e a Empresa de Planejamento da Grande São Paulo (Emplasa). A principal ação da STM é o planejamento estratégico e de investimentos para a melhoria e otimização dos sistemas de transporte metropolitano e à sua esfera política caberia a proposição de um Conselho Metropolitano de Transportes. É aí que se percebe a alternância entre o sistema político e o sistema gerencial como possíveis características de ação da STM.

Ao longo de suas duas primeiras gestões da STM sucederam-se propostas de iniciativa do legislativo estadual no sentido de formação de câmaras ou conselhos representativos e de participação decisórias para as questões relativas ao transporte metropolitano, onde o Município de São Paulo mantém seu peso preponderante. Isto ocorre ao mesmo tempo em que o executivo estadual estabelece grupos técnicos e executivos que respondem mais diretamente aos requisitos de articulação e compromisso com os agentes financeiros interessados em alavancar ações, planos e programas para os transportes metropolitanos⁹³.

⁹² A STM é organizada em três coordenadorias: Assistência aos Municípios, Planejamento e Gestão e Coordenação do Transporte Coletivo, esta última responsável pelas questões de gestão operacional dos sistemas de ônibus intermunicipal regular e de fretamento metropolitano e, assim, mais estreitamente relacionada a EMTU.

⁹³ Ao longo das negociações com o Banco Mundial, em maio de 1993, foi firmado um Protocolo de Intenções entre o governo do estado e a prefeitura municipal para a constituição do GPPI – Grupo Permanente de Planejamento Integrado, que tinha como finalidade *propor a fixação de diretrizes para o funcionamento, bem como o desenvolvimento de estudos no sentido de promover a integração física, tarifária e operacional entre os sistemas de transporte coletivo metropolitano e municipal*. Outras alternativas de fóruns e de trabalho técnico conjunto tem sido praticadas porém sem que se constituem formalmente, a exemplo do consórcio que foi promovido entre os 7 municípios conhecidos como o Grande ABC da Região Metropolitana de São Paulo.

5.2.1. A constituição da empresa operadora do trem metropolitano

A partir da reforma constitucional de 1988, coube aos governos locais responsabilidade, organização e implementação dos serviços de transporte urbano, restando ao governo federal o comando e direção da política nacional de transportes. Acompanhou a nova lei constitucional uma reforma fiscal que deslocou parte significativa de impostos e responsabilidades financeiras para os governos locais, promovendo desse modo a descentralização de comando na provisão dos serviços urbanos, entre os quais os transportes de passageiros. Como, anteriormente, já tinham sido extintos os órgãos e agências federais encarregadas do financiamento e das diretrizes de desenvolvimento urbano e dos transportes urbanos e, por força dessa descentralização constitucional, a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) não encontrava mais contexto institucional; assim, o governo federal se dispôs a transferir o setor ferroviário de passageiros para o controle dos órgãos locais.

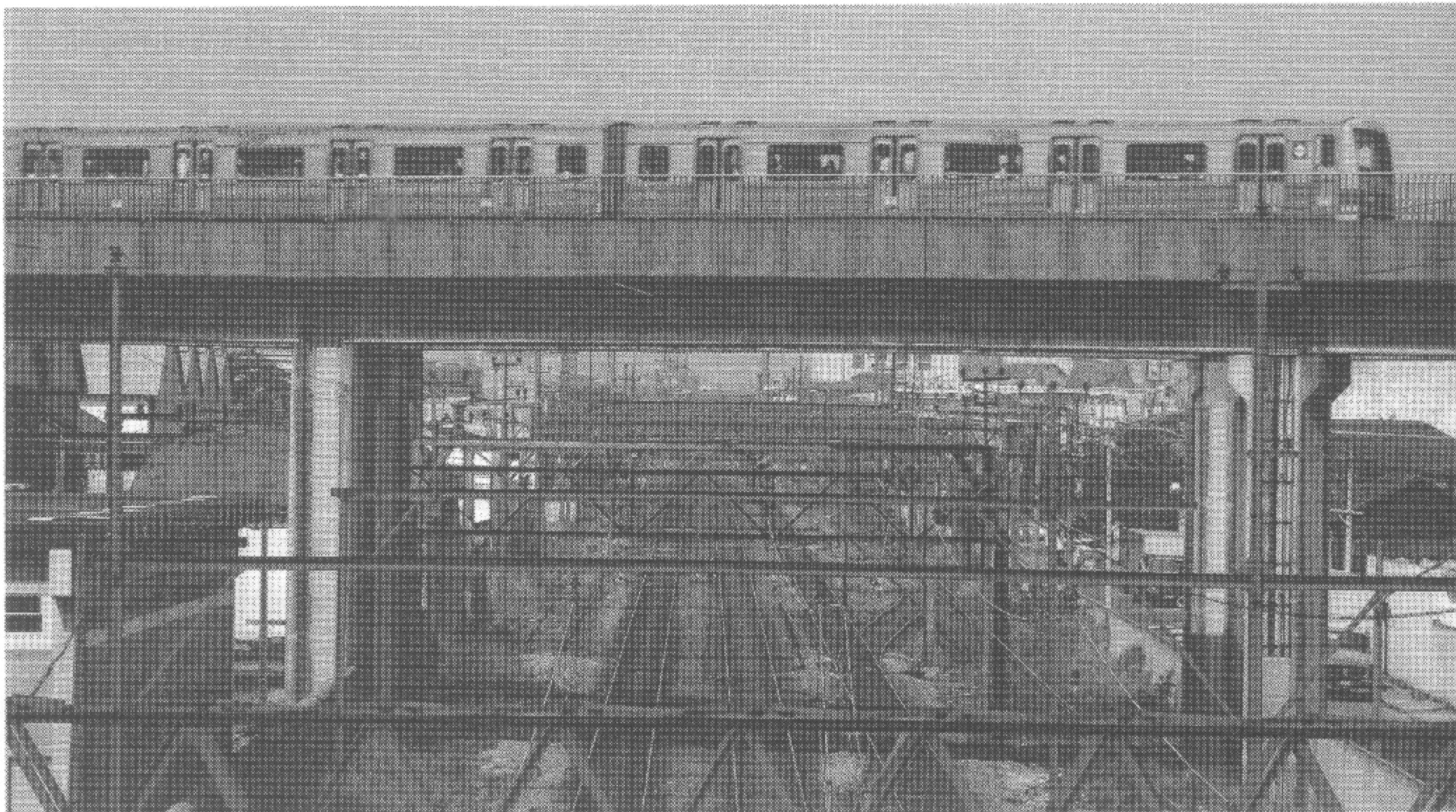
Em São Paulo, como no resto do país, a articulação entre os diferentes níveis de governo era informal e ocorria sem coordenação, especialmente para enfrentar a questão metropolitana: como consequência, a sobreposição ou desperdício de recursos e uma frágil integração entre os diferentes modos de transportes podia ser constatada nas experiências anteriores da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU) e da Câmara Metropolitana de Transporte (CMT). O processo de descentralização, portanto, deveria implicar o arranjo institucional e a implantação de uma estrutura ou agência estadual para apoiar a transferência dos sistemas ferroviários de passageiros da titularidade da União para o Estado de São Paulo.

Para consolidar esse processo tornou-se necessário, também, intervir nos sistemas propriamente e nas suas organizações originais (CBTU), de forma a minimizar os efeitos decorrentes da degradação a que esses sistemas vinham progressivamente sendo submetidos. As intervenções não abrangiam somente a recuperação das condições físicas e operacionais, mas também atendiam as condições de gestão organizacional e financeira.

A revisão da estrutura organizacional e da diretriz gerencial, a readequação do modelo de financiamento à disponibilidade de recursos e a capacidade de endividamento dos Estados e Municípios exigiram o desenvolvimento de ações institucionais para viabilizar tal transferência de titularidade. O *Programa de Recuperação de Trens Urbanos* (CBTU, 1989), abordava a questão para os sistemas do Rio de Janeiro e São Paulo, estabelecendo uma estratégia de intervenção que visava a estadualização. Eram objetivos do programa sustar o processo de degradação física e operacional dos sistemas, reduzir custos de produção, aumentar a produtividade e a receita. O prazo desse programa era de dois anos e a expectativa de ampliação da oferta, na região de São Paulo, era inferior a 15%, uma vez que se reconheciam as condições críticas de degradação do sistema

O processo de transferência colocaria em questão o financiamento dos sistemas de transportes urbano de massa, que se por um lado pressupunha o interesse social e a conseqüente prática de subsídio, dados os altos custos de produção e investimentos requeridos, e até mesmo pela constatação dos baixos níveis tarifários (que vinham ocorrendo em parte como corolário da degradação do sistema), por outro buscava um equilíbrio financeiro pela progressiva redução de subsídios. Assim, como condição anterior à transferência da CBTU para o estado seriam necessários significativos investimentos. Estes, certamente superiores às receitas operacionais, não seriam recuperados financeiramente, mas como benefícios econômicos. Ao Estado de São Paulo caberia assumir a responsabilidade da operação do sistema de transporte já com razoável equilíbrio econômico-financeiro, restando a União o serviço da dívida desses investimentos.

A este quadro se juntava o fato de já existir uma ferrovia estadual com, inclusive, uma organização especialmente dedicada ao transporte metropolitano. A FEPASA – Ferrovia Paulista S.A. desde 1983, operava parte de sua malha — 70 km limitados na região metropolitana de São Paulo — como um sistema de transporte de passageiros. Uma adaptação restrita do sistema originalmente destinado ao transporte de carga, limitando-se a implantação de algumas poucas estações ao longo da linha implantada a margem do rio Pinheiros, afastada da malha urbana pelas vias marginais expressas, onde a operação de uma ligação entre duas zonas industriais Santo Amaro e Osasco condicionava fortemente a demanda ao sistema.



II. 56: Sistemas sobre trilhos.

Desse modo, a constituição da CPTM significava a fusão de duas tradicionais corporações com práticas operacionais, técnicas, administrativas e gerenciais muito distintas, e a articulação de malhas físicas e sistemas em diferentes estágios de manutenção e desenvolvimento tecnológico, em geral obsoletos (Porto, 1999). De qualquer forma, a perspectiva era transpor a barreira histórica de desintegração dos sistemas de transporte de massa em São Paulo, uma vez que formalmente passariam à instância estadual 260 km de trilhos *muito bem* inseridos na aglomeração metropolitana.

5.2.2. O financiamento do transporte metropolitano

A retração dos financiamentos públicos para o transporte urbano, na década passada, ficou muito mais evidente com a recessão econômica, sucutando os sistemas sobre trilhos dos trens de subúrbio e estagnando a incipiente rede de metrô. Um programa de cerca de US\$ 5 bilhões, dobrando a atual capacidade de transporte de passageiros sobre trilhos para talvez recuperar um certo equilíbrio na divisão modal de São Paulo, parece, nesse contexto, assumir um caráter estratégico.

O Banco Mundial - BIRD, o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES mostraram-se motivados a dividir com capitais privados o investimento nesse projeto que poderia produzir mais de 3 milhões de viagens num prazo de cinco anos de obras e investimentos. Esses recursos seriam muito importantes para as indústrias de base e fornecedoras de equipamentos ferroviários, que têm saído tão prejudicados quanto os usuários de transporte pela redução do investimento público no setor.

O projeto de Metrô, a criação da Fepasa (1971) e seu Plano de Remodelação dos Subúrbios, além do II PND (1974 – 1979), que incluía os sistemas ferroviários como alternativas estratégicas para os problemas do transporte urbano e da crise energética, haviam representado um importante incentivo para o desenvolvimento da indústria de equipamentos ferroviários nacional. No entanto, em pouco tempo, a capacidade instalada tornou-se ociosa frente a retração desses programas, levando a diversificação de produção, como foi o caso da MAFERSA – Material Ferroviário S.A. que construiu trolebus que operam no Corredor da EMTU, em meados dos anos 80. As aplicações previstas para os sistemas sobre trilhos em São Paulo deveriam alavancar ainda um novo mercado de construção e operação de linhas e serviços de transporte urbano complementares, como corredores de ônibus ou outras modalidades.

Ao longo dos anos 80 o Banco Mundial apoiara projetos para o setor de transportes urbanos, num montante de US\$ 450 milhões, que incluíam intervenções nos sistemas de trânsito e transportes das principais capitais brasileiras⁹⁴. Da experiência desses programas, resultou ao BIRD a percepção

⁹⁴ Três Projetos de Transporte – Intervenções viárias e de transporte em cinco regiões metropolitanas, Sistema de Trens Suburbano de Porto Alegre, e a Reorganização da EMTU, AGLURB e PROPAV – foram completados; um quarto projeto previsto não foi efetivado pela extinção da EBTU. Um quinto Projeto de Transporte Urbano, financiado pelo Banco Mundial no Brasil, teve o montante de US \$ 1 milhão destinado a reabilitação e descentralização da CBTU em Rio e São Paulo.

de que em São Paulo um quadro crítico se delineava pelo esgotamento da capacidade e da eficiência dos corredores exclusivos de ônibus; pelo potencial estratégico representado pelos degradados sistemas ferroviários e pelo agravamento das condições ambientais.

A importância dos aspectos do planejamento e da organização institucional não eram, de modo algum, relevados pelo agente financeiro: o fortalecimento institucional era requerido para garantir a sustentabilidade dos projetos, assim como a necessidade de melhorar a capacidade de planejamento e as dificuldades de coordenação entre os diferentes níveis de governo (especialmente após a extinção da EBTU), eram condicionantes reconhecidos pelo Banco como estratégicos para as futuras negociações.

Nos documentos do BIRD que, no início dos anos 90, analisavam as perspectivas e expectativas sobre financiamentos para o setor de transporte urbano, pode-se perceber que o enfoque dos empréstimos para as regiões metropolitanas — especialmente para São Paulo e Rio de Janeiro —, partiam da constatação de que os sistemas aí existentes operavam sob custos *irreais* e resultavam em serviços socialmente *injustos*.

A falta de uma entidade coordenadora com uma concepção unificada sobre políticas de custos e tarifas e de uma gestão global flexível pelo Estado e a Municipalidade provocaram o fracasso de agências operadoras nas quais as considerações de custo são secundadas pelo desenvolvimento. De fato, algumas das melhores linhas de metrô no mundo, em termos dos horários de pico, podem ser encontradas em São Paulo. O Metrô é tecnicamente tão bom quanto os melhores do mundo. No entanto, as baixas tarifas e a pobre gestão de custos provocam altos déficits que são cobertos pelo Estado. Custos de construção super avaliados são mais a norma do que a excepcionalidade, e é difícil encontrar gerentes seriamente preocupados com a questão dos custos. No caso da CMTC, os subsídios chegaram ao nível de US \$ 1 milhão por dia devido a combinação de baixas tarifas e altos subsídios para os operadores, situação agravada na administração Erundina. (Banco Mundial, 1992)

Desse modo, os empréstimos que dariam continuidade ao processo de descentralização dos sistemas ferroviários metropolitanos foram balizados por critérios que levaram em conta o impreciso quadro institucional e regulamentatório vigente, a capacidade e experiência da prática do planejamento de transporte e do trato das questões ambientais, o desenvolvimento tecnológico e de mecanismos de financiamento. Ou seja, os agentes financeiros internacionais exigiam a reorganização da estrutura de planejamento do setor de transportes e a definição de marcos institucionais e legais.

Considerando a mudança do quadro constitucional brasileiro de descentralização política, a prática e efetividade de diretrizes para o setor de transporte deveriam ser avaliadas, a partir daí, conforme a existência de quadros técnicos e profissionais experientes, ou de entidades de planejamento ou de representação de usuários nas instâncias locais e regionais. A incorporação de critérios de viabilidade econômica e ambiental ⁹⁵ para o desenvolvimento dos projetos de transportes também se constituiu, também, uma exigência dos agentes financeiros.

E assim, o *desenvolvimento institucional* do setor de transporte urbano e metropolitano recuperou importância no quadro político estadual. Da mesma forma, o quadro de *regulamentação do setor*, representado pelas estruturas legais existentes, e sua interferência no regime econômico dos sistemas de transportes, desde o controle tarifário, às condições de constituição do mercado e de atuação do setor público na operação e gestão dos serviços; a existência de *mecanismos de financiamento* para o setor — os investimentos em infra-estrutura e sistemas, políticas de subsídio ao transporte urbano; ou seja, as diretrizes de *política econômica* que atuavam no setor dos transportes urbanos e metropolitanos também ganhou relevância.

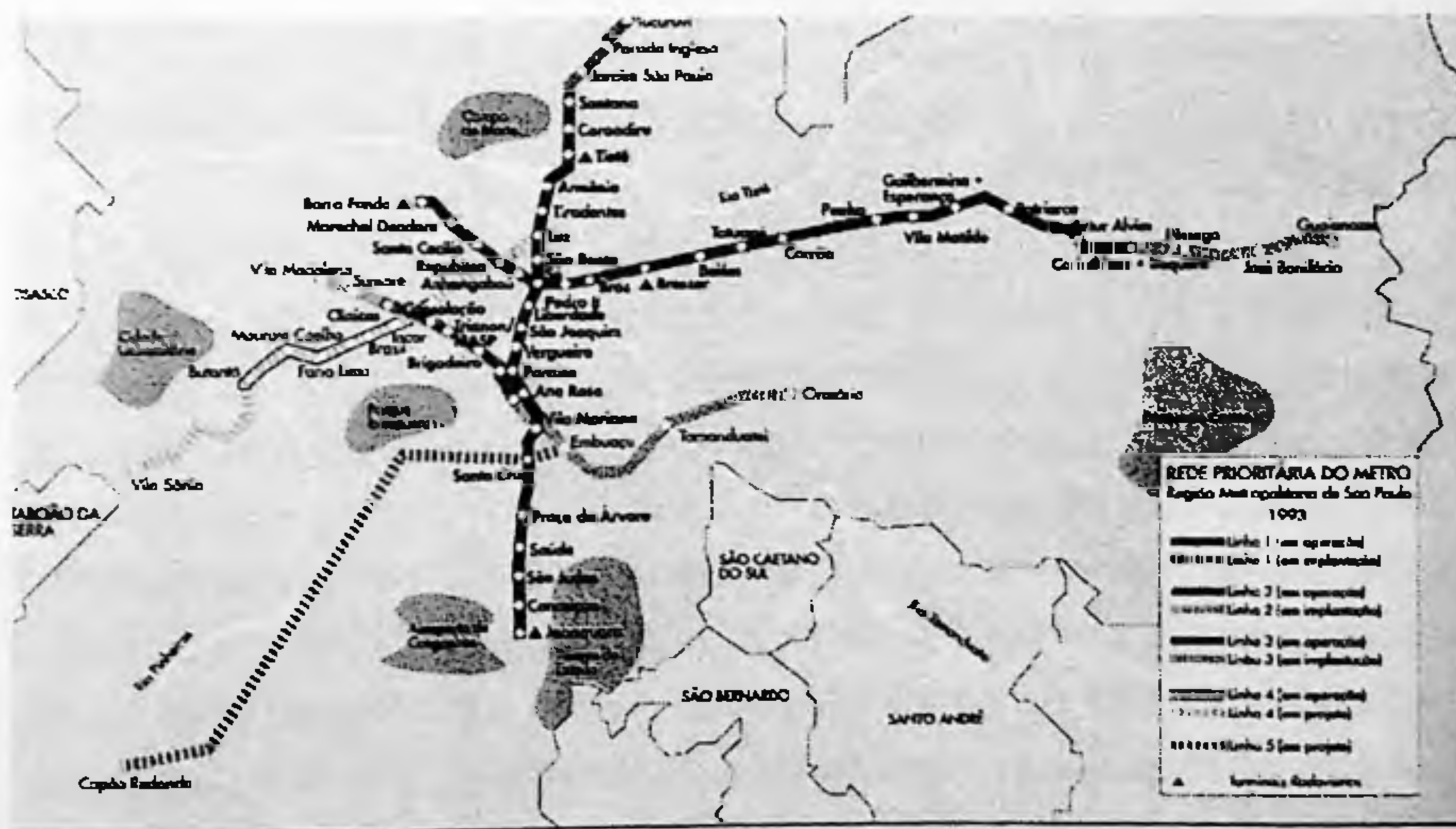
O desdobramento efetivo dessas novas exigências se estabeleceu na Secretaria de Transportes Metropolitanos com a definição de um programa de investimentos para a Região Metropolitana de São Paulo, formulado ainda na administração do governador Fleury. Apresentado no início de 1994, pleiteava-se, através desse programa, recursos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento para concretizar uma *intervenção* do governo do estado na região metropolitana compreendendo recursos da ordem de US \$ 2 bilhões.

⁹⁵ Cabe lembrar que, esses estudos de impacto ambiental ao serem exigidos, estariam menos ajudando a avaliar o potencial transformador do empreendimento sobre o espaço e das condições urbanas (Mori, 1992) mas, mais facilitando os processos de tomada de decisões, não só dos governantes, mas dos agentes financeiros internacionais que estariam sustentando os investimentos.

O programa de investimentos se fundamentava na necessidade de constituição de um sistema metropolitano de transporte coletivo integrado, formado pelas linhas de metrô e de trem metropolitano e um conjunto de corredores de ônibus, operando em vias segregadas, que constituiria um sistema de média capacidade. Para esse sistema metropolitano seria adotada uma nova política tarifária, preferencialmente, integrada, e seria exigida a recuperação e complementação da malha sobre trilhos existente e a implantação de novos corredores de ônibus.

Já na primeira administração do governador Covas (1995 a 1998), contando com recursos do Tesouro do Estado e do BNDES foram retomadas as obras do Metrô – Extensão Norte, Leste e Oeste, adquiridos novos trens para operação na rede da CPTM (constituída pelos antigos sistemas CBTU e Fepasa) e, ainda, contando com recursos do BID, iniciadas as obras de implantação de um trecho – Capão Redondo – Santo Amaro — da Linha 5 do Metrô.

O Estado de São Paulo manifestou também intenção de conceder à iniciativa privada a exploração do metrô. A começar pela Linha 4 - Pinheiros (Luz – Vila Sônia) – que estende a rede do Metrô na direção sudoeste da cidade, com conexão à Linha Paulista – prevê-se transportar 1 milhão de passageiros/dia. Neste empreendimento caberia ao governo do Estado arcar com 60% dos custos de investimentos. O Concessionário, responsável



Il. 57: Rede sobre Trilhos.

pelos outros 40 % de investimentos, receberia a concessão por 30 anos. A alternativa de financiamento através do modelo BOT (Build, Operate and Transfer) permite a aplicação de recursos do setor privado para a exploração temporária dos serviços.

O transporte público, como toda infraestrutura urbana e, especialmente os sistemas de alta capacidade – trem e metrô – não se caracteriza como um setor rentável (e nem poderia, pois se caracterizam como condições gerais da produção). A exploração dos sistemas de transporte público de alta capacidade existentes são, portanto, por definição, comercialmente deficitários. Não se percebe, desse modo, que o interesse efetivo do capital privado em investir na implantação desses sistemas ocorreria senão quando associado a empreendimentos imobiliários, ou outras estratégias de valorização do capital investido, o que pressupõe, também, a articulação com estratégias de desenvolvimento urbano.

5.2.3. O PITU 2020 – Plano Integrado de Transporte Urbano

O Pitu – Plano Integrado de Transporte Urbano, com algumas variáveis denominações⁹⁶, tem um lugar na história do planejamento de transporte de São Paulo, por ter atravessado mais de uma administração e por ter devolvido credibilidade aos instrumentos de planejamento.

Reconhecendo o crítico quadro de situação dos transportes na metrópole, o PITU declarava que os seus objetivos de ampliar a oferta de transporte público, de aumentar a mobilidade e acessibilidade especialmente da população de baixa renda, implicavam na racionalização e estruturação de sistema integrado que garantisse o aumento da eficiência econômica e social dos serviços de transporte de modo a conferir sustentabilidade a eles e contribuir para a competitividade da metrópole. Além da fluidez do tráfego, redução dos níveis de congestionamentos, dos acidentes de trânsito, da poluição ambiental e do consumo de combustíveis, garantir a expansão dos sistemas de transportes públicos e a melhoria dos seus níveis de serviço, só

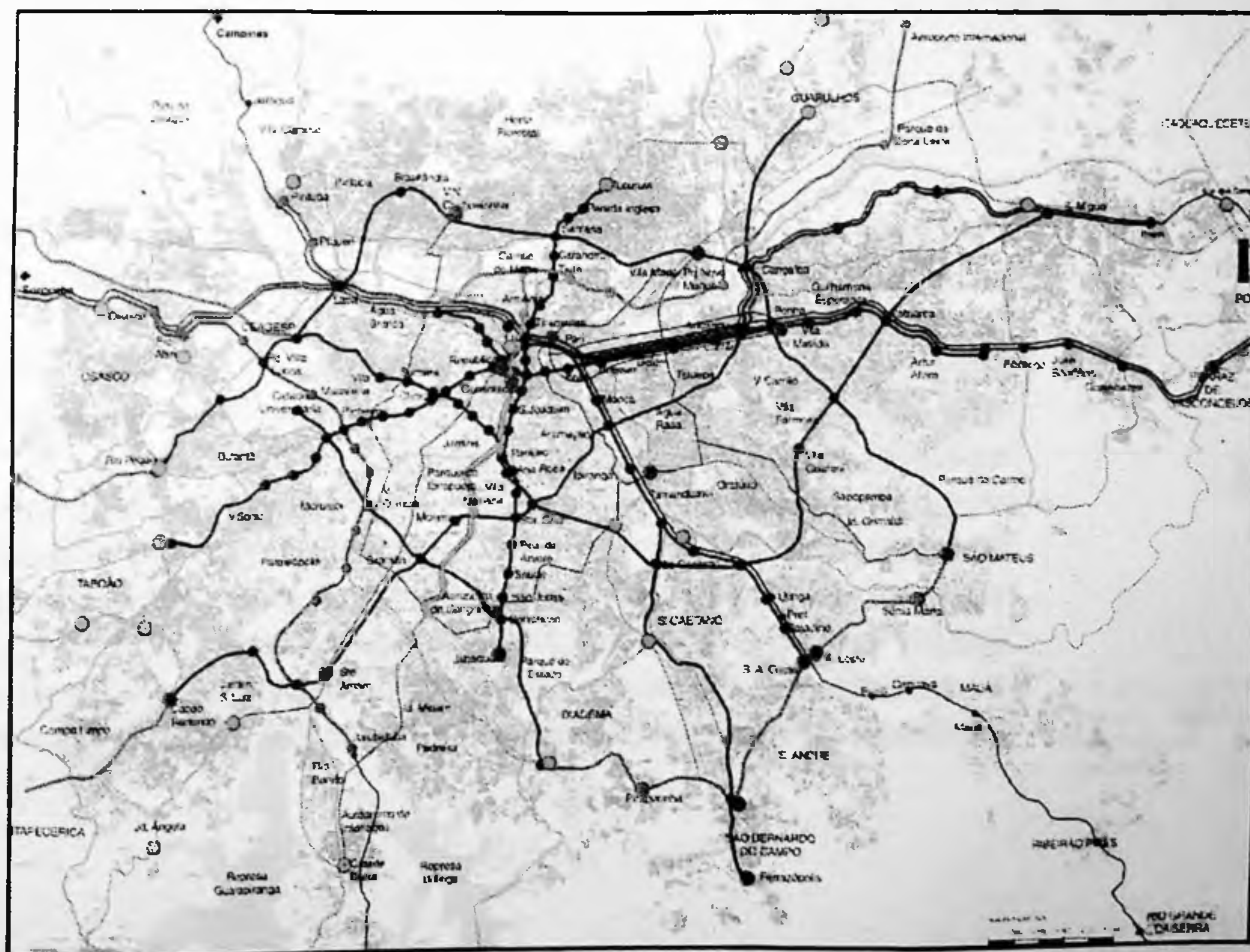
⁹⁶ Durante a gestão do governador Fleury, os programas SITU – Sistema Integrado de Transporte Urbano e Sim – Sistema Integrado Metropolitano foram versões preliminares formuladas ao longo das negociações do Estado de São Paulo com os agentes financeiros internacionais.

poderiam ser obtidos se novos e maiores investimentos fossem obtidos, portanto, novas fontes de recursos para esses investimentos deveriam ser buscados no setor privado.

Ou seja, tudo o que os agentes financeiros impunham como condições dos empréstimos, para sustentar a retomada e conclusão de obras paralisadas, obras com financiamentos já assegurados ou em negociação, a implantação efetiva dos 300 km da rede de transporte sobre trilhos, recuperada e modernizada o sistema de trens metropolitanos, que permitiria fazer crescer a participação dos sistemas de maior capacidade e, de fato, poder estruturar uma rede e transporte na metrópole. Os aportes de recursos previstos até 2004 foram assegurados por acordos com o BNDES e BID que permitiram a retomada das obras paralisadas, a compra de novos trens, e iniciar a implantação da primeira fase da Linha 5 – Capão Redondo-Santo Amaro, porém, não reverteriam em um sistema estruturador caso não fossem continuados e até ampliados, comprometendo o futuro da metrópole na perspectiva das transformações econômicas mundiais e de que São Paulo mantenha sua posição destacada como cidade mundial.

II. 60: Pitu 2020.

- Metrô
- Metrô em nível
- Metrô leve
- Trem especial
- Trem regional / aproximador
- VLP
- Corredor de ônibus
- Troncalização
- Estações/pontos de conexão
- Terminais



O Pitu deve continuar nos próximos quatro anos, o conjunto de realizações já completado, mais os empreendimentos e ações em curso, apontam para a necessidade de continuidade das políticas atuais, o que dotará São Paulo de um sistema de transportes abrangente, íntegro e que oferecerá mobilidade com dignidade a seus usuários. Para isso, é necessário, ainda, a regularidade na aplicação de investimentos no setor, buscando acompanhar o crescimento da metrópole e recuperar os déficits de oferta e qualidade.

O cenário de realizações aponta, assim para a manutenção dos objetivos básicos do programa. As diretrizes e metas devem consolidar os avanços já conseguidos, ampliando os horizontes do sistema e conceitos inovadores em sua gestão:

- conclusão das obras com financiamentos em curso;*
- conclusão da estruturação e integração do sistema metropolitano de transporte público, aí incluídos os investimentos e as medidas de gestão necessários;*
- conclusão da implantação dos projetos e iniciativas de racionalização do serviço de ônibus intermunicipais;*
- implantação de instrumentos de valorização e participação do usuário na gestão e na fiscalização da operação do sistema;*
- formulação, proposição e viabilização de mecanismos regulares de financiamento do sistema, para sua reprodução e expansão futuras regulares e continuadas. (www.stmsp.com.br)*

A fundamentação dessa política seria, além de garantir o futuro viável da metrópole por meio da eficiência da sua infra-estrutura de transportes, restabelecer novas bases do planejamento metropolitano e de relacionamento entre os agentes públicos e privados num ambiente atraente, especialmente para os investimentos, e que foi definido como a *metrópole competitiva, saudável, equilibrada, responsável e cidadã.*

A base financeira dessa política inclui o compromisso e endividamento do Estado, através de empréstimos do Banco Mundial, Eximbank do Japão e BNDES. Com uma perspectiva de médio e longo prazo a STM propôs a criação de uma linha de crédito permanente, destinada à reforma, modernização e expansão do material rodante (metrô e trens), a qual envolveria, além do Estado de São Paulo o BNDES e a indústria ferroviária.

Este setor, de equipamentos ferroviários, amargou no início da década de 90, a redução de 50 % do faturamento, por força da crise do mercado e da redução dos investimentos das empresas estatais, Assim, a proposta da STM passou a significar para o setor de equipamentos ferroviários uma oportunidade de retornar ao nível de sua capacidade produtiva por meio da reabertura do mercado do transporte urbano.

O bom desempenho da metrópole nesta missão depende, no entanto, de uma eficiente infra-estrutura. O desafio é construir um pólo econômico moderno e eficiente baseado no bem-estar da população. Uma cidade boa de se viver. (www.stmsp.com.br)

O PITU 2020 - Plano Integrado de Transportes Urbanos para 2020 se define como um processo contínuo de planejamento, coordenado pela Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos – STM. Dispondo de uma base de informações atualizadas (Pesquisa OD/97) e de uma metodologia de planejamento estratégico, o PITU 2020 inovou na prática da participação dos agentes públicos, ao incorporar aos seus estudos, planos e ações das diversas prefeituras, entidades e empresas operadoras, técnicos e consultores de transportes; com eles formular uma *visão de cidade desejada* e, daí, seus objetivos de política de transporte e as diferentes estratégias propostas, seja para investimentos em infra-estrutura (sistemas de alta e média capacidade sobre trilhos e sobre pneus, sistema viário), seja como políticas de gestão ou preço (que regulam o uso da infra- estrutura de transportes disponível, as tarifas do sistema público, os preços de combustível). Um modelo de simulação⁹⁷, que trabalha com o comportamento da demanda de forma não tradicional, permite calcular os diversos impactos futuros das políticas propostas e avaliar benefícios segundo diferentes classes de renda. A eficiência, efeitos e impactos na estrutura urbana das diferentes estratégias, sob cenários futuros de alternativos contextos sócio-econômicos e de configuração urbana, fica evidenciada e torna objetiva a comparação entre elas. Assim, como um instrumento que apoia a tomada de decisão, permite estabelecer a futura rede de transportes metropolitanos, formular os programas de investimento do governo do Estado nos transportes metropolitanos, e periodicamente fazer revisões dos prognóstico conforme as transformações sócio-econômicas e da estrutura urbana.

⁹⁷ O simulador Strategic and Regional Model – Start foi desenvolvido pela MVA Consultancy.

Este plano tem o mérito de, ao definir diferentes cenários futuros, não só fundamentar as estimativas e avaliação das estratégias, mas ao explicitar os condicionantes demográficos, econômicos e de política urbana do transporte metropolitano, por em discussão as possibilidades de desenvolvimento da região metropolitana e os limites de atuação do Estado. Essa discussão parte de um quadro de tendências urbanas futuras que afirma a *estabilização do crescimento demográfico*, com o esgotamento do padrão de crescimento das periferias e melhoria dos padrões de infraestrutura e serviços nas áreas urbanas intermediárias e nas periferias metropolitanas; a *distribuição de funções complementares* entre as regiões metropolitanas adjacentes, e *conformação de uma macrometrópole*; *consolidação e diversificação dos pólos regionais metropolitanos*; *reurbanização e requalificação* do centro histórico do município de São Paulo e das áreas remanescentes da atividade industrial; *disseminação de atividades* terciárias por todo o território metropolitano e *valorização das funções* ambientais, dos espaços culturais, de recreação e lazer. A análise e seleção de estratégias do PITU 2020 percorreu a avaliação de desempenho de alternativas de redes de transporte estrutural complementada pelos investimentos em infra-estrutura e políticas de gestão e preços, para daí confirmar a sua consistência e sustentação mesmo nos cenários menos favoráveis (STM, 1999). Ou seja, explorou as alternativas possíveis para atingir os objetivos pretendidos, que configuram uma proposta de uma nova condição de acessibilidade para a metrópole.

Pleno Desenvolvimento

Demografia e Economia	Política Urbana
Estabilização do crescimento geográfico.	
Superação dos entraves da economia brasileira (atraso tecnológico, dependência externa, entre outros.)	Provisão de infra-estrutura em ritmo compatível com o desenvolvimento.
País alcança desenvolvimento intensivo com aumento da produtividade do trabalho.	Distribuição equilibrada de infra-estrutura urbana no espaço urbano.
Distribuição de renda de 1% ao ano em favor dos segmentos de menor renda.	Redução dos processos de degradação das áreas centrais e periféricas.
Renda per capita cresce 3% ao ano.	Recuperação do centro histórico.

Crescimento Moderado

Demografia e Economia	Política urbana
Estabilização do crescimento demográfico.	Situação intermediária entre o padrão do cenário de desenvolvimento e o padrão atual de urbanização.
Não superado o modelo de acumulação extensiva apesar do seu esgotamento.	
Renda per capita cresce 1% ao ano.	
Distribuição de renda se modifica 1% ao ano em favor dos segmentos de menor renda.	

Estagnação Econômica

Demografia e Economia	Política urbana
Estabilização do crescimento demográfico. Preservado o modelo de acumulação extensiva.	Padrão atual de urbanização.
Renda per capita estagnada ao nível de 1997.	
Distribuição de renda sem modificação da situação atual.	

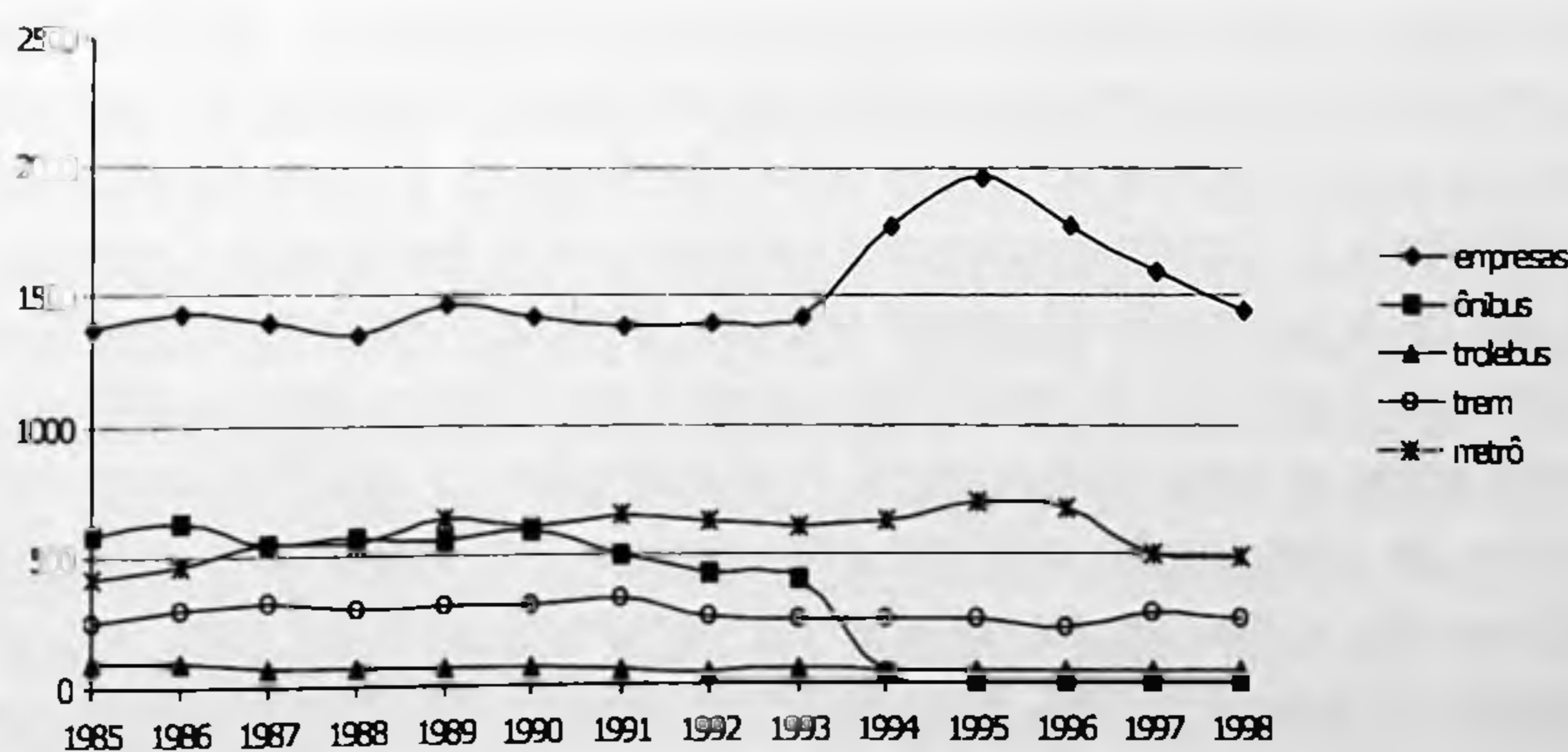
Fonte: STM, 1999.

A concepção de rede de transportes metropolitanos no cenário de pleno desenvolvimento teve como critérios: considerar os investimentos já definidos pelas diferentes instâncias que atuam na região metropolitana; buscar a integração do sistema de transporte, com complementaridade de funções entre os modos, incluídos os sistemas municipais; interligar pólos regionais e subcentros metropolitanos e favorecer novos vetores de ocupação urbana; priorizar os atendimentos a grandes demandas com sistemas de transporte de alta capacidade sobre trilhos, privilegiando o combate à poluição atmosférica; intensificar o uso dos leitos ferroviários como linhas de alta capacidade de transporte; segregar os serviços ferroviários de carga, eliminando a passagem pela cidade das viagens externas; racionalizar o sistema sobre pneus, de modo a manter o atendimento com redução de frota e incentivo ao uso de combustíveis não poluentes; ligar os aeroportos à rede de alta capacidade, com serviço de alto padrão; e prover serviços especiais e facilidades de integração, de modo a atrair, para o transporte público, os usuários de automóveis (STM, 1999), o que parece resultar na tal *metrópole competitiva, saudável, equilibrada, responsável e cidadã*.

5.3. A qualidade do transporte urbano em São Paulo

A tendência de queda no número – absoluto e relativo - de passageiros transportados pelos sistemas coletivos coloca uma questão bastante grave no quadro geral dos transportes em São Paulo. Se o avanço da motorização da população vem agravando as condições gerais de circulação e do ambiente urbano, com as decorrentes deseconomias – congestionamento, consumo excessivo de combustível, poluição atmosférica, entre outros — os reflexos dessa tendência nos sistemas de transporte coletivo poderão ser algo perversos. O encarecimento dos custos dos serviços parece ser um efeito imediato dessa tendência e, assim, ser mais um agravante da também aparente incapacidade crônica dos sistemas coletivos atenderem as demandas. Se até então o quadro de situação dos transportes coletivos traduzia o contexto urbano de desigualdades, acirrando contradições entre os baixos padrões de consumo coletivo e excepcionais de eficiência para setores e áreas restritas, configura-se, a partir de então, a dualidade do espaço da cidade, acentuada por precários, ineficientes, improdutivos e ainda mais caros sistemas de transportes coletivos.

Evolução da divisão modal 1985 – 1998



Fonte: SPTrans, 1999; STMSP, 1999.

O sistema ônibus é o sistema que mais predomina na metrópole e que se articula com todos os outros sistemas, é também, porém, o sistema mais vulnerável à improdutividade e ineficiência da circulação e transporte urbano. Um círculo vicioso da improdutividade dos sistemas de transporte coletivos por ônibus se estabelece ao ritmo do aumento da motorização e dos deslocamentos feitos em automóveis. Os ônibus, apesar de demandas concentradas indicarem a necessidade de se implantarem sistemas e corredores de média e alta capacidade, tendem a desenvolver velocidades cada vez menores, pois disputam e perdem espaço no sistema viário que não tem sido ampliado, nas proporções da frota de veículos em circulação diária. Para manter a oferta de serviço são produzidas mais viagens e mais quilômetros são rodados transportando um número menor de passageiros, relativa e absolutamente. Ou seja, as deseconomias e a queda do número de passageiros vão implicar diretamente nos custos do serviço, que tem sido repassados a tarifa, pela declarada política das atual e anterior administração municipal.

A concorrência do transporte individual, por um lado, é favorecida pelos níveis de preços dos combustíveis e pelo mercado automobilístico, e a concorrência do transporte alternativo, por outro, tem, além desses mesmos fatores, uma conjuntura de mercado de trabalho que liberou um contingente de novos profissionais *autônomos*, empreendedores e arrojados novos transportistas. Esses novos atores do mercado de transporte – os perueiros – representam a mais perversa faceta da desregulamentação do setor de transporte que vai acirrar as fileiras dos defensores da diminuição do papel e interferência do Estado em diversos setores da vida econômica, incluindo-se aí, até, os de prestação de serviço público. Afinal os investimentos públicos em sistemas e serviços de transporte coletivo tem sido muito reduzidos ou insignificantes ao longo dos anos 90. A imagem que os usuários fazem dos serviços de transporte público permanece em inalterado nível de desaprovação, o que fez da questão do transporte uma das mais críticas demandas urbanas e sociais, além de ter se tornado um tema presente nos processos eleitorais municipais⁹⁸.

⁹⁸ Os episódios de revolta e quebra-quebra voltaram a cena em São Paulo, durante a campanha para eleição de prefeito, em 1996, quando ocorreram falhas operacionais ou blecaute de energia, confirmando esse grave quadro.

Neste pano de fundo se percebeu, de início, a preocupação da Confederação Nacional de Transportes (CNT) ao se manifestar pela necessidade de um *código de transporte* para regular a atividade de características tão peculiar — o transporte urbano, entendendo-se que os elementos institucionais vigentes, referindo-se à lei de licitações e concessões dos serviços públicos, não atendiam plenamente às tais peculiaridades e tal fato, em parte, estaria explicando a proliferação dos atores clandestinos ou informais no mercado de transporte. Estes, os chamados perueiros, por outro lado, se organizaram em associações e sindicatos, manifestaram-se nas ruas, em significativas paralisações, ao reivindicar também a regularização do serviço e da atividade.

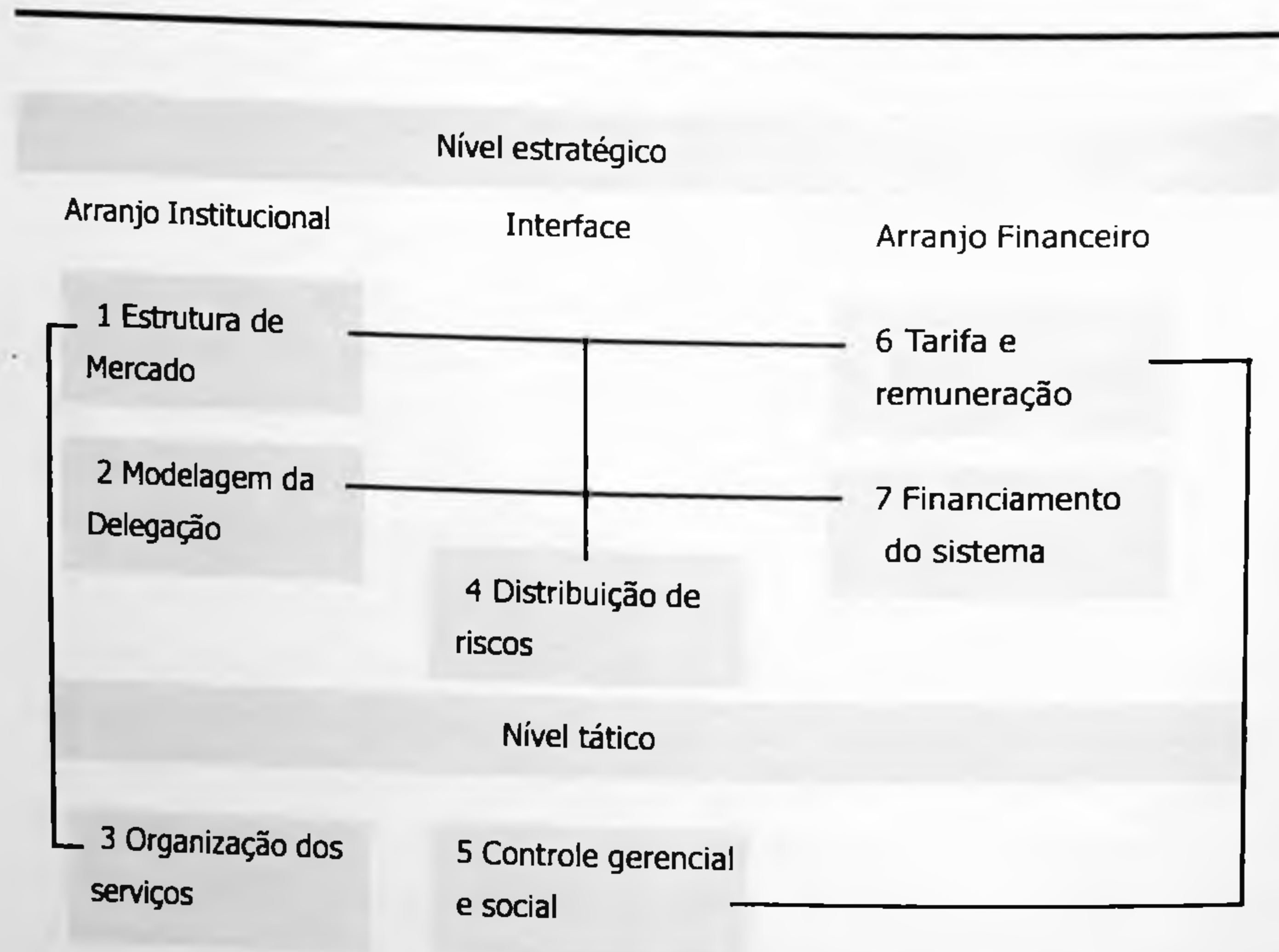
A NTU — Associação Nacional das Empresas de Transporte Urbano, filiada a CNT — Confederação Nacional do Transporte, teve uma reação mais objetiva ao promoveu em conjunto com a ANTP — Associação Nacional de Transporte Público e o Fórum Nacional de Secretários de Transporte Urbano e Trânsito o projeto *Modelos de Relações Institucionais e de Investimentos*. A congregação das principais entidades do setor de transporte neste projeto já lhe confere certa importância e, considerando a atual conjuntura econômica e institucional, pode-se supor que o resultado dessa iniciativa é um bom reflexo desse momento de tensões e transição.

Os pressupostos do projeto são a incontestável condição do transporte coletivo como serviço público de interesse local e caráter essencial; o fato de que, ainda que o papel do Estado na sociedade se reduza em termos de capacidade de investimentos, devem ser mantidas as atribuições de planejamento e gestão pública; e, ainda, que o reconhecimento das peculiaridades regionais e institucionais das cidades brasileiras implica em não haver um único modelo nacional e, portanto, o que se está projetando são as principais balizas para o mercado e a sua regulamentação pública. Ou seja, o documento ressalta que na atual conjuntura de diminuição da quantidade de passageiros transportados e dos investimentos e da capacidade gerencial do Estado, é exigida *agilidade* destes sistemas de gestão dos transportes públicos para que seja garantida a concorrência e eficiência dos mercados e, ainda, seja possível atrair capitais privados para a expansão dos sistemas de transporte público. A iniciativa foi, ao analisar

modelos existentes e em desenvolvimento ou propostos para algumas cidades brasileiras, a de discutir e propor um modelo de relação institucional e de financiamento, que melhor respondesse, na oportunidade das transformações do quadro regulatório do serviço público, as críticas tendências do transporte público. Ou seja, como atrair ou recuperar demanda por transporte para os serviços sistemas de transporte coletivo regular no mercado competitivo de transporte urbano.

Modelo Conceitual de Relacionamento Institucional e financeiro

Proposta NTU / ANTP



1. Estrutura de Mercado	Prestação de serviço orientada pelo mercado Cumprimento de ordens de serviço básicas Competição pelo mercado Seleção pelo menor preço ou composição entre nota técnica e preço Participação de consórcios Pelo menos uma empresa operadora no consórcio Obrigatoriedade de formação de SPE
2. Modelagem da Delegação	Concessão não onerosa Administração e exploração dos serviços básicos de transporte Possibilidade de execução e operação de obras públicas pelo sistema BOT (Built, Operate, Transfer)
3. Organização dos serviços	Serviços agrupados por área geográfica ou rede Incluindo todos os serviços relativos ao transporte público coletivo Compete ao poder público planejar, regulamentar e fiscalizar os serviços Ao concessionário, planejar, em conjunto com o poder público e especificar e executar os serviços
4. Distribuição de riscos	Risco de demanda do concessionário Demais riscos divididos, alocados a quem tiver melhores condições de minimizá-los Risco de velocidade do Poder Público
5. Controle gerencial e social	Serviços controlados sob a ótica de eletividade, ou seja, da eficácia e da eficiência simultaneamente Utilização de pesquisas de avaliação de qualidades serviços periódicas com os usuários, executadas pelos concessionários e supervisionadas pelo Poder Público
6. Tarifa e Remuneração	Remuneração pelas receitas tarifárias diretamente arrecadadas e pelas provenientes de projetos associados Sem mecanismos de compensação Tarifas diferenciadas por tipo de serviço
7. Financiamento de Infra-estrutura	Receitas tarifárias dos serviços de transporte Receitas de projetos associados Receitas tributárias vinculadas a investimentos no transporte público Recursos próprios dos concessionários Operações de crédito

Fonte: NTU & ANTP, 1999.

Através da análise e proposta do modelo de relações institucionais e de financiamento do transporte público é possível também avaliar como, no caso de São Paulo, as condições de sustentabilidade do transporte público estão ainda em um lento processo de construção.

A abrangência metropolitana dos transportes urbanos em São Paulo coloca a questão das competências constitucionais entre município e estado (uma vez que a *instância* metropolitana não existe constitucionalmente) e daí a necessidade de identificação de sistemas integrados, sobrepostos ou complementares para definir, além dos modelos, as instâncias de delegação e competência. Em princípio, os convênios para gestão podem ser mais facilmente aceitos, dada as experiências já havidas. No entanto, até que ponto as agências de regulamentação e desenvolvimento poderiam ser viáveis num ambiente de tensões entre as diferentes instâncias. A isso se vinculam, diretamente, as questões de financiamento do serviço, da infraestrutura e do equilíbrio econômico-financeiro do setor, a partir de onde o mercado dos serviços de transporte poderá se reorganizar.

Até então, a participação das empresas privadas não exigia qualquer investimento de capital, elas se caracterizaram como prestadoras de serviços e não exploradoras do negócio de transporte orientada para o mercado. É importante ressaltar, que o que se organizou, até hoje em São Paulo, foram empresas privadas operadoras de ônibus e empresas públicas gestoras de transporte, sendo que juntas moldaram a atual *segmentação* do mercado, que tem livrado as primeiras de concorrência e risco. Como essas empresas reagiriam a um novo modelo que estimula a concorrência pelo mercado e que não elimina os riscos da atividade econômica? Como poderá se dar a reorganização dos serviços de transporte que abrangem sistemas de alta capacidade e que exigem investimentos em infra-estrutura? Uma nova repartição de atribuições se justifica, não só pelas transformações do papel do Estado – redução da capacidade de investimento e tendência de se ampliar a delegação de atribuições, antes, diretamente exercidas. A estruturação da Secretaria de Transportes Metropolitanos, no início da década de 90; o processo de reorganização da Cia do Metrô, anunciado a partir da redução de seus quadros técnicos (estimulado por

meio de um programa de demissões voluntárias); a transformação da CMTC em SPTrans – empresa gestora e não mais operadora de transporte coletivo – e uma aventada fusão desta com a CET, são apenas indícios de que a composição de forças dessas empresas públicas e o papel delas nas relações entre poder público e o setor de transporte está para ser redefinido.

O fortalecimento do órgão gestor e a necessidade do controle gerencial eficiente tem sido um argumento alegado para justificar a inibição da participação das empresas operadoras privadas como exploradores do serviço orientado ao mercado. As empresa prestam um serviço especificado, independentemente dos resultados e, portanto, devem buscar eficiência da produção desse serviço e não eficácia, pois isso depende da qualidade do serviço que foi especificado. No caso paulistano, no entanto, essa acomodação dos operadores às especificações de serviço feitas pelo poder público, possível pela remuneração do serviço pelo custo, constitui, de fato, um não estímulo a ganhos de produtividade, quando não, um incentivo ao aumento da produção do serviço e, conseqüentemente, dos custos a serem remunerados. Cabe então considerar se e como o usuário deve participar dos mecanismo de controle e fiscalização do serviço de transporte. Não se trata de aumentar o controle público gerencial mas de reformulá-lo de forma abranger mecanismos de controle social e garantia da qualidade do ambiente urbano.

Num recente seminário promovido para discutir *O Transporte Público na Requalificação da Cidade*⁹⁹ a ANTP manifestou que o quadro de ineficiência dos sistemas de transporte, de segregação espacial e de degradação ambiental que caracteriza a cidade de São Paulo é resultado da construção da *ideologia de mobilidade do transporte individual, da pedagogia de negação do transporte público e do mito de que o investimento democrático no sistema viário*. E que a perspectiva de superação dessa crise do transporte urbano poderá estar em parte na própria crise — pois a socialização do congestionamento poria fim ao mito do sistema viário— mas, de outra parte, na necessidade de reprodução do capital e na valorização que a sociedade faz da qualidade ambiental urbana.

⁹⁹ Promovido pelo Goethe Institut, ANTP – Associação Nacional de Transporte Público e Pólis – Assessoria, Formação e Estudos em Políticas Sociais, em outubro de 1999, em São Paulo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A caracterização das formas de atuação do Estado e de regulação pelo mercado que se organizaram em diferentes momentos do desenvolvimento dos transportes públicos em São Paulo foi objetivo deste estudo que, no fundo, buscou entender o processo de formação da metrópole paulistana. Nessa reconstituição histórica do processo de urbanização e da relação deste processo com as questões da acumulação de capital foram identificados quatro períodos nos quais as formas de produção e regulamentação de transporte público apresentam características próprias.

Sabemos que a regulação do Estado atua sobre o controle do uso de capital, trabalho e espaço da produção, e, do mesmo modo, quando o Estado atua na produção das condições não econômicas da produção – serviços públicos e a infra-estrutura – o faz no sentido de garantir desenvolvimento e funcionamento do sistema econômico como um todo (Sweezy, 1976). Ou seja, o Estado atua para resolver problemas do desenvolvimento do capitalismo como o contínuo processo de acumulação, que é acompanhado de modificações nos métodos de produção e está sujeito a limites intrínsecos.

Entendemos que, a superação dessas crises do processo de acumulação, exige que ocorra um avanço técnico para garantir ganhos de produtividade, aos quais está associada uma elevação no nível de reprodução da força de trabalho - do consumo e do acesso a bens em geral ou coletivos —, e que os transportes urbanos tem um peso importante nos custos de reprodução da mão-de-obra. (Diariamente são exigidos deslocamentos dos trabalhadores aos locais de trabalho, que podem implicar em condições de produtividade do trabalho). Ou seja, as crises serão superadas, ou não, de acordo com o estágio de desenvolvimento de cada sociedade, por meio da atuação e regulação do Estado – sobre a generalização das relações de assalariamento, a mercadorização da economia e a urbanização.

As diferentes formas de atuação do Estado na regulação urbana e em especial na regulação do transporte urbano na formação da cidade de São Paulo, enfocados em quatro períodos distintos correspondem, portanto, aos momentos de transformação sociais e políticas, motivadas por crises históricas do capitalismo no Brasil.

Essas crises representam adaptações aos choques oriundos de crises geradas em diferentes centros mundiais de um mesmo estágio de desenvolvimento – Revolução de 30 e as crises dos anos 60 e 80 (Deák et alii, 1986). Isto, por que, o processo de acumulação no Brasil estaria condicionado ao princípio do expatriamento do excedente, como um processo precípuo da produção capitalista que assegura a reprodução ampliada da sociedade de *elite*. Esse conceito de expatriação de excedente e o de acumulação entravada que sujeita o processo de acumulação brasileiro foram desenvolvidos por este autor (Deák, 1989, 1990, 1991), e nos ajudaram a compreender a atuação do Estado brasileiro sob a ótica de que as transformações do processo capitalista no Brasil se fazem através de adaptações de um mesmo estágio de desenvolvimento, caracterizado pelo regime de acumulação predominantemente extensivo.

Entendemos, assim, que o Estado atuaria na transformação do espaço da produção e nas condições de produção, de várias formas, entre as quais o planejamento urbano. Este, que carrega os antagonismos da regulação do Estado, ampliaria as condições de aumento da produtividade no trabalho ou da produção do espaço sendo, portanto, uma forma de intervenção estatal peculiar ao regime de acumulação *intensiva*, quando somente é possível se manter a taxa de excedente através do aumento da produtividade. Se prevalece o *entrave* no processo de acumulação brasileiro, a possibilidade de a intervenção estatal transformar o espaço urbano – e de produzir, por meio das inovações tecnológicas dos serviços e infra-estrutura urbana, um espaço articulado e eficiente para a acumulação – estará muito afastada.

A recuperação histórica das diferentes formas de atuação do Estado e de regulação pelo mercado do desenvolvimento dos sistemas de transportes públicos em São Paulo encontrou condicionantes de ordem político-econômica e da regulação da produção que levaram a correspondências aos momentos de inflexão do pensamento e prática do urbanismo, analisados

por Leme (1999), e aos períodos determinados da história do planejamento urbano no Brasil, como Villaça (1999) define.

O primeiro (1900 – 1930) corresponde ao período da Primeira República quando a sociedade enfrenta a transição, em massa, para as relações de assalariamento capitalista e o centro da economia desloca-se para a indústria e para a cidade, quando o transporte público é concedido em monopólio a uma empresa de capital estrangeiro e que representa um grande complexo privado responsável pela exploração de energia e de empreendimentos urbanos. Nessa fase o planejamento urbano no Brasil se caracterizou pelos planos de melhoramentos e de embelezamento das cidades (Villaça, 1999), se define um modelo de regulação urbanística sob os mesmos princípios de reprodução da sociedade de elite – a segregação espacial dos investimentos, da renda e do consumo.

O segundo período (1930 – 1965) apresenta bastante complexidade, caracterizando numa primeira fase, entre 30 e 45, os passos iniciais que vão definir a fase seguinte, desde o pós-guerra até meados da década de 60. Na primeira fase transformações institucionais ampliam a atuação do Estado na economia, chegando-se a constituir uma empresa pública de transporte coletivo. Na fase seguinte as políticas nacionais de desenvolvimento econômico e de promoção da indústria automobilística transformam o transporte coletivo em plataforma eleitoral das disputas pelo poder político na capital paulistana. Nessa fase a empresa pública concessionária exclusiva de transporte coletivo convive com um crescente setor de empresas operadoras privadas e *desregulamentadas*. Afinal, a idéia de um monopólio estatal responsável pelo serviço de transporte correspondeu, ao mesmo tempo, aos ideais do interesse público e nacional e aos do Estado que garantiria as condições para que a industrialização se implantasse no país, entre as quais baixos custos de reprodução da força de trabalho. O resultado foi uma urbanização de baixa qualidade, de baixo custo - a proliferação da autoconstrução da casa própria e da operação *artesanal* do transporte urbano. A esse processo de urbanização precária, correspondeu uma gestão de práticas clientelistas e populistas do Estado, que levou à descaracterização progressiva do monopólio estatal e da regulamentação pública do serviço de transporte. *Todo o período de 1930 até 1965 é marcado*

pela passagem do planejamento que era executado para o planejamento discurso (Villaça, 1999).

O planejamento urbano que, nesse período, se definiu como instrumento técnico da cidade eficiente, mas não se efetivou. O padrão automobilístico-rodoviarista da política nacional de transportes trouxe para a cidade a idéia de que o investimento em sistema viário representava um benefício bem distribuído, atingindo todos os sistemas coletivos e privados (Agune & Braga, 1979; ANTP, 1999). O primeiro plano a dar forma a essa idéia foi o Plano de Avenidas de Prestes Maia.

O terceiro período é marcado, partindo da crise política e econômica dos anos 60, por uma fase de política desenvolvimentista patrocinada pelo Regime Militar, quando se expande a fronteira agrícola até os limites do território nacional e se completa o processo de industrialização e de urbanização. O transporte coletivo tende a ser considerado setor estratégico da economia e da urbanização, exigindo regulamentação pública, investimentos e políticas federais. Nessa fase são produzidos os *super planos integrados* de desenvolvimento urbano (Villaça, 1999). A metrópole se consolida, a intervenção do Estado na cidade aumenta, começa a ser implantado o metrô. À empresa municipal de transporte é exigida maior atuação na prestação do serviço público e na regulamentação do setor de transporte. Neste período, fica evidenciado que a CMTC, mantendo a vocação de empresa operadora que, sendo pública e portanto movida por interesses públicos, deveria sempre assumir a parcela dos serviços *não econômicos* do sistema de transporte urbano, não estava preparada, como tão pouco o setor privado de transporte coletivo, para enfrentar a o novo padrão de acessibilidade que a consolidação da metrópole impunha. A regulação urbanística temna Lei do Zoneamento mais um elemento que reforça o padrão excludente da cidade, não dissociado de diretrizes que favoreciam os investimentos em sistema viário, que passa a ser dimensionados para um expressivo e promissor crescimento da frota de automóveis.

Essa fase perdura até os anos 80 quando se inicia o último período estudado — o fim do estágio de expansão acelerada da economia brasileira — o período da crise urbana que estamos vivendo — e que tem evidentes reflexos no setor de transportes. Segundo Villaça (1999) o planejamento urbano inicia o vagaroso processo da sua politização. Processo esse que,

no setor de transporte é mais lento ainda, e que perde velocidade tanto com a crise de regulamentação quanto com a retração da intervenção pública. É crescente a crise da circulação em São Paulo que reflete, especialmente ao longo dos anos 90, o quanto a diferenciação do espaço não tem sido combatida, comprometendo a eficiência da cidade, gerando deseconomias urbanas e reduzindo a qualidade de vida da metrópole. O quadro de ineficiência dos sistemas e serviços públicos que está associado à reprodução da segregação espacial tem resultados na queda da qualidade ambiental generalizada e, daí, aos amplos contornos que a crise urbana adquire.

Essa aparente *incapacidade* do Estado em regular o espaço urbano e a produção de transporte, e em prover a cidade com eficientes sistemas de circulação e transporte une os vários períodos estudados. Manifestando-se através de planos, leis e regulamentos urbanos e de transporte, ou através na gestão de recursos públicos e na decisão de investimentos, a atuação do Estado foi atuou no sentido da formação de uma cidade desigual, com padrões de urbanização insuficientes e precários, e na produção de infra-estruturas de transporte, que ao materializar as relações entre as localizações, corroboraram a precariedade do espaço urbano construído.

Os modelos institucionais sob os quais o transporte público se organizou, ao longo deste século estudado, variaram, de fato, da *empresa privada submetida à regulamentação e controle público* ao *organismo estatal responsável pelo serviço sujeito a menor controle público* (Jonhson, et al., 1996). No entanto, o que se tentou mostrar é que nessa amplitude predominou a gestão de um modelo de empresa privada sujeita a um mínimo controle público e ainda menor controle social – uma *desregulamentação* permitida.

Estudando as formas de produção do transporte público em São Paulo, conclui-se que os limites dessa desregulamentação já foram definidos: se expressam tanto pela impossibilidade de sustentação financeira dos sistemas e serviços, quanto pela não funcionalidade econômica do investimento público em infra-estrutura.

Os reflexo desses limites estão expressos e agravados no atual quadro da circulação e urbanização paulistana, que só será superado por meio de uma política urbana que se contraponha a reprodução da escassez, ou seja,

que preconize a provisão e distribuição equilibrada da infra-estrutura no espaço da cidade, garantindo o desenvolvimento e pleno funcionamento da cidade e da economia.

Livros

- ANHAIA MELLO, Luiz Ignacio de Anhaia. **Problemas de urbanismo**: base para a resolução do problema técnico. São Paulo: Instituto de Engenharia, 1929.
- _____. **Problemas de urbanismo**: o problema econômico dos serviços de utilidade pública. São Paulo: PMSP, 1940.
- ARBIX, G., ZILBOVICIUS, M. (orgs.) **De JK a FHC**: a reinvenção dos carros. São Paulo: Scritta, 1997.
- ASSIS, J. C., TAVARES, M. C. **O grande salto para o caos**: a economia política e a política econômica do regime autoritário. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.
- BARAN, Paul, SWEEZY, Paul. **Capitalismo monopolista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1966. (Biblioteca de Ciências Sociais).
- BARAT, Josef. **Transporte e industrialização no Brasil**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1991.
- BIONDI, Aloysio. **O Brasil Privatizado**. Um balanço do desmonte do Estado. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.
- BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 6.ed. Brasília: Ed. da UnB, 1994.
- BONDUK, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa popular. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.
- BRASILEIRO, A., HENRY, E. (orgs.) **Viação ilimitada**: ônibus das cidades brasileiras. São Paulo: Cultura, 1999.
- CALDEIRA, Jorge. **Mauá, empresário do Império**. São Paulo: Cia das Letras, 1995.
- CARDOSO, Fernando Henrique et al.. **São Paulo 1975**: crescimento e pobreza. São Paulo: Loyola, 1975.
- CARO, Robert A. **The power broker**. New York: Vintage Books, 1975.
- CHAUÍ, Marilena. **O que é ideologia**. 37.ed. São Paulo: Brasiliense, 1980. (Primeiros Passos).
- DEÁK, Csaba, SCIFFER, Suely. (orgs.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: FUPAM / EDUSP, 1999.
- DEAN, Waren. **A industrialização de São Paulo**. São Paulo: Difel / EDUSP, 1971.
- DUPAS, Gilberto. **Economia global e exclusão social**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. Brasília: Ed. da UnB, 1963.
- GATTÁS, Ramiz. **A indústria automobilística e a segunda revolução industrial no Brasil**: origens e perspectivas. São Paulo: Prelo Editora, 1981.

- GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: EDUSP, 1993.
- HALL, Peter. **Cities of tomorrow**. Oxford: Blackwell Publishers, 1988.
- HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: HUCITEC, 1980.
- _____. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.
- JOHNSON, Bruce et al.. **Serviços públicos no Brasil: mudanças e perspectivas; concessão, regulamentação, privatização e melhoria da gestão pública**. São Paulo: Edgard Blücher, 1996.
- KOWARIC, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. (Estudos Brasileiros).
- KOWARIC, L., ROLNIK, R., SOMEKH, N. (orgs.) **São Paulo, crise e mudança**. São Paulo: SEMPLA / Brasiliense, 1990.
- LANGENBUCH, Richard. **A estruturação da Grande São Paulo**. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, 1971.
- LEFÈVRE, C., OFFNER, J.-M. **Les transports urbains en question**. Paris: Edition Celsa, 1990.
- LEME, Maria Cristina da Silva (org.) **Urbanismo no Brasil, 1895-1965**. São Paulo: FUPAM / Studio Nobel, 1999.
- LÉVI-STRAUSS, Claude. **Saudades de São Paulo**. São Paulo: Cia. das Letras, 1996.
- LIPIETZ, Alain. **Miragens e milagres: problemas da industrialização no Terceiro Mundo**. São Paulo: Nobel, 1988.
- LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana: novas direções**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.
- LUZ, Nícia Vilela. **A luta pela industrialização do Brasil**. São Paulo: Alfa Omega, 1975.
- MANTEGA, Guido. **A economia política brasileira**. Petrópolis: Pólis/Vozes, 1984.
- MARICATO, Erminia. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: HUCITEC, 1996.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.
- MELLO, João Manuel Cardoso de. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- MELO, Fernando Homem de. **Proálcool, energia e transportes**. São Paulo: Pioneira / FIPE, 1981.
- MOTOYAMA, Shozo (org.) **Tecnologia e industrialização no Brasil: uma perspectiva histórica**. São Paulo: Ed. da UNESP / CEETEPS, 1994.
- MUKAI, Toshio. **Concessões, permissões e privatizações de serviços públicos**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

- OLIVEIRA, Francisco de. **A economia da dependência imperfeita**. Rio de Janeiro: Graal, 1977.
- ORRICO FILHO, Rômulo Dante et al.. **Ônibus urbano: regulamentação e mercados**. Brasília: L. G. E., 1996.
- RANGEL, Inácio. **Recursos ociosos e política econômica**. São Paulo: HUCITEC, 1980.
- _____. **A inflação brasileira**. São Paulo: Bional, 1986.
- ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**. São Paulo: Studio Nobel / FAPESP, 1997.
- ROSANVALLON, Pierre. **La crise de l'état-providence**. Paris: Editions du Seuil, 1984. (Points; Série Politique).
- SAES, Décio. **A formação do Estado Burguês no Brasil (1888-1891)**. São Paulo: Paz e Terra, 1985.
- SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 1995.
- SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: HUCITEC, 1983.
- _____. **Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel, 1990.
- SEVCENKO Nicolau. **Orfeu extático da metrópole: São Paulo, sociedade e cultura nos frementes anos 20**. São Paulo: Cia. das Letras, 1992.
- SINGER, Paul. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana**. São Paulo: Ed. Nacional, 1974.
- _____. **Curso de introdução à economia política**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1980.
- _____. **Um governo de esquerda para todos: Luiza Erundina na Prefeitura de São Paulo (1989-1992)**. São Paulo: Brasiliense, 1996.
- SOJA, Edward W. **Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.
- SOMEKH, Nádia. **A cidade vertical e o urbanismo modernizador**. São Paulo: Studio Nobel/ EDUSP/ FAPESP, 1997.
- STIEL, Waldemar. **História dos transportes coletivos em São Paulo**. São Paulo: EDUSP / McGraw-Hill do Brasil, 1978.
- _____. **História do transporte urbano no Brasil: história dos bondes e trolleybus e das cidades onde eles trafegaram**. Brasília: EBTU / Pini, 1983.
- SWEEZY, Paul. **Teoria do desenvolvimento capitalista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976. (Biblioteca de Ciências Sociais).

VASCONCELLOS, Eduardo. **Transporte urbano, espaço e equidade**. São Paulo: FAPESP, 1996.

_____. **Transporte urbano nos países em desenvolvimento**: reflexões e propostas. São Paulo: FAPESP / Editoras Unidas, 1996.

VILLAÇA, Flávio. **O que o cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global, 1986.

_____. **O espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel / FAPESP / Lincoln Institute, 1998.

Artigos

BARAT, Josef. **Questão institucional e financiamentos dos transportes no Brasil**: o caso da Região Metropolitana de São Paulo. Cadernos Fundap, São Paulo, v.6, n.12, 1986.

BELDA, Rogério. **Câmara Metropolitana de Transportes**: iniciativa pioneira de São Paulo que reúne empresas para articular os problemas públicos do setor. Cadernos Fundap, São Paulo, v.6, n.12, 1986.

_____. **A Região Metropolitana na política de transporte urbano**. In: SEMINÁRIOS Fundap, São Paulo, 1991. A nova organização regional do Estado de São Paulo: subsídios para um modelo de gestão. São Paulo, 1991.

BRASILEIRO, Anísio. **Do artesanato à moderna gestão empresarial das empresas privadas de ônibus urbano no Brasil**. In: CONGRESSO da ANPET, 7, 1993. Anais. São Paulo, 1993.

_____. **Transporte informal x formal**: verdadeira ou falsa questão. Revista dos Transportes Públicos, São Paulo, v.17, 1995.

CAPELO, Denise et al.. **O desenvolvimento tecnológico nos transportes públicos da Grande São Paulo, 1974-1984**. Revista Espaço & Debates, São Paulo, v.6, n.18, 1986.

CARONE, E., DÉR, R. . **Light versus Guinle**. Revista Memória, São Paulo, Ano II, n 3, 1989.

CARVALHO, C. H. R. **Resultados da pesquisa da NTU sobre vale transporte**. Revista dos Transportes Públicos, São Paulo, v.20, n.79, 1998.

DANIEL, Celso. **Depoimentos: associações dos usuários de transportes coletivos de Santo André**. Revista Espaço & Debates, São Paulo, v.3, n.10, 1983.

DEÁK, Csaba. **Preliminares para uma política urbana**. Revista Espaço & Debates, São Paulo, v.8, n.24, 1988.

- _____. **O mercado e o estado na organização espacial da produção capitalista.** Revista Espaço & Debates, São Paulo, v.9, n.28, 1989.
- _____. **Elementos para uma política de transportes públicos em São Paulo.** Revista Espaço & Debates, São Paulo, v.9, n.30, 1990.
- _____. **Acumulação entravada no Brasil: e a crise dos anos 80.** Revista Espaço & Debates, São Paulo, v.9, n.32, 1991.
- FAGNANI, Eduardo. **Transporte público: uma questão estratégica nacional.** Revista dos Transportes Públicos, São Paulo, v.17, n.66, 1995.
- FAGNANI, Eduardo, CADAVAL, Maurício. **O novo cenário da política social no Brasil: o caso do transporte coletivo urbano.** Revista dos Transportes Públicos, São Paulo, v.11, n.45, 1989.
- FIGUEROA, Oscar et al.. **Transports, tramways, technologie: splendeur et décadence des tramways en Amérique Latine.** Arcueil, Paris, n.6, 1993.
- FREIRE, Victor da Silva. **Melhoramentos em São Paulo.** Revista Polytechnica, São Paulo, n.33, fev./mar. 1911.
- GOING, Henry. **Serviços urbanos: velho ou novo tema?** Revista Espaço & Debates, São Paulo, v.8, n.23, 1989.
- GONÇALVES, Maria Flora. **Processo de urbanização no Brasil: delimitação de um campo de pesquisa.** Revista Espaço & Debates, São Paulo, v.9, n.28, 1989.
- GOTTDIENER, Mark, FEAGIN, Joe. **Uma mudança de paradigma na sociologia urbana.** Revista Espaço & Debates, São Paulo, v.9, n.28, 1989.
- GOZZI, Gustavo. **Estado contemporâneo.** In: BOBBIO, Norberto. Dicionário de política. 6.ed. Brasília: Ed. da UnB, 1994.
- HARLOE, Michael. **Marxismo, estado e questão urbana: notas críticas a duas recentes teorias francesas.** Revista Espaço & Debates, São Paulo, v.9, n.28, 1989.
- HAUSCHILD, A., ALCÂNTARA, L. **A eficiência do vale transporte e a proposta de substituição.** Revista dos Transportes Públicos, São Paulo, v.20, n.79, 1998.
- HENRY, Etienne. **O desafio dos transportes urbanos: contrastes latino-americanos e brasileiros.** Revista dos Transportes Públicos, São Paulo, v.18, n.69, 1995.
- _____. **Escala de produção em empresas de transporte por ônibus: a experiência brasileira.** Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v.37, n.1, 1997.
- HENRY, Etienne, KÜHN, Francis. **Do metrô às suas variantes: lições mexicanas e outras.** Revista dos Transportes Públicos, São Paulo, v.18, n.70, 1996.
- HENRY, Etienne, PACHECO Regina. **Relations de pouvoir entre entreprises d'autobus et tutelle. Réflexions à partir du cas du Brésil.** In: GODARD, X. (org.) Les transports dans les villes du Sud: la recherche de solutions durables. Paris: Karthala-CODATU, 1994.

- HENRY, Etienne, ZIONI, Silvana. **Ônibus na metrópole**: articulação entre iniciativa privada e intervenção pública em São Paulo. In: BRASILEIRO, Anísio, HENRY, Etienne (orgs.) *Viação ilimitada: ônibus das cidades brasileiras*. São Paulo: Cultura, 1999.
- JACOBI, Pedro., NUNES, Edson. **Movimentos sociais urbanos na década de 80**: mudanças na teoria e na prática. *Revista Espaço & Debates*, São Paulo, v.3, n.10, 1983.
- JARAMILLO, Samuel. **Crise dos meios de consumo coletivo urbano e capitalismo periférico**. *Revista Espaço & Debates*, São Paulo, v.6, n.18, 1986.
- JARAMILLO, Samuel, CUERVO, Luis Mauricio. **Tendências recentes e principais mudanças na estrutura espacial dos países latino-americanos**. In: Valladares, L., Preteceille, E. (orgs.) *Reestruturação urbana: tendências e desafios*. São Paulo: Nobel, 1990.
- LEME, Maria Cristina da Silva. **A formação do pensamento urbanístico, em São Paulo, no início do século XX**. *Revista Espaço & Debates*, São Paulo, v.11, n.34, 1991.
- MELLO, Luiz Ignacio de Anhaia. **Urbanismo e suas normas para organização de planos**. *Boletim do Instituto de Engenharia*, São Paulo, abr. 1933.
- _____. **A Sociedade Amigos da Cidade e sua função no quadro urbano**. *Boletim do Instituto de Engenharia*, São Paulo, n.115, 1935.
- _____. **Um plano regulador para o município**: elementos constitutivos do plano. *Revista Engenharia*, São Paulo, n.41, 1946.
- MELO, Marcus André B. C. de. **Regimes de acumulação**: estado e articulação de interesses na produção do espaço construído (Brasil, 1940-1988). In: *Reestruturação urbana: tendências e desafios*. São Paulo: Nobel, 1990.
- MENDES, D. de P. S.. **Bonde ou Luz?** Eis a questão. *Revista Memória*, São Paulo, Ano IV, n 13, 1991.
- MONCLÚS, Francisco Xavier. **Infraestructuras de transporte y crecimiento en EE.UU.:** literatura reciente y nuevas perspectivas. *Revista Historia Urbana*, Valencia, n.1, 1992.
- MORI, Klara Kaiser. **Estudos de Impacto Ambiental – EIA – algumas considerações**. *Revista Espaço & Debates*, São Paulo, v 12, n.35, 1992.
- NIGRIELLO, Andreina. **A expansão da rede do metrô em São Paulo**. *Revista dos Transportes Públicos*, São Paulo, v.21, n.82, 1999.
- NUNES, Edson. **Inventário dos quebra-quebras nos trens e ônibus em São Paulo e Rio de Janeiro, 1977-1981**. In: MOISÉS, J.A. et al.. *Cidade, povo e poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra; São Paulo: CEDEC, 1984.
- OFFNER, Jean-Marc. **Les effets structurants du transport: mythe politique, mistification scientifique**. *L'Espace Géographique*, Paris, n.3, 1993.
- OLIVEIRA, Francisco de. **O estado e o urbano no Brasil**. *Revista Espaço & Debates*, São Paulo, v.2, n.6, 1982.

- ORRICO FILHO, Rômulo Dante, SANTOS, Enilson. **Hegemonia privada: da capital do bonde ao ônibus no Rio de Janeiro.** In: BRASILEIRO, A., HENRY, E. (orgs.) *Viação ilimitada: ônibus das cidades brasileiras.* São Paulo: Cultura, 1999.
- PACHECO Regina. **Transporte por ônibus em São Paulo: operação mista, caráter privado.** Revista dos Transportes Públicos, São Paulo, n.40, 1988.
- PEREIRA, Arnaldo. **Lenços de papel.** A expansão da rede do metrô em São Paulo. Revista Engenharia, São Paulo, v.56, n.529, 1998.
- PRETECEILLE, Edmond. **Equipamentos coletivos e consumo social.** Revue Internationale de Recherche Urbaine et Regionale, London, v.1, n.1, 1977.
- _____. **Paradigmas e problemas das políticas urbana.** Revista Espaço & Debates, São Paulo, v.10, n.29, 1990.
- PORTO, Telmo. **O futuro dos trens urbanos em São Paulo.** Gazeta Mercantil, São Paulo, 4 de março de 1999.
- RANGEL, Inácio. **A história da dualidade brasileira.** Revista de Economia Política, São Paulo, v.1, n.4, out./dez. 1981.
- SEGATTO, J. A. . **A República e a Light.** Revista Memória, Ano II, n 2, 1989.
- SILVA, Ana Amélia. **Quebra-quebra de trens de subúrbio: dimensão política da opressão.** Revista Espaço & Debates, São Paulo, v.3, n.10, 1983.
- SIMÕES JR., José Geraldo. **O setor de obras públicas e as origens do urbanismo na cidade de São Paulo.** Revista Espaço & Debates, São Paulo, n.34, 1991.
- TAVARES, Maria da Conceição. **A crise mundial e o Brasil.** Folha de S. Paulo, São Paulo, 20 jun. 1998.
- TRANI, Eduardo. **Mobilidade urbana e agravamento das condições de transporte na RMSP.** Revista Espaço & Debates, São Paulo, v.6, n.18, 1986.
- VILLAÇA, Flávio. **Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira.** In: SOUZA, M. Adélia et al.. *Metrópole e globalização: conhecendo a cidade de São Paulo.* São Paulo: CEDESP, 1999.
- _____. **Uma contribuição à história do planejamento urbano no Brasil.** In: DEAK, C., SCHIFFER, S. *O processo de urbanização no Brasil.* São Paulo: FUPAM / EDUSP, 1999.

Teses e dissertações

- ANTONELLI, C. **Rei e Regolamentazione**: monopoli legali, benessere collettivo ed efficienza economica nelle industrie e rete, con particolare riferimento alle telecomunicazioni. Torino: Laboratorio di Economia dell'Innovazione / Università di Torino, 1991.
- DEÁK, Csaba. **Rent theory and the price of urban land**: spatial organization in a capitalist economy. Cambridge, 1985 (Ph.D. Thesis).
- FAGNANI, Eduardo. **Pobres viajantes**: estado e transporte coletivo urbano. Campinas: IFCH-UNICAMP, 1985 (Dissertação de mestrado).
- FREIRE, A. **Empresas e empresários de ônibus na cidade do Rio de Janeiro**: a política municipal, a Viação Excelsior e os 'fiscadores' do transporte coletivo (1906-1948). Rio de Janeiro : IFCH-UFRJ, 1992 (Dissertação de mestrado).
- ITACARAMBI, Paulo. **A administração da operação do transporte coletivo por ônibus em São Paulo**. São Paulo: EAESP-FGV, 1985 (Dissertação de Mestrado).
- LEME, Maria Cristina da Silva. **Revisão do Plano de Avenidas**: um estudo sobre o planejamento em São Paulo, 1930. São Paulo: FAU-USP, 1990 (Tese de Doutorado).
- MEYER, R. **Metrópole e urbanismo**: São Paulo, anos 50. São Paulo: FAU-USP, 1991 (Tese de doutorado).
- MORALES, Carlos Antônio. **Expansão da rede de ônibus no município de São Paulo**. São Paulo: EAESP-FGV, 1994 (Dissertação de Mestrado).
- MORI, Klara Kaiser. **Contribuição ao estudo da formação do espaço brasileiro**. São Paulo: FAU-USP, 1989 (Dissertação de Mestrado).
- PACHECO, Regina. **Évolution et utilisation des transports collectifs à la périphérie de São Paulo**. Paris: Université Paris XII, 1985 (Tese Doutorat).
- RAMOS, Rubens. **Uma estratégia de política regulatória para promoção da qualidade e da competição no transporte público urbano no Brasil**. Rio de Janeiro: COPPE -UFRJ, 1997 (Tese de doutorado).
- SILVA, Ricardo Toledo. **Habitação, infra-estrutura urbana e regulação pública**: limites da privatização. São Paulo: FAU-USP, 1991 (Tese de Doutorado).
- SCHIFFER, Sueli Ramos. **As políticas nacionais e a transformação do espaço paulista: 1955-1980**. São Paulo: FAU-USP, 1989 (Tese de Doutorado).
- TRANI, Eduardo. **L'aggravation des conditions de déplacement domicile-travail dans la région métropolitaine de São Paulo**: étude de cas sur Guaianases. Paris: Université Paris XII, 1985. (Tese Doutorat)
- ZIONI, Fabiola. **Mulheres e crianças primeiro!**: o caráter da intervenção do estado no grupo materno-infantil; da Colônia ao Milagre brasileiro. São Paulo: FSP-USP, 1988 (Dissertação de Mestrado).

Documentos diversos

AGUNE, Antônio, BRAGA, José Carlos. **Considerações sobre a política de transportes no Brasil**: evolução e crise do padrão 'automobilístico-rodoviário' (1956-1975). São Paulo: Fundap, 1979.

ASSOCIAÇÃO dos Empregados da CMT. **CMT**: suas origens, finalidades e comportamento até 1961. São Paulo, 1961. (Publicação n.4)

ASSOCIAÇÃO Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. **Anuário NTU 1998-1999**: gestão mercadológica, uma nova visão dos transportes urbanos.

ASSOCIAÇÃO Nacional das Empresas de Transportes Urbanos / ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS. **Pesquisa nacional da Associação Nacional de Transporte Urbano**: transporte informal, riscos de não se encarar o problema de frente; conclusões do Encontro Técnico. Brasília, 1997.

ASSOCIAÇÃO Nacional das Empresas de Transportes Urbanos / Fórum Nacional de Secretários de Transporte Urbano e de Trânsito / ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS. **Transporte Público Urbano**. Modelos de relações institucionais e de investimentos. Brasília: NTU / ANTP, 1999.

ASSOCIAÇÃO Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores. **Anuário Estatístico da Indústria Automotiva Brasileira**. São Paulo, 1998.

ASSOCIAÇÃO Nacional de Transporte Público. **Anuário ANTP dos Transportes Urbanos**, São Paulo, 1995 e 1996.

_____. **O ônibus como veículo urbano**: sugestões de regulamentação; tese da Comissão de Estudo de ônibus. São Paulo, 1978.

ASSOCIAÇÃO Nacional de Transporte Público / Gallup. **Pesquisa imagem dos serviços de transporte coletivo na Grande São Paulo**. São Paulo, 1998.

BANCO Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento. **Urban transport**. Washington, 1980. (World Bank Policy Paper)

_____. **Brasil**: despesas do setor público com programas de assistência social; problemas e ações. Washington, 1988. (Report no. 7086 BR)

_____. **Privatization in Brazil**: how can the World Bank assist? Washington, 1989. (Latin America Dept., 1)

_____. **Urban policy and economic development**: an agenda for the 1990's. Washington, 1991. (World Bank Policy Paper)

_____. **Brasil**. O setor de transporte urbano. Temas e opções. Washington, 1992. (Latin America Dept., 1)

BRANCO, Adriano Murgel. **O trólebus e as tendências modernas dos transportes coletivos sobre pneumáticos**. Rio de Janeiro: ANTP, 1978.

- CANO, Wilson. **São Paulo no limiar do século XXI**: uma alternativa não neo-liberal para a economia brasileira na década de 90. In: Cenários e diagnósticos: a economia no Brasil e no mundo. São Paulo: Fundação SEADE, 1992.
- COMPANHIA do Metropolitano de São Paulo. **Pesquisa OD/87**: síntese das informações. São Paulo, 1989.
- _____. **Relatório da Administração**. São Paulo, diversos anos.
- _____. **Pesquisa Origem e Destino 1997**: relatório preliminar. São Paulo, 1999.
- _____. **Divisão modal e mobilidade em São Paulo**: existe saída? São Paulo, 1999.
- COMPANHIA Municipal de Transportes Coletivos. **CMTC**: suas origens, finalidade e comportamento. São Paulo, 1961.
- _____. **A ação da CMTC**: intervenção no transporte. São Paulo, 1984.
- _____. **Plano Municipal de Transporte Coletivo**. São Paulo, 1985.
- _____. **Reorganização do transporte coletivo em São Paulo**. São Paulo, 1986.
- _____. **CMTC**: uma nova companhia. São Paulo, 1990.
- _____. **Companhia Municipal de Transportes Coletivos**: histórico, objetivos, etc. São Paulo, 1992.
- _____. **Estratégias e ações da administração da CMTC para o sistema de transporte coletivo por ônibus**. São Paulo, 1993.
- _____. **CMTC**: próxima parada, o futuro; o processo de privatização da CMTC. São Paulo, 1995.
- DEÁK, C., CUSTÓDIO, P.S., DANTAS, J. **Avaliação dos efeitos da implantação do metrô em São Paulo**. São Paulo, (mimeo.) 1986.
- ELETRICIDADE de São Paulo. **História da Light**. São Paulo, vol. I e II, 19xx.
- EMPRESA de Planejamento Metropolitano. **Sumário de dados da Grande São Paulo**. São Paulo, 1994.
- EMPRESA Metropolitana de Transportes Urbanos. **Relatório de dados operacionais das linhas**. São Paulo, 1997.
- FÊDE, Angelo et al.. **Fretamento e lotações**: problemas e soluções. São Paulo: SPTrans, 1995.
- GRUPO Executivo da Grande São Paulo. **PMDI** - Plano metropolitano de desenvolvimento integrado. São Paulo:, 1972.
- _____. **Sistema de Transportes Urbanos de Passageiros na Região Metropolitana de São Paulo - SISTRAN**. São Paulo, 1976.

- HENRY, Etienne (org.) **Fundamentos técnicos e sociais da organização dos transportes coletivos**. São Paulo: EAESP-FGV / CNPq / ORSTOM, 1992. (Relatório da pesquisa Trajetória e Perspectivas de uma Profissionalidade Urbana: os Transportadores Brasileiros).
- HOCHTIEF / MONTREAL / DECONSULT. **Metrô de São Paulo**: estudos sócio econômicos de tráfego e viabilidade econômico-financeira. São Paulo, 1968.
- INSTITUTO de Pesquisas Econômicas Aplicadas / ASSOCIAÇÃO Nacional de Transporte Público. **Redução das deseconomias urbanas com a melhoria do transporte público**. Brasília, 1998.
- LAMPARELLI, Celso. **Nota introdutória sobre a construção de um objeto de estudo: o urbano**. São Paulo: PUC-SP / SEAE, 1979 (Mimeo).
- MAMOGANIAN, Armen. **Teorias sobre a industrialização**. São Paulo: FFCHL-USP, 1992 (Mimeo).
- MARTINAND, Claude (org.). **A experiência francesa do financiamento privado de equipamentos públicos**. São Paulo: Fundação SEADE, 1996.
- PACHECO Regina. **São Paulo, anos 70**: papel social de los transportes colectivos. In: FIGUEROA, O., HENRY, E. (orgs.) Transporte y servicios urbanos en América Latina. Actas del taller de investigación de Quito. Paris, Arcueil, 1985.
- REDE Ferroviária Federal. **Plano diretor de remodelação e modernização do sistema ferroviário de subúrbios da Grande São Paulo**: Programa de Assistência Técnica, volume 1; síntese. S.l., 1977.
- RETRATO do Brasil. São Paulo: Editora Política, 1984. v.1 e 2.
- RUDOLFER, Bruno. **O transporte coletivo na cidade de São Paulo**. São Paulo: PMSP, 1943.
- REBELO, Jorge. **Auditorias técnicas em transporte urbano**. S.l.: Banco Mundial, 1992.
- SAGMACS. **A estrutura urbana da aglomeração paulistana**. São Paulo, 1957.
- SÃO PAULO. Prefeitura do Município de São Paulo. **Melhoramentos em São Paulo**. São Paulo, 1945.
- _____. **Administração Faria Lima**. São Paulo, 1968.
- _____. **Plano Urbanístico Básico - PUB**. São Paulo, 1969.
- SÃO PAULO. Secretaria Municipal do Planejamento. **Plano Diretor do Município de São Paulo - 1985 / 2000**. São Paulo, 1985.
- _____. **Plano Diretor - 1988**. São Paulo, 1988.

- _____. **Base de dados para o planejamento.** São Paulo, 1992.
- SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Transporte. . **Transporte por ônibus contratado.** São Paulo, 1977.
- _____. **Plano Municipal de Transporte Coletivo - PMTC.** São Paulo, 1991
- _____. **Municipalização dos ônibus da cidade de São Paulo:** realizações e perspectivas. São Paulo, 1992.
- SÃO PAULO. **Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos.** Dossiê CPTM transferência CBTU. São Paulo, 1994.
- _____. **Programa de trabalho 1991-1994.** São Paulo, 1991.
- _____. **Sistema Metropolitano de Corredores Operacionais:** relatório síntese. São Paulo, 1993.
- _____. **Sistema Integrado de Transporte Urbano da Região Metropolitana de São Paulo.** São Paulo, 1994.
- _____. **RMSP:** descrição do Programa Estadual de Investimentos. São Paulo, 1994.
- _____. **Transporte SIM: Sistema Integrado Metropolitano.** São Paulo, 1994.
- _____. **PITU: Programa Integrado de Transportes Urbanos.** São Paulo, 1995.
- _____. **Transportes metropolitanos.** São Paulo, 1997.
- _____. **PITU 2020: Plano Integrado de Transportes Urbanos para 2020; proposta.** São Paulo, 1998.
- _____. **PITU 2020: Plano Integrado de Transportes Urbanos para 2020; síntese.** São Paulo, 1999.
- _____. **Programa Integrado de Transporte Urbano.** [online]. Disponível na Internet via WWW . URL. <http://www.stmsp.com.br> Arquivo capturado em junho de 1999.
- SÃO PAULO Transporte S.A. **Relatório da Administração.** São Paulo, 1996.
- _____. **Legislação Básica.** São Paulo, 1996.
- _____. **Base de dados do sistema** [online]. Disponível na Internet via WWW. URL: <http://www.sptrans.com.br>. Arquivo capturado em agosto 1999.
- SILVA, Ana Amélia. **Análise e crítica do Projeto Sistran SNM/EMPLASA:** Sistema de informações técnicas para o planejamento metropolitano. São Paulo: s.c.p., 1977.
- SMOLKA, Martim Oscar. **Estruturas intra-urbanas e segregação social no espaço:** elementos para uma discussão da cidade na teoria econômica. Rio de Janeiro: Programa Nacional de Pesquisa Econômica, 1983. (Fac-símile, n. 13)
- SOUZA, Edgar de. **História da Light:** primeiros 50 anos. São Paulo: Eletropaulo, 1982.

WALD, Arnaldo. **La nouvelle législation brésilienne des concessions de services publics.** S.n.t. (Mimeo)

ZIONI, Silvana. **Vers l'analyse de la réglementation des services et de la privatisation des transports collectifs urbains:** São Paulo; de la CMTC à la SPTrans. Paris: Arcueil; Inrets, 1996.

Legislação sobre transporte público em São Paulo

Legislação Federal

Decreto Imperial s.n. (8. 8. 1871)

Decreto-lei no. 1202 (8. 4. 1939)

Decreto-lei no. 3306 (1941)

Institui, com personalidade própria de natureza autárquica a Estrada de Ferro Central do Brasil. Destina-se a exploração de transportes ferroviários e ao exercício de atividades industriais e comerciais conexas.

Lei no. 4245 (20. 7.1963)

Isenta de imposto e taxas, inclusive do imposto de consumo., os materiais importados pela CMTC.

Lei Complementar no. 14 (8. 7. 1973)

Estabelece as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

Lei no. 6.256 (22.10.1975)

Cria o Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano.

Lei Complementar no. 27 (3.11.1975)

Altera a redação do artigo 2º. da Lei Complementar n.14, de 8 de junho de 1973, que estabelece as regiões metropolitanas.

Lei no. 6.261 (14.II.1975)

Dispõem sobre o Sistema Nacional de Transportes Urbanos, autoriza a criação da Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos.

Decreto no. 77 (12. 4.1976)

Cria a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos - EBTU, aprova seu Estatuto.

Decreto 83.355 (20. 4.1979)

Cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Decreto 84.049 (3.10.1979)

Altera dispositivo do Decreto n.83.355 de 30 de abril de 1979, que criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Decreto no. 85.762 (25. 2. 1981)

Altera dispositivo de Decreto n. 83.355 de 20.4.1979 que criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Decreto no. 85.916 (15. 4.1981)

Dispõe sobre as atividades da Administração Pública Federal nas Regiões Metropolitanas.

Lei no. 7.418 (16.12.1985)
Institui o Vale - Transporte.

Decreto no. 92.180 (19.12.1985)
Regulamenta a Lei n. 7.418 de 16 de dezembro de 1985.

Lei no. 7.619 (30. 9.1987)
Altera dispositivos da Lei n. 7.418 de 16 de dezembro de 1985, que institui o Vale - Transporte.

Decreto no. 95.247 (17.11.1987)
Regulamenta a Lei n.7.418, de 16 de dezembro de 1985, que institui o Vale - Transporte, com a alteração da Lei n. 7.619 de 30 de setembro de 1987.

Constituição da República Federativa do Brasil (5.10.1988)
Excertos das disposições relativas a Transportes Urbanos de Passageiros.

Lei no. 8.666 (21. 6.1993)
Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.

Lei no. 8.693 (3. 8.1993)
Dispõe sobre a descentralização dos serviços de transporte de passageiros urbano e suburbano, da União para Estados e Municípios.

Lei no. 8.987 (13. 2.1995)
Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal. Republicação atualizada, determinada pelo artigo 22 da Lei n. 9.648 de 27 de maio de 1981.

Lei no. 9.074 (7. 7.1995)
Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos. Republicação atualizada determinada pelo artigo 22 da Lei n.9.648 de 27 de maio de 1988.

Lei no. 9.503 (23. 9.1997)
Institui o Código de Trânsito Brasileiro.

Portaria do MT no. 23 (19. 1. 1998)
Cria no Ministério dos Transportes um Grupo de Trabalho, coordenado pela Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – GEIPOT e integrado por representantes da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento – SPO, da Subsecretaria de Desenvolvimento – SEDES e da Secretaria de Transportes Terrestre – STT, para apresentar sugestões com vistas a orientar as ações governamentais na busca de soluções para os desafios do transporte urbano.

Legislação do Estado de São Paulo

Lei no. 11 (9. 3. 1871)

Dispõe sobre a concessão exclusiva de linhas de diligência tiradas por animais sobre trilhos de ferro.

Decreto-lei no. 15.958 (14. 8.1946)

Dispõe sobre a concessão de serviço de transporte coletivo de passageiros.

Decreto no. 17.222 (16. 5.1947)

Concede isenção de impostos a CMTC

Lei Complementar no.94 (29. 5. 1974)

Dispõe sobre a Região Metropolitana da Grande São Paulo.

Lei no. 1492 (13.12.1977)

Estabelece o Sistema Metropolitano de Transporte Urbano, autoriza a criação da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos S/A — EMTU/SP.

Decreto no. 10.951 (13.12.1977)

Reorganiza a Secretaria de Estado dos Negócios Metropolitanos, dispõe sobre o Sistema de Planejamento e Administração Metropolitana.

Lei no. 2.062 (20. 7.1979)

Autoriza o Poder Executivo a prestar garantia do Tesouro do Estado em favor da Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ.

Lei no. 2374 (27. 6.1980)

Autoriza o Poder Executivo a conceder subvenções econômicas à Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ

Decreto no. 15.451 (30. 7.1980)

Dispõe sobre a execução de serviços referentes ao sistema de transportes públicos e sistema viário de interesse metropolitano na Região Metropolitana da Grande São Paulo.

Resolução SMN no.82 (18. 9. 1980)

Aprova normas para licitação de serviços de transporte coletivo intermunicipal de passageiros na PMSP.

Resolução SMN no. 114 (8.12.1980)

Delega atribuições e competências para a Coordenação da Operação dos Transportes Intermunicipais por ônibus e microônibus na Região Metropolitana de São Paulo.

Decreto no. 19.835 (29.10.1982)

Dispõe sobre a aprovação do Departamento dos Serviços de Transporte Coletivo de Passageiros, de interesse metropolitano, sob o regime de fretamento.

Instrução SNM no. 3 (7. 3. 1983)

Instrução sobre o modo e forma de se proceder no registro de empresas ou entidades para operação de Serviços Metropolitanos de Transporte Coletivo por Fretamento.

Decreto no.21.177 (18. 3.1983)

Institui o Programa Trolebus no Estado de São Paulo e cria o Grupo do Programa.

Resolução SMN no 182 ((31.10.1985)

Autoriza a Companhia do Metrô a conceder em suas linhas, transporte gratuito a pessoas com 65 ou mais anos de idade.

Decreto no. 24.675 (30. 1.1986)

Regulamenta os serviços metropolitanos de transporte coletivo regular de passageiros por ônibus na Região Metropolitana de São Paulo.

Resolução SMN no 28 (11. 3.1986)

Determina à Companhia do Metropolitano de São Paulo – METRÔ a implantação do Vale - Transporte.

Decreto no. 24.998 (16. 4.1986)

Cria a Comissão de Tarifas dos Transportes junto à Secretaria dos Transportes.

Decreto no. 27.411 (24. 9.1987)

Dispõe sobre a reconstituição da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo — EMTU/SP.

Lei no. 5.869 (28.10.1987)

Obriga as empresas permissionárias que especifica, a permitir a entrada de deficientes físicos pela porta dianteira dos coletivos.

Resolução SMN no. 8 (11. 1. 1988)

Obriga as empresas operadoras de ônibus a aceitarem os Vales - Transporte emitidos pela Companhia do Metropolitano de São Paulo – METRÔ.

Resolução SMN no. 107 (10. 6. 1988)

Disciplina o uso do Vale - Transporte nas linhas metropolitanas de transporte coletivo regular por ônibus, na PMSP.

Decreto no. 29.913 (2.05.1989)

Aprova o Regulamento dos Serviços Rodoviários Intermunicipais de Transporte Coletivo de Passageiros (serviço regular).

Constituição do Estado de São Paulo (5. 10. 1989)

Excertos das disposições relativas a Transportes Urbanos de Passageiros.

Decreto no. 30.595 (13.10.1989)

Regulamenta a lei n.6.248 (13.12.1988) que institui o Vale - Transporte.

Lei no. 6.544 (22.11.1989)

Dispõe sobre o estatuto jurídico das licitações e contratos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito da Administração Centralizada e Autárquica.

Decreto no. 30.945 (12.12.1989)

Altera a redação do artigo 81 do Regulamento dos Serviços Rodoviários Intermunicipais de Transporte Coletivo de Passageiros (serviço regular) aprovado pelo Decreto 29.913 de 12 de maio de 1989.

Decreto no. 31.001 (20. 9.1989)
Acrescenta dispositivo ao Decreto no. 30.595 de 13 de outubro de 1989.

Decreto no. 31.104 (27.12.1989)
Altera a redação de dispositivos do Regulamento dos Serviços Intermunicipais de Transporte Coletivo de Passageiros (serviço regular), aprovado pelo Decreto 29.913 de 12 de maio de 1989.

Decreto no. 31.105 (27.12.1989)
Altera a redação de dispositivos do Regulamento do Serviço Intermunicipal de Transporte Coletivo de Passageiros, sob fretamento, aprovado pelo Decreto no. 29.912 de 22 de maio de 1989.

Decreto no. 32.550 (7. 11. 1990)
Altera a redação de dispositivo do Regulamento do Serviço Intermunicipal do Transporte Coletivo de Passageiros, sob fretamento, aprovado pelo Decreto no. 29.912 de 12 de maio de 1989.

Lei no. 7.450 (16. 7.1991)
Cria a Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos.

Decreto no. 33.619 (13. 8.1991)
Dispõe sobre a Classificação Institucional da Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos.

Decreto no. 34.184 (18.11.1991)
Organiza a secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos.

Resolução STM no.55 (4. 2.1992)
Disciplina as atividades realizadas pela STM e pela EMTU/SP relativas à fiscalização do Sistema Metropolitano de Transporte Coletivo, por ônibus.

Resolução STM no. 75 (24.3. 1992)
Disciplina as atividades realizadas pela Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitana - STM e pela Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo - EMTU, relativas ao planejamento, acompanhamento e controle operacionais do Sistema Metropolitano de Transporte Coletivo por ônibus.

Lei no. 7.835 (8. 5.1992)
Dispõe sobre o regime de concessão de obras públicas, de concessão e permissão de serviços públicos.

Lei no. 7861 (28.. 5.1992)
Autoriza o Poder Executivo a constituir a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM.

Decreto no. 36.667 (20. 4.1993)
Institui a Comissão Especial para coordenação e agilização do Programa Integrado de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de São Paulo.

Decreto no. 38.419 (7. 3.1994)
Autoriza a Fazenda do Estado a receber por doação da União, ações do capital social da Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU.

Decreto 39.635 (6.12.1994)

Autoriza a Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos a celebrar convênios com municípios da Região Metropolitana de São Paulo, para fins que especifica.

Convênio de 25 de outubro de 1994 entre o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria de Transportes Metropolitanos – STM e o Município de São Paulo por intermédio da Secretaria Municipal de Transportes – SMT. Constitui a Comissão Regional de Planejamento de Transporte – CRPT para compatibilização dos planos, projetos e programas regionais de transportes públicos.

Lei no. 9.170 (18. 5.1995)

Dispõe sobre a criação da Comissão de Transporte da Região Metropolitana de São Paulo – CTM.

Decreto no. 40.164 (29. 6.1995)

Institui Comissão Especial de Implementação do Programa Integrado de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de São Paulo .

Decreto no. 40.781 (18. 4.1996)

Aprova o regulamento da Concessão do serviço de transporte coletivo intermunicipal por ônibus e trolebus no Corredor Metropolitano.

Despacho do Governador (27. 2. 1997)

Aprova celebração de convênio entre a Companhia do Metropolitano de São Paulo — METRÔ e a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM, para execução do Projeto Leste.

Decreto no. 42.859 (11. 2.1998)

Dispõe sobre a concessão de transporte coletivo intermunicipal na Região Metropolitana de São Paulo.

Resolução STM n. 543, de 13 de fevereiro de 1998.

Estabelece as diretrizes específicas do procedimento licitatório para concessão do serviço de transporte coletivo intermunicipal, na Região Metropolitana de São Paulo.

Legislação Municipal

Resolução no. 60 (1869)

Dispõe sobre serviço de transporte.

Lei no. 304 (1897)

Autorização para a concessão de bondes elétricos.

Lei no. 327 (30. 9.1897)

Autoriza serviço de ônibus na cidade e arrabaldes.

Lei no. 400 (1898)

Promove a unificação das empresas prestadoras de serviços de transporte.

Ato no. 643 (1934)

Exige alvará de licença para o serviço de transporte coletivo por auto-ônibus.

Ato no. 1.535 (1939)

Cria a Comissão de Estudos de Transporte Coletivos do Município de São Paulo.

Decreto-lei no. 365 (10.10.1946)

Estabelece medidas complementares às determinadas pelo Decreto-lei estadual 15.956 (46).

Decreto-lei no. 901 (9.1946)

Cria a comissão incorporadora da CMTC.

Ato de constituição da CMTC (3.1947)

Decreto no. 987 (18. 7.1947)

Autoriza o funcionamento da Companhia Municipal de Transportes Coletivos.

Contrato de Concessão para CMTC (1948)

Decreto no. 2.215 (1953)

Regulamenta o contrato de concessão outorgado à CMTC. Sobre linhas rurais, estabelece contrato com empresas privadas sob regime de serviço pelo custo.

Decreto no. 3348 (1957)

Prorroga até 1965 os contratos com empresas privadas para operação de linhas de ônibus.

Decreto no. 6.547 (11. 7.1966)

Disciplina as permissões para a operação de linhas de ônibus por empresas particulares.

Lei no. 6.988 (26.12.1966)

Autoriza a constituição da Companhia do metropolitano de São Paulo — METRÔ.

Decreto no. 7.489 (24. 5.1968)

Determina ao DAMU, a lavratura de termo de transferência de atribuições, direitos e obrigações, da administração direta para a Companhia do Metropolitano de São Paulo — METRÔ.

Lei no. 7.698 (1971)
Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.

Lei no. 7.805 (1972)
Lei de Zoneamento.

Lei no. 7.901 (14. 5.1973)
Autoriza o Executivo a prestar garantias a empréstimos e financiamentos da Companhia do Metropolitano de São Paulo — METRÔ.

Decreto no. 11.187 (1974)
Dispõe sobre a exclusividade da CMTC para operação das linhas diametrais, circulares e especiais.

Decreto no. 8.075 (26. 6.1974)
Dispõe sobre a concessão do serviço de transporte metroviário.

Decreto no.11.276 (30. 8.1974)
Dispõe sobre as condições da prestação do serviço atribuído à Companhia do Metropolitano de São Paulo — METRÔ, na forma do artigo 1º. da Lei no. 8.075 de 26 de junho de 1974.

Decreto no. 11.309 (12. 9.1974)
Autoriza o início dos serviços de transporte metroviário, pela Companhia do Metropolitano de São Paulo — METRÔ e fixa a respectiva tarifa.

Decreto no. 12.068 (7. 7.1975)
Autoriza a Companhia do Metropolitano de São Paulo — METRÔ e a Companhia Municipal de Transportes Coletivos — CMTC, a executarem o serviço de transporte coletivo integrado.

Lei no. 8.329 (3.12.1975)
Autoriza a transformação da Companhia do Metropolitano de São Paulo — METRÔ em sociedade anônima de capital autorizado.

Lei no. 8.424 (18. 8.1976)
Autoriza a celebração de novo contrato de concessão com a Companhia Municipal de Transportes Coletivos.

Lei no. 8.579 (7. 6.1977)
Estabelece normas para a execução do disposto no parágrafo único do artigo 9º. da Lei no. 8424 de 18 de agosto de 1976.

Decreto no. 14.629 (11. 7.1977)
Dispõe sobre contratação, pela CMTC, de empresa para operação de transporte coletivo de passageiros, nos termos das Leis no. 8424/76 e 8579/77.

Decreto no. 15.012 (7. 4.1978)
Aprova o RTTS - Regulamento de Transporte, Tráfego e Segurança da Companhia do Metropolitano de São Paulo — METRÔ.

Lei no. 8.747 (27.6.1978)

Autoriza o aumento do capital social da Companhia do Metropolitano de São Paulo – METRÔ. Subscrição e integralização do aumento mediante incorporação de áreas municipais.

Decreto no. 19.095 (11.10.1978)

Institui o Programa de Integração dos Serviços de Transporte Ônibus-Ferrovia.

Lei no. 9651 (24.11.1983)

Autoriza a concessão de isenção do pagamento de tarifa, nos ônibus da Companhia Municipal de Transportes Coletivos — CMTC às pessoas com mais de 65 anos de idade.

Decreto no. 19.386 (22.12.1983)

Regulamenta a Lei no. 9.651 de 24 de novembro de 1983, estabelecendo o procedimento para isentar de pagamento de tarifa nos ônibus da Companhia Municipal de Transportes Coletivos — CMTC às pessoas com mais de 65 anos de idade.

Portaria SMT no. 361 (23.12.1983)

Estende o direito do transporte gratuito de pessoas acima de 65 anos, também nos ônibus contratadas pela CMTC.

Despacho do Prefeito (10.2.1984)

Ato de intervenção na operação do serviço prestado por empresas particulares.

Lei no. 9.699 (7.3.1984)

Dispõe sobre inscrições na parte externa dos veículos de transporte coletivo.

Decreto no. 19.975 (18.6.1984)

Regulamenta a Lei no. 9.699 de 7 de março de 1984, que dispõe sobre inscrição na parte externa dos veículos de transporte coletivo.

Lei no. 10.023 (26.12.1985)

Autoriza a CMTC a prorrogar os contratos celebrados com empresas particulares para operação de transportes coletivos.

Decreto no. 22.214 (15.3.1986)

Dispõe sobre a implantação do Vale - Transporte para o sistema municipal de transportes coletivos no âmbito do Município de São Paulo.

Lei no. 10.211 (11.2.1986)

Altera a redação dos artigos 18 e 38 da Lei no. 6.989 de 29 de dezembro de 1966.

Decreto no. 21.182 (12.12.1986)

Introduz alterações no Decreto no. 14.629 e 22 de julho de 1977.

Decreto no. 23.183 (12.12.1986)

Autoriza a cobrança de novas tarifas para o transporte coletivo urbano e dá outras providências, como aditivo dos contratos firmados nos termos dos Decretos no. 14.629/77 e 23.182/86.

Decreto no. 24.999m (23.11.1987)

Dispõe sobre a implantação do Vale-Transporte para o sistema municipal de transportes coletivos no âmbito do Município de São Paulo.

Lei no. 10.676 (7.11.1988)

Aprova o Plano - Diretor, institui o Sistema de Planejamento do Município de São Paulo.

Lei no. 10.730 (6. 6. 1989)

Institui a representação de empregados nos órgãos da administração e fiscalização das empresas e fundações, nas quais tenha o Município de São Paulo, o controle majoritário.

Decreto no. 27.924 (28. 7.1989)

Cria o Conselho Municipal de Tarifas — COMTAR.

Lei Orgânica do Município de São Paulo (4. 7. 1990)

Excertos das disposições relativas a Transportes Urbanos de Passageiros.

Lei no. 10./854 (22. 6.1990)

Autoriza o Executivo a conceder aos desempregados redução de tarifa no transporte coletivo por ônibus.

Decreto no. 28.813 (2. 7.1990)

Regulamenta a Lei no. 10.854 (22 6. 1990), que autoriza o Executivo a conceder aos desempregados, redução da tarifa no transporte coletivo por ônibus.

Lei no. 10.950 (24. 1.1991)

Dispõe sobre o uso do gás natural como combustível dos ônibus urbanos.

Decreto no. 29.854 (24. 6.1991)

Institui a Modalidade Especial para o Transporte Coletivo de Passageiros por Ônibus no Município de São Paulo, disciplina a sua contratação pela Companhia Municipal de Transportes Coletivos — CMTC.

Lei no. 11.037 (25. 7.1991)

Dispõe sobre o Sistema Municipal de Transportes Urbanos.

Decreto no. 29.945 (25. 7.1991)

Regulamenta a Lei no. 11.037 (25.7.1991) que dispõe sobre o Sistema Municipal de Transportes Urbanos.

Portaria SMT no. 172 (29. 8.1992)

Expede o Regulamento de Sanções e Multas — RESAM aplicável às operadoras de transporte coletivo de passageiros por ônibus.

Decreto no.23.223 (14. 9.1992)

Institui, no Sistema de Transporte Individual de Passageiros, por veículos de aluguel providos de taxímetro, a categoria Perua-Rádio-Taxi.

Decreto no. 32.331 (24. 9.1992)

Dispõe sobre a redução de tarifa nos transportes coletivos por ônibus, aos trabalhadores desempregados, conforme autorização conferida pela Lei no./ 10.854 (22.6.1990).

Lei no. 11.257 (7.10.1992)

Autoriza a Prefeitura do Município de São Paulo a implantar o serviço de Rádio-Perua, destinado ao atendimento das pessoas portadoras de deficiência física.

Decreto no. 33.593 (12. 8.1993)

Cria, no Sistema Municipal de Transportes Urbanos do Município de São Paulo a Modalidade Complementar, denominada Bairro a Bairro.

Convênio de 7 de dezembro de 1994 entre o Estado e o Município de São Paulo constituindo a Comissão Regional do Planejamento de Transportes - CRPT, para compatibilização dos planos, projetos e programas de transporte público e de tráfego metropolitanos.

Decreto no. 35.121 (12. 5.1995)

Institui o Programa Plurianual de Qualidade do Transporte, no âmbito do transporte coletivo do Município de São Paulo.

Lei no. 11.851 (10. 7.1995)

Dispõe sobre a instituição do Fundo Municipal do Sistema dos Corredores Segregados Exclusivos para o tráfego de ônibus - FUNCOR.

Portaria SMT no. 332 (30. 9.1995)

Determina a obrigatoriedade da aceitação dos bilhetes (passes, Vale-Transportes e semelhantes) emitidos pela SPTrans, pelos prestadores de serviços de lotação no âmbito do Município de São Paulo.

Portaria SMT no. 22 (20.1.1996)

Atribui à SPTrans competência para fiscalização e vistoria de veículos providos de taxímetro de lotação, para escolar e de transporte de carga a frete.

Decretos no. 35.861, 38.862, 35.862, 35.863, 35.864 (7. 2. 1996)

Delimitam e caracterizam áreas para outorga de concessão administrativa de serviço de estacionamento de veículos no sistema de garagens subterrâneas.

Decreto no.36.071 (9. 5.1996)

Institui no Sistema de Transporte Coletivo do Município de São Paulo, Modalidade Comum, serviço destinado a atender pessoas com mobilidade reduzida.

Lei no. 12.328 (24. 4.1997)

Cria, no Sistema Municipal de Transporte Urbanos de São Paulo, o Subsistema de Transporte Coletivo de Passageiros de Média Capacidade, autoriza a Administração do Município a contratar, pelo regime de concessão, a prestação e a exploração dos serviços do subsistema instituído.

Decreto no. 37.021 (26. 8.1997)

Dispõe sobre as normas para implantação do Subsistema de Transporte Coletivo de Passageiros de Média capacidade, do que trata o artigo 5º. da Lei no. 12.328 (24.4.1997).

ANEXO 2**PRODUÇÃO NACIONAL DE VEÍCULOS AUTOMOTORES 1957 / 1987**

ANO	AUTO	ÔNIBUS	TOTAL
1957		2246	30542
1958	2198	3674	60983
1959	11963	3003	96114
1960	37818	3877	133041
1961	54978	3602	145584
1962	75102	3496	191194
1963	87474	2474	174191
1964	98420	2704	183707
1965	108573	3131	185287
1966	122101	3955	224609
1967	132185	4665	225487
1968	161500	7044	279715
1969	237733	5679	353700
1970	249913	4058	416040
1971	342646	4393	516067
1972	415164	5230	622171
1973	467575	6362	750376
1974	531844	8262	905920
1975	524204	10126	930235
1976	526944	12059	986611
1977	464505	13828	921193
1978	492488	14340	1064014
1979	483444	12832	1127966
1980	470266	14465	1165174
1981	343208	13393	780883
1982	357792	9820	859304
1983	425866	6206	896462
1984	381273	7340	864653
1985	444628	8385	966708
1986	478293	11218	1056332
1987	396315	13639	920071
1988	394641	18427	1068756
1989	312689	14553	1013252
1990	267482	15031	914466
1991	292930	23012	960219
1992	338322	24286	1073861
1993	391609	18894	1391435
1994	366789	17435	1581389
1995	270628	21647	1629008
1996	245166	17343	1804328
1997	253303	21556	2169703

Fonte: ANFAVEA - Anuário Estatístico 1998

ILUSTRAÇÕES

Créditos	Ilustrações
ELETROPAULO (1990)	1, 6, 7, 9, 10.
MELHORAMENTOS(1954)	2, 11, 14.
STIEL (1978)	3, 4, 5, 14.
SPTRANS / GCS (acervo)	8, 13, 15, 21 ,38, 41 43(Hozumi Minokawa) 48, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 57, 46 e 54 (Marilvaldo Pereira)
Revista URBS AVC (1999)	12.
Revista PROJETO (1992)	16 (arte Maurício Lima)
Revista CIDADE (1982)	40.
RUDOLFER (1943)	17 (arte L.G.M. Ackel)
AGÊNCIA ESTADO	18,20,28,33,44, 42(arte Paulo Pinto)
CIA. DO METRÔ (1976) (1991)	34, 41, 56.
PMSP (1950)	22, 23, 24.
NIGRIELLO (1998)	25, 26, 35 ,36.
PMSP / SMC / DPH / DIM (acervo)	19, 27.
PMSP (1969)	29, 31, 30 (arte Maurício Lima)
PMSP (1979)	32, 38.
PMSP (1985)	37, 45.
PMSP (1986)	39.
PMSP (1990)	47.
ESP / STM (1999)	55, 60.
PMSP (1969, 1985) CIA DO METRÔ (1976)	Capa (arte Eleonora Zioni)

Créditos da edição

Projeto gráfico e
editoração eletrônica
Encadernação

Eleonora Coelho Zioni
Volumes de capa dura:
Utilizando materiais de preservação
papelão Crescent (capa),
papel Ingres (guardas),
tecido natural (lombada) e
adesivo alcalino Henckel.
alcalino Filicoat branco 100 g/m² (miolo)
alcalino Filicoat branco 120 g/m² (capa mole)

Papel

Formato

Mancha

Tipologia

Tamanhos

215,9 x 279,4 mm

125 x 204 mm

Tahoma

8, 9, 10 e 11 pontos (texto)

12, 14 e 60 pontos (títulos)