



DESAFIOS À GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS:  
ESTUDO DE EXPERIÊNCIAS EM TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS

Banca Examinadora

Prof. Orientador.....

Prof. ....

Prof. ....

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

HELENA KERR DO AMARAL

DESAFIOS À GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS:  
ESTUDO DE EXPERIÊNCIAS EM TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS

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



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



394/91



1199100394

Orientador: Profª. Regina Sílvia U. M.  
Pacheco

São Paulo, 1990

## DESCRIÇÃO BIBLIOGRÁFICA

AMARAL, Helena Kerr do. Desafios à gestão democrática dos serviços públicos: estudo de experiências em transportes coletivos urbanos. São Paulo, EAESP/FGV, 1990. 135 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, Área de Concentração: Administração e Planejamento Urbano).

**Resumo:** Trata dos desafios à gestão democrática dos serviços de transporte coletivo urbano. Considera a necessidade de abordagem multidisciplinar integrando à teoria das organizações as contribuições da sociologia urbana, das políticas sociais e de estudos dos transportes urbanos. Descreve os princípios norteadores para uma gestão democrática. Divide os desafios em dois grupos: os voltados para mudanças na estrutura administrativa e aqueles referentes a mudanças de métodos e meios de gestão. Destaca na conclusão a necessidade de encontrar fórmulas novas e criativas para os problemas de gestão de serviços públicos.

**Palavras-chave:** Transporte Coletivo Urbano - Serviços Públicos - Políticas Públicas - Gestão - Urbanização - Regulamentação - Empresa Pública - Articulação Público/Privado.

Agradeço em primeiro lugar, o amor e carinho do Lucio, do Daniel, do Glauro e de meus pais.

Agradeço a todos os amigos, colegas e professores que, de uma maneira ou outra, incentivaram e contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho.

Entre eles, gostaria de destacar aqueles que participaram (e de fato influíram) mais diretamente na produção da redação, a quem agradeço especialmente: Regina S. Pacheco, Leo Tadeu Robles, Laura I. Parente, Lélia M. C. A. Lyra, Pedro R. Jacobi, Vasti Ruiz, Eduardo Trani e todo o grupo de Políticas Sociais da FUNDAP.

Agradeço ainda, à Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP, à Ferrovia Paulista S/A - FEPASA, ao CNPQ e à CAPES por terem propiciado as condições para que este trabalho fosse realizado.

## INDICE

1 - APRESENTAÇÃO E REFERENCIAL TEÓRICO	1
1.1 - Políticas Sociais	9
1.2 - Serviços Urbanos e Urbanização Capitalista	15
1.3 - Transporte Coletivo Urbano	32
2 - PRINCÍPIOS NORTEADORES PARA A DISCUSSÃO DE MECANISMOS DE GESTÃO DE TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS	38
2.1 - Articulação Público/Privado	40
2.2 - Regulamentação	52
2.3 - Princípios Norteadores e Desafios para Elaboração de um Modelo Institucional	56
3 - DESAFIOS PARA MUDANÇAS NA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA	61
3.1 - Separação Gerenciamento/Operação	65
3.2 - Separação de Contas	67
3.3 - Administração Direta/Indireta e Empresa Pública	73
3.4 - Experiências Específicas	77
3.5 - Conclusão	82

4 - DESAFIOS PARA MUDANÇAS DE MÉTODOS E MEIOS PARA A GESTÃO DE TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS	83
4.1 - Regulamentação	85
4.2 - Mudanças nas Formas de Contratação do Serviço	97
4.3 - Subsídio e Transparência	107
4.4 - Planejamento	114
5 - CONCLUSÃO	117
- BIBLIOGRAFIA	122

## CAPÍTULO 1

### APRESENTAÇÃO E REFERENCIAL TEÓRICO

A questão dos transportes coletivos urbanos apresenta-se no Brasil cada vez mais crítica. Problema que se arrasta há várias décadas, agravado pelo fenômeno da urbanização acelerada, tem atraído a atenção de pesquisadores de várias áreas. O estado de deterioração do serviço originou protestos os mais variados e a não resolução do problema tende a comprometer não só a reprodução da força de trabalho nos grandes centros, através da sua "dilapidação" e da "espoliação urbana" estudadas por Lucio Kowarick (1979), como, inclusive, a comprometer ganhos de produtividade.

Os transportes urbanos se tornam questão na medida da insuficiência do serviço ou da dimensão do seu déficit. Embora atribuição eminentemente do poder local, conforme a Constituição de 1988, o problema em regiões metropolitanas exige equacionamento de financiamentos impossíveis de serem cobertos pelos orçamentos municipais. Carente de política nacional, de planejamento setorial, de recursos para os investimentos necessários à melhoria do grau de serviço, o sistema existente nas grandes cidades brasileiras tem se revelado ineficiente, inseguro e caro para o orçamento das famílias que dele se utilizam. Exemplo do problema são os tempos de viagem e lotação de veículos na Região Metropolitana de São Paulo. O tempo médio diário de deslocamento gasto no transporte coletivo na Região Metropolitana de São Paulo, segundo a pesquisa Origem/Destino de 1987 (Metrô, 1989), é de 140 minutos.

O estado dramático do serviço de transporte coletivo não é particular a atual política social, mas vem sendo a regra no Brasil.

O relatório do BIRD de 1988 constata que os gastos sociais do Estado no Brasil são relativamente altos. Simultaneamente os indicadores sociais e a realidade social do país são desastrosos. Vive-se o paradoxo da convivência entre um sistema de proteção social bastante estendido e desigualdades e carências acentuadas. Essa relação entre o volume de investimentos e os baixos resultados no terreno dos benefícios sociais ainda não está devidamente equacionada.

A presente dissertação não pretende explicar as origens e causas do estado crítico do serviço de transportes coletivos, mas pensar alternativas para seu equacionamento. Para tanto nosso referencial teórico não vai se restringir à teoria das organizações, mas vai se apoiar em outras áreas do conhecimento, como a sociologia e a sócio-economia dos transportes.

Faz-se urgente refletir sobre o desencanto com o planejamento, que não é recente, mas está se agravando com o fracasso das experiências de planejamento centralizado nos regimes do chamado socialismo real. Observou-se aí resistência à inovação tecnológica, incapacidade de elevação do padrão de vida acima de determinados patamares e corrupção na avaliação de resultados, entre outros problemas. A inflexibilidade e o caráter autoritário do processo decisório são fatores que estão na origem desse fracasso. O modismo neoliberal acentua a desqualificação do planejamento indicativo apresentando-o como ineficaz e corrupto. As concepções neoliberais se fortalecem nesse contexto de crise do keynesianismo e do planejamento centralizado, sem, no entanto, dar conta da situação.

No Brasil, mais de 80% dos transportes coletivos urbanos são geridos pela iniciativa privada. Temos aqui um bom exemplo do "Estado mínimo", de acordo com o discurso neoliberal. No entanto, nos deparamos com outro paradoxo: o sistema, nacionalmente, está falido, sendo incapaz de cumprir suas funções de atendimento ao público; o Estado que teria o dever de zelar por esse serviço, essencial, apenas cultiva o terreno para o gerenciamento privado, sem discussão visível, sem contato com o usuário. Essa situação é ainda mais trágica quando se sabe que as empresas públicas de transporte coletivo, em sua grande maioria, também estão subordinadas a essa mesma lógica.



O que se pretende é tratar desses temas a partir de exemplos do setor de transportes e com isso analisar a interface entre a problemática das políticas sociais no Brasil, em particular os transportes coletivos, e a administração pública enquanto ciência capaz de reduzir os problemas conjunturais presentes, já que parte da resolução dos problemas estruturais, depende de política econômica, que não é nosso objeto.

O objetivo desta dissertação é problematizar e discutir a questão da gestão do serviço de transportes coletivos urbanos e o planejamento urbano a partir do aspecto central dos desafios à gestão democrática e à luz dos obstáculos enfrentados por algumas cidades brasileiras de médio e grande porte, a partir de 1983.

A idéia do projeto nasceu de duas inquietações que orientam minha vida profissional: a qualidade de vida do trabalhador urbano no Brasil e os (des)caminhos das políticas públicas voltadas para solucionar os problemas urbanos.

O processo de urbanização capitalista que se desenvolveu de forma rápida e intensa nas grandes cidades brasileiras teve como um de seus aspectos mais perversos a extrema dificuldade de locomoção de sua população.

Consequência da lógica da produção do espaço urbano, segregadora, falta mobilidade às camadas mais pobres, o que as leva a perder o direito a toda a cidade.

Sua mobilidade reduz-se ao deslocamento domicílio-trabalho-domicílio sob condições as mais degradantes, seja do ponto de vista do tempo dispendido (que lhe é roubado do tempo de vida), seja do peso que a tarifa tem sobre seu orçamento, bem como da qualidade propriamente dita do serviço ofertado. Sendo um dos principais aspectos da espoliação urbana, na acepção de Kowarick(1979), a questão desse serviço público dentro da agenda das políticas governamentais é objeto deste estudo.

A experiência brasileira de planejamento está marcada pelo autoritarismo e centralização com suas consequências de inflexibilidade, rigidez e opacidade; o planejamento resultante é socialmente ineficaz, administrativamente improdutivo, economicamente perdulário e politicamente burocratizado.

O contexto de crise contudo é fértil e capaz de produzir alternativas criativas ou revisões necessárias.

Nesta dissertação analisaremos algumas dessas possibilidades. Considerando que política social é "toda política que ordene escolhas trágicas segundo um princípio de justiça consistente e coerente" (Santos, 1988, p.37) e com a convicção de que através do planejamento se torna o processo de priorização menos arbitrário e menos autoritário, buscamos refletir sobre os dilemas atuais às formas de gestão de transportes que procurem a um só tempo atender bem ao usuário e ser eficientes e socialmente justas.

O referencial teórico necessário para descrever esse contexto atual do serviço de transportes coletivos urbanos, enquanto política pública e problema urbano, será elaborado a partir da literatura sobre políticas sociais no Brasil, a intervenção do Estado e o processo de urbanização capitalista, bem como da teoria das organizações.

As abordagens clássicas da ciência administrativa se mostram cada vez menos aptas para lidar de forma completa e esclarecedora de problemas colocados pela intervenção do Estado em todos os aspectos de vida econômica e social. O tratamento de questões complexas exige não apenas as análises institucionais e organizacionais como também as da ciência política. A problemática das políticas públicas emerge assim nesse contexto.

A recuperação através de um breve histórico das políticas sociais (Abranches, 1985, 1987, 1989; Weffort; Draibe, 1988, 1989) tem como objetivo tratar da problemática atual.

Ao mesmo tempo permite captar a dimensão estratégica das políticas públicas para a reprodução de força de trabalho. Contestando as análises que vêem nas políticas de despesas públicas voltadas para as áreas sociais meras formas de cooptação e submissão, análises que minimizam seu potencial de mudança real porque consideram tudo como engodo ou ilusão, a questão tratada é a de supor a possibilidade de interferir e conquistar espaços neste Estado-relação (Poulantzas, 1976).

Espera-se com isso definir o contexto atual das políticas sociais no Brasil, em contraposição aos períodos anteriores que legaram as difíceis heranças do populismo e da tecnocracia autoritária.

A partir desse contexto, os desafios a enfrentar devem ser o do planejamento participativo, do grau de regulamentação e das formas de negociação das prioridades para que se encontrem novos caminhos, fora das heranças, para uma política de transportes que atenda de outra forma à população.

Note-se que a opção por tratar da questão pelos dilemas e desafios justifica-se sobretudo pela grande dificuldade em encontrar nas velhas formas a solução para os problemas atuais.

Falar em "Direito do Cidadão e Dever do Estado" no Brasil, como inscrito nos ônibus em São Paulo e apresentar o padrão de serviço que, dentre outros problemas, aumenta a jornada de trabalho, e a tarifa, que tanto onera o orçamento familiar é mentir e desgastar as idéias de direito, dever e cidadão.

Responsabilidade do município, a prestação dos serviços de transportes de passageiros tem caráter de serviço essencial na Constituição de 1988.

Cabe ao governo federal função normativa (atribuição de instituir as diretrizes para o desenvolvimento do transporte urbano, art. 21).

Ao município, pelo art. 30, V, cabe organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.

A lógica da prestação do serviço contudo tem sido de assistência, de política social reparadora, sem caráter preventivo e subordinada aos interesses do rodoviarismo e do transporte particular.

Em países de capitalismo periférico como o Brasil não se procurou tornar esse serviço efetivamente público, isto é, instrumento de mobilização generalizada mas, serviço social, apenas um instrumento de mobilidade dos "cativos", aqueles que não têm outros meios de chegar ao seu emprego.

Isso de uma certa forma acontece com o conjunto das políticas sociais no Brasil, que têm sido marcadas pela administração do acesso público da população aos serviços públicos, ou seja, pela administração das migalhas e não dos direitos sociais.

O estudo de desafios à gestão de um determinado serviço público como os transportes coletivos urbanos (TCU), se insere neste quadro. E é por isso que se elegem no texto as questões dos mecanismos democráticos como centrais para a análise. Significa avaliar que não é apenas com resposta contábil, com reformas administrativas e modernização gerencial que se supera a atual crise. Crise que não é só dos transportes. A opção por mecanismos novos é a opção de inevitável confronto político. Confronto porque a negociação transparente das formas de regulamentação do serviço, do subsídio e das prioridades permite a explicitação mais clara das escolhas possíveis. Escolhas que num país pobre envolvem opções por vezes difíceis, mas que certamente serão menos danosas se passíveis de discussão com a sociedade.

Se é válido o questionamento da rigidez uniformizadora, da burocracia pesada e da insensibilidade social, que vêm marcando a atuação do Estado nas políticas sociais, há que se procurar mecanismos capazes de reduzir o arbítrio e a exclusão do livre mercado, e não anular o papel que deveria ser do Estado como o responsável pela provisão e gerenciamento de serviços essenciais. Ao defender essa função para o Estado devemos deixar claro que em nossa reflexão a democracia é ingrediente dominante. O Estado que se diz de todos, para sê-lo, deve deixar de ser de alguns, e o transporte coletivo, para ser efetivamente um direito de todo cidadão deve ser público e questionar a lógica da lucratividade.

Um dos elementos dinâmicos, a nosso ver, é a participação, posto que "... significa a incorporação de grupos e interesses sociais e valores sociais quase sempre distintos dos que prevalecem nas administrações públicas. Confrontam-se conteúdo e métodos, o que produz mudanças tanto na organização interna como nos objetivos das administrações públicas" (Borja, 1988, p.24).

Outro elemento dinâmico para as mudanças de métodos capazes de interferir na prestação do serviço é a descentralização, tema que será desenvolvido especificamente no capítulo dos desafios à gestão.

Procurando buscar respostas na ciência política, na pesquisa urbana e na teoria das organizações, optou-se por desenvolver no referencial teórico alguns itens:

- 1.1. breve histórico das políticas sociais no Brasil, enfatizando aspectos da cidadania regulada e das heranças do populismo e do autoritarismo;
- 1.2. urbanização capitalista e segregação espacial urbana;
- 1.3. estudos voltados para transporte coletivo urbano, considerando especificidades da situação atual no Brasil.

A fonte para análise da situação específica da gestão dos transportes coletivos urbanos foi encontrada em revisão da literatura especializada, especialmente na Revista de Transportes Públicos - RTP; em jornais, especialmente Folha de São Paulo, O Estado de São Paulo, Jornal da Tarde e Gazeta Mercantil; em palestras e entrevistas com secretários de Transporte e/ou diretores de empresas públicas operadoras de transportes. A escolha das prefeituras obedeceu aos seguintes critérios: ter procurado efetuar mudanças na gestão dos transportes coletivos no período focalizado, isto é, pós 1983; ser de médio ou grande porte; ter explicitado, pela imprensa ou em documentos oficiais, que a orientação das mudanças procurava atender ao objetivo de democratização de gestão.

Observe-se que não se trata de estudo de caso por município analisado. Procurou-se explorar em cada caso as ações públicas que melhor ilustrassem os dilemas ou desafios para tornar a gestão dos transportes coletivos mais eficientes e ao mesmo tempo orientada para objetivos de equidade e justiça social.

## 1.1 - Políticas Sociais

O estudo das políticas sociais no Brasil é útil como referencial teórico por diversas razões que se completam. Em primeiro lugar, é preciso compreender a natureza e o papel do Estado no período a ser analisado nesta dissertação. País de capitalismo tardio, cabe esclarecer as referências quanto à gênese e à implantação das políticas sociais no Brasil. A idéia central dessa primeira questão é a de conceber o Estado como Estado-relação. "O estabelecimento da política do Estado deve ser considerado como resultante das contradições de classe inscritas na própria estrutura do Estado." (Hirsch, 1976, p.145).

Considera-se que, em suas funções, o Estado apresenta-se como unidade contraditória de uma repressão de classes e de medidas que garantam a reprodução das classes.

Supõe-se uma relativa autonomia do Estado na tomada de decisões. O lugar das políticas sociais é visto na literatura como amortecedor de tensões, medidas compensatórias, engodo e uma multiplicidade de análises que se contradizem.

Contudo, supondo essa relativa autonomia e a existência de lógicas diferenciadas da ação estatal e mesmo de uma multiplicidade de orientações pela divisão interna da burocracia do Estado, pode-se observar a emergência de uma tensão na provisão dos serviços e atividades das políticas sociais no Brasil. A emergência dos movimentos sociais urbanos e a perda de legitimação do regime militar aumentaram essa tensão. (Jacobi, 1988).

Existem especificidades nas políticas sociais no período enfocado por esta dissertação (pós 1983), posterior à abertura do governo Geisel e às primeiras eleições diretas para governador de Estado.

Deve-se alertar que algumas das características dos períodos anteriores se mantêm devido à gênese da constituição da cidadania no País. (Santos, 1979).

No mesmo sentido, Weffort considera que a luta pela ampliação da cidadania, que ocupou lugar central no período de 1961 a 1964, sempre foi uma questão mal resolvida. O próprio populismo expressaria uma pressão de parcela das classes trabalhadoras no sentido de sua incorporação à cidadania. Isso aconteceria mesmo considerando-se a manipulação implícita nesse processo. Nesse caso, o autoritarismo e o corporativismo podem ser responsabilizados por essa representação cortada e desnaturada.

A expressão "cidadania regulada" de Santos (1979) explicita a determinação dos direitos sociais dependendo do lugar ocupado no processo produtivo, situação essa que gera até mesmo cidadãos de segunda classe. Um grande problema dessa meia cidadania seria o entorpecimento da capacidade crítica de uma parcela significativa da população.

Em dois períodos da história das políticas sociais no Brasil, que englobam 1930-1945 e 1945-1964, os elementos que importam para esta dissertação são a constituição da "cidadania regulada" e dos direitos associados à inserção no processo produtivo, espelhando a desigualdade e reforçando o corporativismo.

No período pós-64, observa-se a emergência de outro fenômeno, não menos fundamental, que nos ajuda a melhor analisar os desafios do período atual. Ao mesmo tempo em que o Estado autoritário centraliza na União o processo decisório e o planejamento, as políticas sociais apresentam graus crescentes de centralidade política dentre as prioridades da agenda governamental. Elas passam a funcionar como "mecanismos de controle e integração social destinados a auxiliar a viabilização dos projetos de direção das coalizões governantes que se sucedem após o momento militar de 1964 até o advento da Nova República". (Silva, 1988, p.14).



Esse movimento concentra o processo decisório, favorece a criação de grandes organizações fora da administração direta e reduz as "classes subalternas" a "objeto passivo de decisões das quais não participam". (Silva, 1988, p.16).

Essa centralização também permitiu que se fizesse uso desse paternalismo para objetivos de política econômica, sem controle público.

"...A centralização também propiciou a formação de articulação entre agências estatais e segmentos da indústria, do setor de serviços e do setor financeiro, que passaram a influenciar decisivamente a natureza dos programas sociais de governo, visando à maximização de interesses particulares e corporativos." (Silva, 1988, p.16)

Tal centralização está na base do processo crescente de privatização do Estado e sua opacidade nesse período.

A problemática das políticas sociais no Brasil envolve outra dimensão, igualmente relevante, que é a dificuldade de resolução simultânea de problemas que foram enfrentados em momentos diferentes nos países desenvolvidos. Convivem problemas de várias ordens, que se combinam num mesmo cenário: o mais absoluto subdesenvolvimento (miséria, fome, mortalidade), problemas de países em desenvolvimento (por exemplo, os oriundos da mobilidade social) e ainda os de sociedades industriais metropolizadas (destruição do meio ambiente etc.).

Abranches (1989) aponta várias questões relacionadas à forma de implantação das políticas sociais no Brasil que são relevantes para se pensar qualquer estratégia de mudança:

- a) As políticas tendem a ser regressivas. Elas carecem de um alvo preciso, ou mesmo, como diz Sonia Draibe (1989), "elas erram de alvo", beneficiando parcelas que têm várias alternativas de solução e não privilegiando aqueles que são realmente necessitados. O exemplo do BNH é ilustrativo dessa situação.

b) Há uma síndrome da cultura administrativa.

Nesse aspecto particular o Decreto-lei nº 200, concebido segundo o autor sob uma ótica liberal do setor privado, teria condenado à morte o setor público com a proliferação de estatais, fundações que acabaram contribuindo para o descontrole dos gastos públicos através do endividamento do Estado, criando desigualdade brutal entre os funcionários e acabando com a noção de serviço público.

Ainda devido à cultura brasileira, tem havido alterações causadas por uma "lógica" não escrita de que a cada proposta é necessária uma nova organização, para cada programa, uma agência.

c) O planejamento tem se restringido ao investimento físico na área social, ignorando-se o custeio. Este não faz parte do processo de gestão e não há índices técnicos para a avaliação dos programas implementados.

Três posturas alternativas devem ser estudadas urgentemente:

- reforma democrática do Estado;
- seleção rigorosa das prioridades de modo a beneficiar vastas camadas de despossuídos;
- expansão dos sistemas de informações, ampliando os fóruns de decisão.

As críticas ao modelo de políticas sociais no Brasil colocam os pesquisadores diante de inúmeros impasses e questionamentos. Ainda que se possa dizer que há um certo consenso nas análises constatando que o modelo teria encontrado limites na sua forma de financiamento, que este seria caracterizado pela excessiva centralização do poder decisório, financeiro e político e também pela ausência de participação da sociedade, a questão das perspectivas das políticas sociais no Brasil continua sem grandes respostas.

No nosso entender, Sonia Draibe, em sua elaboração recente, contribui para delinear novos caminhos.

Draibe (1989) sugere existirem três grandes modelos para descrever o formato, a natureza das políticas sociais bem como o papel do Estado e sua relação com os setores lucrativo e não-lucrativo do setor privado.

O primeiro seria o modelo liberal. Neste, o papel do Estado na área social é tido e visto como residual, acionado em casos de emergência, quando a família, a comunidade e o mercado se encontram temporariamente incapacitados de cumprir com suas funções normais. Não se trata de pura ausência do Estado, mas de uma intervenção precisa e eventual.

Outro modelo seria o meritocrático, que estaria assentado sobre a inserção social e econômica do indivíduo. Parte das diferenças normais, cabendo ao Estado corrigir as distorções que impedem a plena realização do indivíduo, para tornar as oportunidades mais iguais ou menos desiguais. Sonia Draibe supõe que, por ser particularista, este modelo favoreceria o aparecimento de formas corporativistas e clientelistas, que permitiriam a moldagem de privilégios a alguns grupos.

Por fim, haveria o modelo institucional-redistributivo cujos princípios estariam assentados no direito à cidadania e ao acesso aos direitos fundamentais, só possíveis se prestados por equipamentos públicos.

Não cabe rever toda a literatura que trata da crise do "Welfare State" nos países desenvolvidos. Importa contudo avaliar as dificuldades para a constituição deste último modelo, o institucional-redistributivo, uma vez que, ainda que formalmente, é o que mais incorpora a democracia no seu projeto.

Mesmo com o desejo da universalização do atendimento, não se pode deixar de analisar alguns dos aspectos ligados à crise do "Welfare State", particularmente os problemas decorrentes do excesso de centralização em termos de inadequação da oferta à demanda, do excesso de tutela do Estado e da ineficiência administrativa.

O papel do Estado muda com esse modelo, mas não é o suficiente.

É preciso atentar para o surgimento de novas tendências que permitem que se possa negar o liberalismo sem aderir ao estatismo absoluto. Pode-se, por exemplo, estimular a competição em alguns tipos de equipamentos sociais e públicos através de descentralização.

Na última década a crise do modelo redistributivo levou também à adoção de um discurso simultâneo de universalização e de dar mais a quem tem menos. É difícil compatibilizar os dois critérios. A política seletiva também corre sérios riscos de não só levar a se abdicar de certos critérios de justiça universalista como também liquidar conquistas sociais.

A análise do período atual, das crises e desafios, nos leva a indicar a necessidade de mais Estado e menos burocratismo. A crise do "Welfare State" e a crise econômica que se arrasta de forma mais penosa para países com grave endividamento externo como o Brasil, exigem esforço no sentido de procurar soluções com justiça social. Estas não serão encontradas sem o Estado e tampouco com o atual Estado e seu funcionamento rígido e fechado.

## **1.2 - SERVIÇOS URBANOS E URBANIZAÇÃO CAPITALISTA**

### **a) A Intervenção do Estado no Espaço Urbano**

A análise que fazemos do papel do Estado na urbanização capitalista baseia-se sobretudo em Lojkine (1981). Para o autor "as formas de urbanização são antes de mais nada formas da divisão social (e territorial) do trabalho, (estando) no centro da contradição atual entre as exigências do progresso técnico (...) e as leis de acumulação do capital" (Lojkine, 1981, pp.121 e 122).

Lojkine amplia o conceito marxista de condições gerais de produção. Considera que o que caracteriza a cidade capitalista é "de um lado, a crescente concentração dos 'meios de consumo coletivo' que vão criar pouco a pouco um modo de vida, novas necessidades sociais (...); de outro, o modo de aglomeração específica do conjunto dos meios de reprodução (do capital e da força de trabalho) que vai se tornar, por si mesmo, condição sempre mais determinante do desenvolvimento econômico" (p.124).

Analisa os meios de consumo coletivo como "condições necessárias à continuidade do processo de reprodução do capital e da força de trabalho", fases auxiliares do processo de trabalho necessárias mas improdutivas (p.120). Suas principais características são: valor de uso coletivo, longa duração do consumo (baixa rentabilidade capitalista) e valores de uso complexo (difícilmente divisíveis).

Do ponto de vista das condições gerais diretas de produção distinguem-se dos meios de circulação material por não acrescentarem valor ao que é criado no próprio processo de produção.

Lojkin também amplia o conceito de Marx de cooperação para analisar a urbanização capitalista. Esta, para Marx, permite que se eliminem falsas despesas no processo de trabalho. A cooperação na unidade fabril, devido à concorrência, corresponde a anarquia a nível da sociedade. Por sua vez, Lojkin considera que para que a acumulação prossiga é necessário que se amplie a socialização dos efeitos úteis da aglomeração (cooperação espacial). Na atual fase do capitalismo (monopolista) cada vez mais, o Estado passa a participar da formação dessas condições gerais.

**"O desenvolvimento da aglomeração urbana é determinado pela tendência constante do capitalismo a diminuir o tempo de produção e o tempo de circulação do capital. A cidade aparece assim como efeito direto das necessidades de economizar as falsas despesas de produção, as despesas de circulação e as despesas de consumo a fim de acelerar a velocidade de rotação do capital e, portanto, de aumentar o período em que o capital é valorizado" (op. cit., pp.152 e 153).**

Segundo este autor a cooperação é limitada pelas leis da concorrência capitalista e pela propriedade privada da terra (limites de financiamento e concorrência pelo uso do solo). A cidade capitalista é definida "como produto de uma dupla socialização: a das condições gerais da produção e a do espaço".

Boa parte da responsabilidade pelo desenvolvimento desigual das cidades, do seu crescimento anárquico se deve às estratégias de implantação das empresas. A propriedade privada do solo, por outro lado, não só influencia esta estratégia como a localização das moradias e demais equipamentos de consumo.

A intervenção do Estado, no atual estágio do Modo de Produção Capitalista, "é a forma mais elaborada, mais desenvolvida da resposta capitalista à necessidade de socialização das forças produtivas" (Lojkin, 1981, p.168). Procura-se atenuar os efeitos negativos da segregação e da mutilação capitalista dos equipamentos urbanos.

Lojkin descreve os mecanismos de intervenção do Estado nos países avançados: financiamento dos equipamentos urbanos desvalorizados, coordenação de diferentes agentes de urbanização e tentativas de coletivização do solo.

Esta intervenção se dá de forma contraditória mas é essencial compreendê-la para analisar a segregação espacial urbana. Toda discussão sobre o papel crescente dos equipamentos coletivos e a reprodução não só do capital mas da força de trabalho, na fase monopolista do capitalismo, passam pela compreensão do papel do Estado.

De toda forma, antes de nos determos nas especificidades do capitalismo periférico, tarefa imprescindível à análise, ou antes de procurar definir o conceito mesmo de segregação urbana, cabe discutir o conceito de meios de consumo coletivos, ou equipamentos coletivos. Preteceille (1975) preocupa-se com a utilização imprecisa do conceito. Para o mesmo, a noção ampla, "conjunto de valores de uso onde se encontram ao mesmo tempo meios de produção ou suporte da circulação e da troca e meios de consumo" é criticável na medida em que propicia que se confundam meios sociais de produção com meios sociais de consumo.

Eles podem ser, como aspecto do processo de socialização, simultaneamente meios de consumo e de produção. Sugere que a análise dos equipamentos coletivos passe pelo estudo do modo concreto de produção dos mesmos e pelas regras de funcionamento dos diversos capitais: tipo de financiamento público ou para-público, papel do capital privado de circulação e daquele investido na produção. Estas regras aliadas ao estágio de desenvolvimento das forças produtivas conduzem a diferentes processos de produção dos equipamentos coletivos.

Vale citar sua definição de "socialização do consumo", que prefere utilizar em lugar de equipamentos coletivos. Aquela "começa quando a propriedade dos meios de consumo considerada deixa de ser propriedade individual do próprio consumidor sob condição de que não seja propriedade de tipo capitalista funcionando no interior do ciclo de acumulação e aparecendo no consumo como condição do processo de realização do valor" (Preteceille, 1975, p.62).

Toda a análise de Preteceille e Lojkine (assim como a de Harvey, 1982) é bastante influenciada pelos *Grundrisse* de K. Marx, em particular a distinção que este faz de trabalho produtivo, improdutivo e necessário.

Preteceille analisa a propriedade social e os diferentes modos de apropriação do consumo coletivo (seja individual ou coletiva) e considera que estes não formam um todo homogêneo. Critica inclusive os neo-althusserianos que concebem os equipamentos coletivos como meros instrumentos de dominação e fixação territorial.

Para Lojkine (1977), os meios de consumo coletivo são a um tempo suporte e serviço, servindo para a reprodução do capital e da força de trabalho.

Esta é, de fato, uma contradição fundamental do capitalismo : o fato de que os meios de consumo são de um lado requeridos pelo capital para uma reprodução adequada da força de trabalho e exigidos pela população e, de outro lado, são geralmente não rentáveis numa produção capitalista.



A questão da especificidade da provisão de meios de consumo coletivos nos países de capitalismo periférico é desenvolvida por Jaramillo (1986).

Define meios de consumo coletivo como "uma série de valores de uso, que por algumas de suas características são difíceis de ser providos pelo capital individual, sendo porém indispensáveis para a acumulação do capital em geral" (p.19). Assinala como consumos coletivos os serviços públicos, o serviço viário e os espaços coletivos, os serviços de saúde, de educação e habitação para setores populares.

Considera que a dificuldade de satisfazer estas necessidades é expressão dos limites da socialização capitalista.

Jaramillo analisa o conceito marxista de cooperação, concebendo-a como Lojkin tanto no interior da unidade de produção como no nível de toda a sociedade, sendo neste caso fortuita e a posteriori, bem como contraditória.

A produção de valores de uso, pelo Estado ou capitalistas privados, para evitar limitações da concorrência e assegurar as condições gerais da produção é essencial para compreender a questão. "O Estado cria organismos 'capitalistas desvalorizados', cuja característica central é que o sentido último de suas ações não consiste em operar como polos privados de acumulação mas precisamente em contribuir para a reprodução do capital em seu conjunto" (Jaramillo, 1986, p.23).

O capitalismo atrasado tem como especificidade a relativa dificuldade de acumulação capitalista tendo como consequência uma relativa falta de recursos, tanto para gerar as condições gerais de acumulação como para investir em valores de uso coletivos urbanos. Nestes países o crescimento das cidades agrava e acompanha a deficiência dos serviços.

Tratando das políticas públicas de saneamento básico e saúde e reivindicações sociais no município de São Paulo, Jacobi (1986) considera que em "...decorrência de fatores estruturais o Estado Capitalista investirá de forma quantitativamente insuficiente e qualitativamente inadequada nas necessidades sociais, trazendo como resultado um hiato entre as necessidades da população e a oferta de serviços" (pp.57 e 58).

Esta realidade estaria exacerbada nos países periféricos, onde haveria uma limitação estrutural na destinação dos recursos do Estado para a criação de valores de uso coletivo e a lógica de sua ação. A tradução seria uma configuração extremamente segregada e desigual, a "regionalização das carências", segundo Jacobi, ou a "espoliação urbana" segundo Kowarick.

A idéia de regionalização das carências conduz à necessidade de estudar a segregação urbana e sua relação com a oferta de serviços urbanos.

b) Segregação e Transportes Coletivos Urbanos

**"Todos reclamam de todos os serviços - como se todos tivessem o mesmo acesso a esses serviços e todos consumissem os mesmos serviços. Assim, (...) confunde-se a impossibilidade de um automóvel circular na cidade com a escassez ou penúria dos transportes coletivos". (Souza, 1987, p.39).**

Considera-se segregação urbana como uma expressão particular, na distribuição desigual de equipamentos sociais ou no acesso aos mesmos, da divisão social do trabalho na cidade capitalista.

Adotamos, como Lojkine (1981), três tipos de segregação social e espacial:

- "uma primeira segregação, no nível da habitação - a lógica operária de 'renovação - deportação' opondo-se à lógica do 'emburguesamento' do centro urbano renovado ou das residências para 'executivos';
- "uma segunda segregação, no nível dos equipamentos coletivos (creches, escolas, equipamentos esportivos, sociais...) - o subequipamento dos conjuntos 'operários' opondo-se ao 'superequipamento' dos conjuntos 'burgueses';
- "enfim, uma terceira segregação, no nível do transporte domicílio-trabalho - a crise dos transportes coletivos para o operariado contrastando com os privilégios 'burgueses' do uso do automóvel" (Lojkine, 1981, pp.222 e 223).

Procuraremos analisar diversas dimensões da segregação: como ela é produzida, como ela é reproduzida e como ela se manifesta.

Ao discutirmos no item anterior a intervenção do Estado na urbanização capitalista, notou-se que a procura dos efeitos úteis de aglomeração interessa aos diversos capitais. A propriedade privada do solo e a concorrência pela melhor localização foram apontadas como origem de conflito e contradições. A questão da propriedade privada do solo e o jogo de especulação interferindo no mercado de moradia, de emprego e de transportes faz com que autores como Singer vejam nela a origem da segregação.

**"Quem promove esta distribuição perversa dos serviços urbanos não é o Estado, mas o mercado imobiliário" (Singer, p.36).**

Lojkine também lhe atribui peso significativo. Para ele, a principal manifestação espacial da renda fundiária urbana reside "no fenômeno de segregação, produzida pelos mecanismos de formação dos preços do solo, estes, por sua vez, determinados conforme nossa hipótese pela nova divisão social e espacial do trabalho" (Lojkine, 1981, p.166).

Embora o peso deste elemento seja grande sobretudo quando se pensa na segregação das moradias, não é só a propriedade privada de terra que produz a segregação. É o que Jacobi chama de hiato entre as necessidades da população e a oferta de serviços, causado pelo investimento insuficiente e inadequado nas necessidades sociais. (Jacobi, 1986).

É a essa contradição estrutural que Castells chama de crise urbana: "os serviços coletivos requeridos pelo modo de vida suscitados pelo desenvolvimento capitalista não são suficientemente rentáveis para serem produzidos pelo capital, com vistas à obtenção do lucro. Daí nasce a crise de serviços coletivos necessários à vida das cidades".

O Estado-relação, condensação material de uma relação de forças acaba sendo responsável, dado seu equilíbrio instável de compromisso, por uma lógica de seletividade estrutural. Considerando-se que na atual fase do Modo de Produção Capitalista o Estado é cada vez mais responsável pela produção dos equipamentos coletivos, das moradias populares e do sistema de transportes acaba sendo o principal agente, através de sua lógica de seletividade, do processo de segregação.

A segregação urbana é assim produzida a partir da disputa das empresas por melhor localização, de especulação imobiliária e de seletividade estrutural da tomada de decisão pelo poder estatal.

Cabe lembrar que a segregação social é parte constitutiva do próprio modo de produção - mesmo se pensando no espaço de viver (na acepção de Harvey, 1982). Pode-se observar que "neste tipo de sociedade, a crise de moradia não é um acaso, é uma instituição necessária" (F. Engels em A Questão da Moradia, citado por Castells, 1983).

A segregação é reproduzida. À medida em que a estrutura urbana limita a acumulação operam-se "renovações" que procuram propiciar novos espaços de acumulação, deslocando a pobreza.

Destacou-se até agora sobretudo o aspecto de distribuição desigual do espaço para moradia e de serviços urbanos. Existe também a dimensão acesso.

O acesso aos serviços urbanos pode ser vedado pela tarifa mas também pela distância. Trani (1986, p.41) fala no "empobrecimento pelo tempo". Desse modo uma das expressões da segregação urbana é a questão de acessibilidade. Apontada por Lojkin e analisada para o caso da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) por Trani a prática de deslocamento aparece como importante indicador de deterioração das condições de reprodução da força de trabalho. Esta estaria condicionada pela oferta desigual de serviços de transporte, pelas características segregadoras do mercado de habitação e pela inserção da força de trabalho no mercado de emprego, onde a margem de escolha é mínima.

Por fim, as manifestações de segregação são milhares. A segregação da miséria acentua a exploração no seu local de viver. A expressão de Kowarick de **"espoliação urbana"** e de **"dilapidação da força de trabalho"** dão consistência a esse questionamento.

A cidade, na sua forma, está sempre separando, marginalizando, isolando ou ocultando a pobreza. A segregação espacial urbana é como uma arte delicada em mascarar tudo o que possa ferir a vista ou os nervos das elites, isolando sistematicamente a classe trabalhadora. Procura-se colocar a pobreza **"ao abrigo dos olhares das classes mais felizes"** (Engels, 1986).

Vale a pena recuperar alguns aspectos da descrição que Engels faz das grandes cidades inglesas, em A situação da classe trabalhadora na Inglaterra, em 1842. Aponta traços comuns das grandes cidades, descrevendo a segregação espacial, as condições de habitação, vestuário e alimentação dos operários ingleses nestas cidades.

Muito da descrição é específica do período, como o alerta o autor no Prefácio de 1872. Que os londrinos tiveram que **"sacrificar a melhor parte de sua situação de homens"** para criar a capital do mundo da época pode permanecer real. Contudo a condição daquela camada da população, da classe operária inglesa melhorou muito nos trinta anos seguintes, seja sob o aspecto da insalubridade das habitações e da cidade, seja da espoliação e desagregação da vida. A atualidade do texto contudo permanece. A descrição da segregação da miséria e da aparente neutralidade da burguesia não ficaria deslocada na Índia, no Brasil ou outras partes do mundo.

Londres era a capital comercial do mundo. Deslumbrou Engels, nos seus 24 anos. Sentia-se atordoado, ficava estupefato e discurria:

"Quanto aos sacrifícios que tudo isto custou, só os descobrimos mais tarde. Depois de pisarmos, durante alguns dias, as pedras das ruas principais, de a custo termos aberto passagem através da multidão, das filas sem fim de carros e carroças, depois de termos visitado os "bairros de má reputação" desta metrópole, só então começamos a notar que estes londrinos tiveram que sacrificar a melhor parte de sua condição de homens para realizar todos estes milagres da civilização de que a cidade é fecunda, que mil forças que neles dormiam ficaram inativas e foram neutralizadas para que só algumas pudessem se desenvolver mais e fossem multiplicadas pela união com outras" (Engels, 1986, p.35).

O quadro de Londres se repetiria em todas as grandes cidades da época. O fascinante deste "passeio" por Londres é que Engels procura descrever qual salário a sociedade paga ao trabalhador em troca do seu trabalho sob a forma de habitação, vestuário e alimentação.

Tratando da questão do aluguel, Engels afirma (grifado no original) que "por pior que seja um casebre, há sempre um pobre que não pode pagar por um melhor" (p.66).

Por outro lado, pergunta-se se tudo isso ocorre por acaso.

Para Engels, Manchester é um desafio a todas as regras de salubridade, arejamento e higiene. Sobre Manchester, descreve:

"A própria cidade está construída de uma maneira tão peculiar, que podemos habitá-la durante anos, sair e entrar nela cotidianamente sem nunca entrevermos um bairro operário nem sequer encontrarmos operários, se nos limitarmos a cuidar dos nossos negócios ou a passearmos. Mas isto deve-se principalmente ao fato de os bairros operários - quer por um acordo inconsciente e tácito, quer por intenção consciente e confessa - estarem separados com o maior rigor das partes da cidade reservadas à classe média, ou, então, quando isso é impossível, dissimulados sob o manto da caridade" (Engels, 1986, p.57). (grifo nosso).

Ele descreve Manchester, ressaltando a capacidade de se ocultar a pobreza. Mostra que embora um "bairro operário rodeie a zona comercial como uma cintura", além da qual moram a média e alta burguesia, seja "curioso (...) que estes ricos aristocratas das finanças (possam) atravessar os bairros operários pelo caminho mais curto, em direção a seus escritórios no centro da cidade, sem sequer notar que estão ladeados, à direita e à esquerda pela mais sórdida miséria" (p.57). As grandes ruas, com intenso comércio "são suficientes para dissimularem aos olhos dos ricos senhores e senhoras, de estômago robusto e nervos débeis, a miséria e a sujeira, complementos do seu luxo e de sua riqueza" (Engels, 1986, p.58).



Engels não ignora a questão do valor do terreno, embora não lhe atribua o principal papel. Afirma:

"Sei muito bem que esta disposição hipócrita das construções é mais ou menos comum a todas as grandes cidades; também sei que os varejistas devem, pela própria natureza do seu comércio, monopolizar as ruas principais; sei que em toda parte se vêem, nas ruas deste gênero, mais casas bonitas do que feias, e que o valor do terreno que as rodeia é mais elevado do que nos bairros periféricos. Mas em parte alguma constatei isolamento tão sistemático da classe operária, afastada das grandes ruas, uma arte tão delicada em mascarar tudo o que pudesse ferir a vista ou os nervos da burguesia como em Manchester" (Engels, 1986, p.58).

Engels chamava a atenção sobre os problemas de salubridade das cidades inglesas na primeira metade do século XIX. A concentração da miséria e a não intervenção do Estado levava a índices elevados de mortalidade por fome ou doenças. Por outro lado, cidades européias antigas tinham traçados que dificultavam um mínimo de circulação necessário ao capitalismo emergente. A cidade, como tudo no capitalismo, está em permanente mudança.

O exemplo clássico de intervenção do Estado é o de Paris. Destaque-se a contradição inerente ao processo de mudança na cidade. Em primeiro lugar pelo deslocamento e expulsão de milhares de pessoas. Depois pela possibilidade, com a maior mobilidade de reduzir os espaços restritos à burguesia, de abrir a cidade a todos. Por fim pela inevitabilidade de apenas se transferir, com a expulsão, a pobreza de lugar.

Georges Eugène Haussmann foi prefeito de Paris (por mandato de Napoleão III) no final dos anos de 1850. Implantou uma vasta rede de bulevares no coração da velha cidade medieval. A idéia era a de criar com as vias e artérias um sistema circulatório urbano.

Mas o empreendimento pôs abaixo centenas de edifícios, deslocou milhares e milhares de pessoas, destruiu bairros inteiros que aí tinham existido por séculos.

Engels comenta a propósito do "Método chamado Haussmann" (...). "Refiro-me à prática, hoje generalizada, de abrir grandes brechas nas vizinhanças operárias de nossas grandes cidades, especialmente aquelas situadas nas regiões centrais. (...) O resultado é o mesmo em toda parte: os becos e alamedas mais comprometedores desaparecem, para dar lugar à autoglorificação da burguesia, como crédito de seu tremendo sucesso - mas reaparecem logo adiante, muitas vezes no bairro adjacente" (Engels, 1955, pp.559).

A questão da mudança aparece no início do século XX no continente americano com outra cara. Não é a da insalubridade, embora ela seja problema, ou a do traçado medieval das cidades que incomodam. As migrações em busca de novos empregos acabam por criar conflitos nas cidades americanas. Observando a formação de bairros deteriorados, próximos da zona central (fenômeno que Engels já observava na Inglaterra) surge nos EUA a Escola de Chicago. As interpretações funcionalistas do fenômeno urbano tendem a tratar as contradições como conflitos passíveis de resolução e a segregação como uma tendência "natural" do homem em se agrupar segundo características econômicas e culturais. A dificuldade de absorção de mão de obra imigrante de forma produtiva conduz a estudos de integração social. Supõe-se que os problemas sejam de dificuldade de adaptação e não inerentes ao processo de acumulação. A partir do pioneiro Park (*The City*, 1915) relaciona-se comportamento humano com meio urbano. As matrizes teóricas vêm da ecologia vegetal e animal com as noções de adaptabilidade e convivência. Desse modo, a questão da segregação aparece dentro do conceito de vizinhança, juntamente com valores étnicos e sociais. Supõe-se a livre iniciativa do indivíduo e sua opção.

Acredita-se ou se toma como real a possibilidade de mobilidade do grupo social na cidade. Um dos autores desta escola, Burgess, tem uma definição de segregação que merece registro neste trabalho. "Esta diferenciação em naturais agrupamentos econômicos e sociais dá forma e caráter à cidade. Porque a segregação oferece ao grupo, e, portanto, aos indivíduos que o compõem um lugar e um papel na organização total da vida da cidade. A segregação limita o desenvolvimento em certas direções mas deixa-o livre em outras. Estas áreas tendem a acentuar certas características, atraindo e desenvolvendo as respectivas espécies de indivíduos e assim tornando-se mais diferenciadas" (Burgess, p.362).

Assim como é "natural" a segregação também o é seu preconceito quando verifica na "seleção ocupacional por nacionalidade" uma explicação por "temperamento ou circunstâncias sociais" na qual cabem aos chineses as lavanderias e aos pretos carregar peso!

Na importante crítica de Castells se abole a sociologia e cultura urbanas ideológica para se pensar a estrutura espacial urbana (articulação espacialmente específica dos elementos fundamentais da estrutura social - consumo, produção, gestão e intercâmbio) (Castells, 1975). Os problemas urbanos não podem ser tratados como problemas de integração, como normalmente analisa a Escola de Chicago.

Talvez o cinismo dos que realizam a política de renovação urbana ou construção de avenida nos mesmos EUA seja melhor exemplo do caráter de contínua mudança das cidades e recriação da segregação.

Ao pensar a segregação supomos todo um processo de constituição de uma cidade. Se apresentamos a descrição magistral de Engels como um retrato também compreendemos o movimento, as transformações, embora como o mesmo Engels observa "os becos e alamedas comprometedores" reaparecem logo adiante. Supõe-se assim um movimento constante no qual a segregação é sempre recriada em bases novas.

O ritmo das renovações é alucinante no século XX. Nova Iorque, a meca da modernidade, nos dá um bom exemplo de como a mudança repõe a segregação; tudo a "golpes de cutelo".

Berman descreve a cidade no contexto que chama "o mundo das vias expressas". Cita as máximas de Robert Moses, urbanista americano como expoente deste "mundo": "Quando você atua em uma metrópole superedificada, tem de abrir seu caminho a golpes de cutelo. Eu vou simplesmente continuar construindo. Vocês façam o que puderem para impedi-lo" (Berman, 1987, p.274). (grifo meu).

As transformações no bairro do Bronx permitem associar Nova Iorque a Paris no século XIX? O que se vê com "Uma olhada de relance à paisagem urbana ao norte e ao sul (...): centenas de edificações cercadas de construções carbonizadas e queimadas; dúzias de quarteirões cobertos com nada mais que tijolos espalhados e sucata" (Berman, 1987, p.275).

Ou nos fazem lembrar do Brás e outras alterações em São Paulo? Mais violento talvez, porque lá havia metrô e sua população (imigrantes e judeus) quase não tinha automóvel. A via expressa destrói o bairro, transforma o meio "gueto" e não lhe traz nada. O que ocorre? "Apartamentos que por vinte anos tinham sido seguros e estáveis foram esvaziados, muitas vezes virtualmente do dia para a noite; enormes e empobrecidas famílias negras e hispânicas mudaram-se em grandes leva, fugindo para pardieiros ainda piores, com frequência sob os auspícios do Departamento de Bem Estar - e mesmo assim pagando aluguéis inflacionados - espalhando o pânico e acelerando a fuga (...). Então, despovoado, economicamente exaurido, emocionalmente em frangalhos (implacáveis como os danos físicos, as feridas interiores foram piores), o Bronx estava maduro para todas as terríveis espirais da praga urbana" (Berman, 1987, p.278).

E o que diziam as autoridades (Moses) sobre a expulsão? "Há pessoas que gostam das coisas como elas são. Não posso oferecer-lhes nenhuma esperança. Elas devem continuar se mudando cada vez mais para longe. Este estado é muito grande e existem outros ainda. Deixem que vão para as Rochosas" (op. cit., p.279).

Essa sugestão de Moses à população do Bronx equivaleria a indicar à população pobre do Brás que se mude para as margens da Transamazônica.

Outro aspecto importante deste "mundo das vias expressas" é que a questão acesso assume todo o seu papel no conceito de segregação. As alamedas criadas por Moses em Long Island "somente podiam ser experimentadas de automóvel: as passagens de nível foram propositalmente construídas numa altura que obrigava os ônibus a abandoná-las, de modo que o trânsito público não pudesse trazer as massas da cidade à praia" (Berman, 1987, p.283).

Com o correr do tempo, esse mundo das vias expressas acabou gerando novas necessidades. O incentivo ao uso do automóvel, em detrimento do transporte coletivo, determinou, em vários casos, o tipo de mudança que deveria ocorrer. Mais do que isso, a ação de empresas privadas, nesse contexto, passou a exigir do Estado o equacionamento e a solução dos problemas advindos das dificuldades de circulação, problemas estes gerados, em parte, por essas mesmas empresas. Como bem lembrou Walter Lippmann: "A General Motors despendeu uma pequena fortuna para convencer o público norte-americano de que se desejava gozar dos benefícios da empresa privada na fabricação de automóveis, teria de reconstruir suas cidades e suas rodovias pela ação da empresa pública" (in Berman, 1987, p.287).

A voracidade e a velocidade das empresas privadas aliadas de um Estado impenetrável para a maioria carente da população fazem da segregação praticamente uma regra na constituição das cidades.

### 1.3 - Transporte Coletivo Urbano

O processo de urbanização capitalista produz um agravamento das condições de deslocamento em geral. Existem duas grandes linhas para abordar essa problemática: estudo dos sistemas de transporte e estudo dos transportes enquanto política social urbana, a sócio-economia de transportes. No primeiro caso, encontram-se os trabalhos inspirados na teoria econômica neoclássica, como modelo de Loury ou o modelo gravitacional. São modelos de uso sofisticado dos instrumentos de informática, reducionistas em diversas medidas mas que podem ter êxito em planejamento descentralizado de pequena escala.

A outra corrente estuda as práticas de deslocamento da população, investiga as relações entre baixa renda e degradação do deslocamento enfatizando o estudo da mobilidade da força de trabalho sob os aspectos de deterioração dos transportes coletivos, mobilidade (motivos, desejos, destino) e mobilização (da força de trabalho).

De modo geral podem-se reconhecer alguns tipos básicos de estudos sobre os transportes coletivos na América Latina:

- a) os que inserem a problemática no contexto urbano da América Latina;
- b) os que privilegiam a lógica setorial;
- c) os que enfocam a apreensão da situação dos transportes coletivos sob o ângulo dos seus atores.

Uma contribuição relevante para definir um quadro referencial é a classificação de Henry (1985). Classifica a temática em cinco gêneros:

- a) diagnósticos parciais sobre aspectos analíticos dos transportes nos países de capitalismo tardio e na América Latina que contemplam aspectos de tráfego e viabilidade, demanda e crescimento urbano, concepção de sistema e veículos etc. A ênfase se dá sobre opções de melhoramentos e proposição de alternativas;
- b) estudos de planejamento urbano, que informam planos diretores como pesquisas origem/destino e projeções de médio e longo prazos;
- c) estudos de engenharia de transportes, que procuram operacionalizar e racionalizar sistemas de transportes de massa;
- d) investigações de caráter sociológico, econômico, histórico e político, elaboradas em centros de pesquisa sobre aspectos determinantes da questão urbana e transportes;
- e) literatura de periódicos, informativos sobre a opinião pública, usuários e transportadores.

Para Henry, uma análise profunda exigiria integrar algumas dessas modalidades. Propõe uma análise "sócio-econômica" que pretende "mostrar como o transporte reflete e condiciona o conjunto da organização espaço-temporal do corpo social e por em relevo os diferentes modos de regulação de práticas sociais em profunda transformação." (Henry, 1985, p.1).

No contexto da América Latina os temas tratados nos estudos são:

a) a urbanização acelerada

Este tema dá origem a abordagens bastante diferentes sobre a problemática dos transportes na América Latina. Entre ela estaria em primeiro lugar a do Banco Mundial. O transporte urbano é tratado como elemento que contribui para economias de escala, estendendo as opções de trabalho e o acesso à saúde, educação, lazer etc. Em função de "deseconomia de saturação", o transporte entra como variável intermediária entre urbanização e desenvolvimento econômico e social e poderia compensar efeitos negativos da concentração urbana.

A segunda abordagem é a de Borry e outros pesquisadores do CETUR na França, que elaboram diagnósticos estabelecendo "causalidade negativa unívoca entre urbanização e transporte".

A terceira associa transporte a processo migratório, estabelecendo uma relação quase mecânica entre processo de urbanização e organização do transporte.

b) transporte em cidades submetidas ao capitalismo dependente

Dentro desse grupo estariam cientistas sociais de diversos países como Quijano, Cardoso, Singer, Pradilla e Kowarick.

Alguns dos aspectos analisados são a interconexão e a comunicabilidade entre os elementos do sistema produtivo e a necessidade de assegurar a reprodução da força de trabalho para o capital. Observam-se importantes limitações no capitalismo dependente para o cumprimento deste segundo aspecto, seja porque essa responsabilidade estaria a cargo de órgãos públicos impotentes e inoperantes, seja pela diferenciação dos mercados de trabalho e mesmo pela estrutura da força de trabalho (pouco qualificada, grandes exércitos de reserva, formas de produção não diretamente subordinadas ao capital) permitindo que sejam contidas exigências de reprodução da força de trabalho e se descarregue sobre os próprios trabalhadores a responsabilidade pela sua sobrevivência.



A maior parte desses trabalhos desenvolve pouco em que condições o transporte se torna fator importante no processo de acumulação.

#### c) crise urbana e crise de transportes

Castells e Jaramillo abordam esta relação analisando os elementos críticos estruturais da situação de transportes públicos considerando a deficiência do serviço, a debilidade quantitativa da oferta, a multiplicidade de modos de prestação, a escassa intervenção pública tanto em recursos institucionais como tecnológicos. O caráter estrutural da crise se mostraria redobrado pelas dimensões conjunturais da dívida externa, da baixa acumulação, da inflação tendo como consequência a diminuição da capacidade de desenvolvimento de valores de uso coletivos. A elevação dos custos de transportes e os reduzidos aportes do Estado levariam, na maior parte das vezes, à paralisação de projetos, redução de subvenções, elevação tarifária e redução do poder aquisitivo da população.

É interessante que a partir de diagnóstico semelhante o Banco Interamericano de Desenvolvimento aponte como propostas o corte de subsídios, tarifas de mercado, privatização e gestão racionalizada.

#### d) segregação urbana e mobilidade

Diferentes linhas de estudo tratam dessa temática. Zahavi e Roth estudam as diferenças entre a demanda em países avançados e de capitalismo tardio através de pesquisa origem/destino concluindo que há uma certa universalidade no comportamento da demanda. Assim, apresentam as seguintes conclusões: "a mobilidade motorizada varia em função das taxas de motorização individual e utilização de veículos particulares; com o crescimento das cidades, aumentam as distâncias e diminui a velocidade dos deslocamentos; existem limites físicos à fluidez dos deslocamentos; a duração de utilização diária de veículos próprios é valor universal". (Henry, 1985).

Outros autores como Thompson da CEPAL consideram que diferenças sócio-econômicas geram comportamentos de mobilidade diversos.

Não serão retomadas as teorias sobre mobilidade de Trani e Kowarick, já descritas no item anterior.

Outra vertente de estudos é aquela que estuda as lógicas setoriais do transporte urbano através das dimensões macroeconômicas, do planejamento setorial e as determinantes microeconômicas. Analisa-se o transporte nas equações do desenvolvimento e o transporte e planejamento local.

Ao estudar a questão do transporte urbano no Brasil deve-se observar que o setor sempre ocupou lugar subordinado no âmbito da política nacional de transportes. (Fagnani, 1986 e Braga e Agune, 1979).

Embora o conteúdo da política nacional de transportes tenha aspectos diferenciados ao longo dos últimos 40 anos, em geral não se observou o atingimento de objetivos de equidade social. (Fagnani, 1986).

A opção pelo padrão automobilístico rodoviário e pela industrialização pesada que, para efeitos de análise, pode ser datada com o Plano de Metas (1956) representou, segundo essas análises, uma marginalização do setor de transportes coletivos na estrutura de financiamento.

É apenas com os choques do petróleo e a crise energética na década de 70 que se recoloca a questão do transporte coletivo. O II PND prevê uma base financeira para o transporte urbano, ainda que limitada. Este período é marcado por um "processo de restrição paulatina da capacidade de financiamento autônomo das políticas setoriais federais" (Fagnani, 1986) e pela transferência do controle dos recursos tributários para a Secretaria do Planejamento (SEPLAN).

Braga e Agune observam que a priorização dos benefícios sociais no Plano Trienal (1963 a 1965) ficou no discurso pois os determinantes políticos e econômicos se mostraram mais fortes.

Outra forma de análise, uma leitura institucional dos impasses de gerenciamento, é feita por Barat. Aponta 1937 como data relevante pela criação do DNER (Departamento Nacional de Estradas de Rodagem), indicando o processo de crescimento do peso do setor rodoviário centralizado, antes portanto do período **"da implantação do padrão rodoviário automobilístico"**, identificado por Fagnani e Braga e Agune como iniciado em 1952.

Deve-se ainda destacar como relevante o papel da mobilidade como essencial à circulação, logo à reprodução do capital bem como o caráter de serviço social do transporte coletivo.

Analisar o momento de circulação da força de trabalho conduz à análise de sua mobilização, ou seja, **"o conjunto das condições concretas que presidem, numa época histórica dada, o ato de compra e venda da força de trabalho"** (Chapoutot e Gagneur, 1973, p.54). Considera-se assim **"a questão do transporte como elemento de mobilização da força de trabalho"** (idem, p.54). O transporte de pessoas constitui um suporte material necessário à compra e venda de força de trabalho. A organização do processo de produção é dominante sobre a organização da mobilização da força de trabalho. Considera-se que dado o interesse vital do capital pela mobilização da força de trabalho procura-se reduzir seu custo pela intervenção do Estado. Note-se que a produção do automóvel particular responde a outra lógica. O estágio de produção e funcionamento das empresas de transportes coletivos é determinado historicamente.

Trani (1985) analisa o agravamento das condições de deslocamento na Região Metropolitana de São Paulo. Constata que o agravamento é seletivo, atingindo **"primordialmente as camadas de renda mais baixa e particularmente aqueles que residem nos bairros periféricos"** (Trani, 1986, p.41).

O estado crítico dos transportes coletivos urbanos no Brasil bem como a forma desigual de produção e de acesso dos serviços à população exigem ações em diversas esferas. Nesse estudo, pretende-se tratar das questões institucionais e da gestão.

## **CAPÍTULO 2**

### **PRINCÍPIOS NORTEADORES PARA A DISCUSSÃO DE MECANISMOS DE GESTÃO DE TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS**

Este capítulo procura recuperar a gênese da articulação público/privado nos transportes coletivos urbanos no estado de São Paulo e apresentar alguns dos problemas relativos à intervenção do Estado no Brasil, que se referem a heranças do autoritarismo e da excessiva centralização, que promoveram diferentes formas de privatização do Estado. Também se discute o que se entende por regulamentação. Trata-se de uma discussão geral sobre o tema, entendendo a regulamentação como a expressão normativa e legal de uma forma de articulação entre o setor público e o privado.

Objetiva-se com essas discussões iluminar o debate sobre a gestão dos transportes coletivos urbanos. Procura-se mostrar que a escolha de um modelo institucional responde a determinados pressupostos ou princípios. Ao mesmo tempo, procura-se abrir um leque de questões ou desafios para atuar no sentido de conceber um modelo institucional capaz de equacionar alguns dos problemas emergentes no setor.

Percorre toda a argumentação a preocupação com a necessidade de procurar soluções novas para os problemas. Espera-se não limitar esta discussão à mera opção entre prestação do serviço diretamente pelo Estado ou delegada e liberada de controles.

Pelo contrário, a discussão sobre a articulação público/privado, sobre as vantagens da regulamentação para a qualidade do serviço prestado não podem nos eximir de enfrentar a questão da ineficiência do setor público, da ausência de controles efetivos soterrados sob profusões de controles burocráticos. Isso inclui enfrentar, e eventualmente rever, a opção pela administração indireta. Equacionar a questão institucional dos transportes coletivos significa desvendar os pontos positivos e negativos de cada mecanismo de gestão, seus limites e potencialidades.

Neste capítulo serão tratadas as questões gerais e os princípios norteadores. Nos seguintes a análise se centrará nos próprios mecanismos.

A concepção de um modelo institucional ou de um modelo de gestão (expressões pouco definidas na literatura organizacional e usadas por vezes como sinônimas) exige algumas caracterizações prévias:

- 2.1 - A descrição do histórico institucional do serviço ou sistema, no caso os transportes coletivos urbanos, para iluminar a discussão sobre a articulação do setor público e privado.
- 2.2 - A regulamentação: explicitação formal de uma intervenção particular do Estado.
- 2.3 - Seleção de princípios norteadores e de desafios para conceber um modelo institucional de transportes coletivos urbanos capaz de interferir na situação atual.

## 2.1 - Articulação Público/Privado

A especificidade do serviço de transporte coletivo na América Latina já foi em parte descrita no capítulo sobre referenciais teóricos. Tratou-se então das características da urbanização capitalista, de sua lógica segregadora e excludente, ao que se somam, no caso brasileiro, as especificidades das políticas sociais e a ausência de uma política voltada para os transportes coletivos urbanos. Descreveram-se também as dificuldades adicionais advindas de um processo histórico marcado pelo autoritarismo e centralização, intermediado por breves períodos mais democráticos, mas que nem por isso favoreceram a formação de uma cidadania plena mas apenas regulada. O populismo e a excessiva centralização moldaram um setor público opaco, desfalecente, socialmente ineficaz, administrativamente improdutivo, economicamente perdulário e politicamente burocratizado conforme as análises de Wanderlei Guilherme dos Santos e Sergio Henrique Abranches. (Santos, 1988 e Abranches, 1987).

Muito dessa análise geral se aplica ao caso dos transportes coletivos em São Paulo.

A grande diferença entre países desenvolvidos e de industrialização tardia no que se refere ao serviço de transportes reside nos níveis de catividade dos usuários do serviço, ou seja, nas diferenças de elasticidade de demanda com relação ao preço e à qualidade do serviço (na América Latina, 60% dos usuários dos transportes coletivos não poderiam optar por outro serviço), no ritmo de crescimento das cidades e na gênese e organização das empresas provedoras dos serviços. (ver Figueroa, 1987).

Tendo já descrito de forma abrangente a urbanização capitalista, cabe agora tratar da gênese e organização das empresas provedoras dos serviços.

## **Histórico das alterações no serviço de transporte coletivo em São Paulo**

- 1872            -   Bonde com tração animal
- 1875            -   Conclusão da ferrovia
- 1901-1925       -   Bondes elétricos, operados por concessionária estrangeira (Cia Light) em regime de monopólio: únicos responsáveis pelo transporte coletivo em São Paulo
- A partir de 1915   -   Incremento do uso do automóvel: expansão do sistema viário
- 1925            -   Início da operação dos ônibus com grande dispersão da propriedade
- Déc. de 30      -   Light anuncia desinteresse pela operação do serviço de bondes; é forçada a continuar operando por decreto
- 1939            -   Bondes e ônibus dividem responsabilidade pelo TCU; criação da Comissão de Estudo de Transportes Coletivos em SP
- 1946            -   Criação da CMTC como operadora exclusiva; incorpora bondes
- 1949            -   1ª linha de trolebus
- 1950            -   Ônibus substitui bonde no papel de vetor de estruturação dos bairros e como modo predominante de transporte
- 1968            -   Extinção dos bondes

Do final do século passado até cerca de 1950, o modo dominante de transporte coletivo urbano era o bonde, serviço prestado pela Companhia Light, de capital inglês, em regime de monopólio. Como observa Figueroa (1987), o bonde era também o modo dominante em outras cidades latino-americanas até os anos 30, sendo operado por empresas que, em sua maioria, eram de propriedade privada, nacional ou estrangeira. Operavam os serviços e promoviam as inversões de base para sua atividade. Nesse período era débil a participação dos estados latino-americanos nessa esfera (Figueroa, 1987, p.53). A própria forma de outorga do serviço se dava através de modalidades essencialmente liberais em tipos de contratos de risco, tendo a empresa privada bastante liberdade de iniciativa.

Em paralelo à urbanização acelerada das cidades latino-americanas, as companhias de bonde privadas foram gradualmente abandonando o serviço. Figueroa crê que o setor público assume o serviço de bondes na década de 50 **"mais por abandono do serviço por parte das empresas do que por uma política explícita"** (Figueroa, 1987, p.55). Aparece como **"solução de emergência"**, **"resposta a um fato consumado"**.

O transporte público por ônibus começa a se desenvolver nos anos 30, superando o bonde nos anos 50, sendo em parte responsável por sua quebra.

Cornejo e Pacheco (1986) e Figueroa (1987) analisam de modo semelhante o surgimento do serviço por ônibus como atividade quase artesanal que atrai inúmeros pequenos proprietários que **"descobrem espaço com grandes possibilidades econômicas em evidente expansão"** (Figueroa, 1987, p.56).

Num primeiro momento não há regulamentação por parte do Estado. A intervenção do Estado será diferente nos países latino-americanos. Enquanto em Buenos Aires se privilegiará o bonde através de garantias contra o ônibus, em Bogotá é o último que será favorecido.



A normatização só ocorrerá com a falência do serviço de bondes. "Praticamente em nenhum lugar se define com clareza o poder estatal sobre a atividade; tudo se reduz a normatizar as formas que devem e podem assumir as empresas privadas" (Figueroa, p.58).

O início da regulamentação envolve algum conflito entre poder público e transportadores. Embora a determinação das rotas seja atribuição do poder público, em geral resultam de proposições dos transportadores que acabam também decidindo sobre a qualidade, horários e tipos de veículos. Figueroa diz que o Estado zela pela fixação das tarifas seja por querer agir sobre o conflito entre o custo de transporte para os mais pobres e a rentabilidade dos transportadores seja porque com isso manipularia um dos fatores das recorrentes tendências inflacionárias nas economias latino-americanas (op.cit., p.60).

Cornejo e Pacheco (1986) tratam desse processo especificamente para o caso de São Paulo discutindo a articulação Público/Privado na oferta de transportes coletivos.

Descreve-se nesse artigo o crescente esforço de regulamentação, especialmente desde meados dos anos 70, da atividade em São Paulo através dos mecanismos de concessão de linhas e regiões, tendência revertida na gestão Jânio Quadros de 1985 a 1988.

Pacheco e Cornejo chamam a atenção para a prevalência da lógica dos interesses privados "na natureza dos compromissos adotados entre os atores intervenientes no setor, em detrimento de uma noção social dos transportes" (1986, p.18).

Rangel (1987), discutindo o papel dos serviços públicos e utilidade pública, associa a "mudança do capital físico comprometido na prestação dos serviços" à mudança do "enquadramento institucional dos mesmos" (p.9).

Assim, num primeiro momento, os serviços públicos eram concedidos a empresas privadas estrangeiras. Esse momento, prévio à industrialização nacional, é caracterizado por aquisição de insumos no mercado externo. No caso de transportes coletivos urbanos em São Paulo esse período seria aquele em que cabia à Companhia Light a operação dos bondes de São Paulo (até a década de 30).

No segundo momento os serviços públicos estariam sob administração direta do Estado, esquema que Rangel afirma justificar uma "participação crescente do poder público, via fisco, como fonte, e, como uso, uma participação também nacional (...), no suprimento de bens de produção" (p.9). No caso de ônibus urbanos em São Paulo a transição entre o desinteresse da Light e a criação da CMTC se caracteriza pela primeira tentativa de regulamentação através da criação por Prestes Maia em 1939 da Comissão de Estudos de Transportes Coletivos. Em 1946 é criada a CMTC e são unificados os sistemas de bondes e ônibus.

No terceiro momento os serviços públicos são concedidos a empresas públicas. Apela-se ao "crédito tanto interno como externo, sob a forma de antecipação de futuros recursos fiscais" (p.9).

Rangel crê que este último enquadramento encontra-se em profunda crise, pois "todos os recursos fiscais antecipáveis pelo crédito interno ou externo já foram usados" (Rangel, 1987, p.10).

Tema abordado de forma geral no referencial teórico, observa-se grande dificuldade em tratar das questões da participação do Estado e de seu papel regulador pelo mau uso feito das estatais ao longo dos últimos 25 anos. Assiste-se a uma progressiva privatização do Estado, embora formalmente seja grande o papel do Estado na economia.

Ocorrem, pelo menos, três ordens de questões que favorecem a privatização do Estado:

- a) processo decisório fica nas mãos de agentes econômicos individuais (ou oligopólios)

Sonia Barrios considera que "a intenção do setor público de reorientar os processo econômicos nas sociedades capitalistas subdesenvolvidas depara com um obstáculo intransponível: de que estas economias funcionam como economias de mercado e, portanto, as decisões finais e reais nesse campo são tomadas por agentes econômicos individuais em função de seus interesses particulares" (Barrios, 1986, citado por Souza, 1987, p.40).

- b) a privatização consegue ser camuflada através dos mecanismos de concessões (transportes, comunicação) ou convênios (saúde)

"No Brasil, a mescla na produção e apropriação do espaço bem como na gestão dos serviços públicos e privados é muito intensa, embora por vezes escamoteadas sob a forma de convênios (...) e concessões" (Souza, 1987, p.47).

- c) a ação do Estado conduz a redistribuição de rendas às avessas

A solução intermediária brasileira, onde convivem "mecanismos de mercado e liberdade individual sujeitos à regulação do Poder Público" e instituições públicas levou tanto à "excessiva dosagem de intervencionismo estatal" em alguns setores como a "redistribuição de renda às avessas" segundo Contador (1987, p.25).

Contudo, embora muitos autores concordem que tenha ocorrido uma privatização do Estado no Brasil, teóricos de diferentes linhas de pensamento são cautelosos diante do papel do Estado no que se refere a serviços públicos.

**"Como expressão dessa "privatização do Estado" os serviços públicos essenciais à reprodução de força de trabalho - a cargo do poder público ou da iniciativa privada - tiveram sua lógica de produção regida por critérios de rentabilidade capitalista, por conseguinte excludente. Outra expressão desse processo corresponde justamente ao fortalecimento do poder político central e, como contrapartida, ao esvaziamento do poder político local."**  
(Daniel, 1988, p.27).

Maria Adélia de Souza considera que a discussão sobre privatização dos serviços públicos deve ser examinada no contexto histórico, **"numa perspectiva de entendimento da função dos serviços no modo de produção capitalista"** (Souza, 1987, p.39)

Nesse sentido, variam as visões sobre as formas de produção e oferta do serviço de transporte coletivo. Embora serviço essencial e de responsabilidade do município na Nova Constituição, existem autores que consideram que a propriedade pública não é relevante.

Este tipo de argumentação é usado por Figueroa, inspirado na experiência francesa. "Lá, as empresas só prestam serviços em contratos que estabelecem uma garantia de receita e uma rentabilidade fixa para que o capital privado não corra nenhum tipo de risco. Caso a receita operacional seja insuficiente para financiar o sistema, recorre-se a formas variadas de financiamento externo oriundas das coletividades locais e do Estado central bem como do "versement transport"(1) pago pelas empresas com mais de 10 empregados" (Figueroa, 1987, pp. 64 e 65).

Posteriormente deve-se retomar a discussão sobre a possível privatização do Estado através da tarifa, ou seja, o risco de repasse de recursos públicos para o operador privado através da tarifa.

Requião, relatando a experiência da prefeitura de Curitiba (1985-1988), reforça a argumentação de Figueroa.

"...praticamente todos os resultados e avanços obtidos só foram possíveis graças ao novo modelo institucional, que efetivamente devolveu ao poder público as suas legítimas atribuições de planejamento, organização, fiscalização e de controle de um serviço essencial para a população. As empresas privadas, ainda que idôneas, não têm competência para gerenciar integralmente um sistema de transporte público, uma vez que os seus objetivos, apesar de legítimos, são incompatíveis com a função social do transporte coletivo.

Daí se depreende que não é a discussão ideológica entre estatização e privatização que levará à solução ideal da questão dos transportes públicos - o caminho mais eficaz é determinar com precisão o papel do Poder Público e o da iniciativa privada" (Requião, 1989, pp.57 e 58).

---

1. "Versement transport" - no Brasil tem sido usada a tradução de taxa de transportes.

Destaca-se a relevância da forma de articulação do público e privado sobre a questão da propriedade pública.

A questão central não seria quem presta os serviços mas como se resolve a relação entre a propriedade privada dos meios de produção do serviço e o necessário consumo coletivo e indiscriminado dos mesmos.

A argumentação de Figueroa é frágil quando diz que na experiência latino-americana verificou-se que a propriedade pública não é condição suficiente para resolver esta contradição. Não ser condição suficiente é muito diferente de sua afirmação categórica de que "não é relevante".

A precariedade dos serviços de transportes na América Latina é atribuída por Figueroa à falta de definição sobre "as formas de financiamento e o tipo de controle que se estabelece entre a comunidade e as empresas" (Figueroa, 1987, p.71).

A experiência de Curitiba pode ajudar a desenvolver este raciocínio.

Visando equacionar o problema de financiamento foi incluída no valor da tarifa uma parcela destinada à formação de um Fundo Municipal para Aquisição da Frota Pública.

O novo Regulamento com a "Cláusula de Reversão" estabelece que os ônibus dos operadores, após pagamento integral de seu valor através do item amortização de capital, ao final de sua vida útil, passarão a constituir patrimônio público, revertendo à propriedade do município.

"Pode-se afirmar que o modelo institucional implantado considera, por princípio, que o gerenciamento do sistema deve ser público, embora não descarte o papel da iniciativa privada, que tem o seu espaço na operação dos serviços. Da mesma forma, a introdução de uma frota pública pode ser associada a uma operação privada. Por conseguinte, o serviço fica assegurado à população usuária, pois, na falta ou omissão das empresas operadoras, o Poder Público estará capacitado e equipado para assumir também a operação do sistema." (Requião, 1989, pp.53, 54 e 55).

Pela importância que o serviço tem para a reprodução da força de trabalho é preciso desenvolver mais a análise sobre a articulação público/privado. Alternativas de frágil sustentação têm consequência altamente lesiva sobre a saúde da força de trabalho.

Se o Poder Público é frágil nos seus mecanismos para assegurar o direito ao transporte a ponto de ter que se equipar com uma reserva de segurança contra a falta ou omissão do setor privado, é preciso aprofundar mais a discussão sobre o problema. Acrescente-se a isso (com base na experiência de Curitiba) o risco da descontinuidade administrativa, desmontando modelos implantados.

No fundo, o problema reside na resistência dos poderes públicos em subsidiar o transporte para assegurar qualidade mínima. Aqui estaria a questão chave, para Figueroa, da relação entre as instâncias organizadoras e as operativas. As formas de financiamento definem "o caráter privado da prática do transporte (e não necessariamente sua propriedade)" (pp.72 e 73).

Dada sua relevância e papel estratégico, essa questão será retomada no capítulo sobre desafios de mudança de meios e métodos.

Deve-se também enfatizar a problemática da empresa pública para poder pensar a articulação público/privado. É trágica a realidade de falta de sentido social, ineficiência e clientelismo das empresas públicas de transportes.

**"As empresas públicas serviram fundamentalmente para sangrar mais os reduzidos recursos do Estado, pagar dívidas eleitorais com empregos e inclusive oferecer um serviço de qualidade excepcional para aqueles que já têm automóvel" (Figueroa, 1987, p.68).**

Contudo, ao invés de condenar a empresa pública é preciso reconhecer o tipo de Estado que privatiza ao invés de socializar suas políticas. É um passo necessário para rebater o empreguismo e as práticas clientelísticas.

Nessa articulação público/privado, parte fundamental da argumentação privatizante se deve à resistência a políticas de socialização da sustentação do serviço (mecanismos de financiamento) e à regulamentação por parte dos operadores privados e beneficiários indiretos do serviço.

Oscar Figueroa argumenta que as tendências privatizantes centram-se nos aspectos de financiamento do setor e contra os mecanismos reguladores do Estado.

Esse tipo de problema conduz à necessidade de se pensar num modelo institucional diverso do atual, mais democrático, transparente e sujeito ao controle da população.

A impunidade das empresas públicas e o esgotamento da capacidade de financiamento do setor leva alguns autores a procurar a solução aparente, sem conseguir desvendar o real problema.



Assim, Rangel considera "caduco o instituto da concessão do serviço público a empresa pública" (Rangel, 1987, p.11).

Para o autor o novo enquadramento institucional terá que dar conta de duas ordens de problema, "a ausência de oportunidade de inversão ao alcance do setor" e a "insuficiência da capacidade instalada dos serviços públicos existentes dadas as novas necessidades criadas (...) pelo processo de industrialização".

Vê a saída através da "conversão da concessão do serviço público a empresa pública, em concessão do mesmo serviço a empresa privada". Argumenta que esta seria solvente por dispor de recursos e "poder recorrer ao crédito público em condições menos leoninas do que as atualmente impostas ao Estado" (Rangel, 1987, p.12).

A base do raciocínio de Rangel é supor maior a capacidade de controle do Estado na posição de poder concedente e credor hipotecário. Seria maior sua flexibilidade diante de eventual inadimplência do concessionário do que é hoje diante da empresa pública.

É de maneira enfática que o autor defende a privatização, considerando-a "condição sine qua non para a superação da presente crise, no mais lato sentido desta expressão. O caso é que, para que o Estado possa legitimamente receber uma hipoteca, é mister que o concessionário devedor não seja o Estado" (Rangel, 1987, p.24).

Novamente o raciocínio se mostra apenas parcialmente correto. Se é verdade que a situação da economia brasileira e do setor público é de total impunidade, a questão é, como disse Francisco de Oliveira (Seminário FUNDAP, 1989) que se precisa de mais governo, mais controles. Flexíveis mas irredutíveis, a meu ver.

## 2.2 - A Questão da Regulamentação: explicitação formal de uma intervenção particular do Estado

Regulamentação segundo o Aurélio é o "ato ou efeito de regulamentar"; ou, "redação e publicação de regulamentos de associação ou instituto". Definição mais completa traz o Webster's Third New International Dictionary, USA, 1970, ao defini-la como "um princípio ou regra de mando que trata de procedimentos" ou "uma ordem ou regra que tenha vigência legal e que seja emitida por uma autoridade executiva governamental, normalmente por poder concedido numa constituição ou delegado por lei".

A noção de regulação/regulamentação caracteriza a existência de um serviço público, com regime jurídico específico.

O termo desregulamentar parece paradoxal a Marc Guillaume (1989) (2) porque significaria "deixar de assegurar funcionamento". Para ele, o que está em jogo hoje não é a alternativa regulamentação/ desregulamentação mas a crise do modo de regulamentação. Poder-se-ia falar em "reregulamentação".

Entende-se por desregulamentação externa a desregulamentação por liberalização, ou seja, passar do monopólio público para mercado aberto, concorrencial e privado. Pode significar tanto a desnacionalização quanto a privatização.

A desregulamentação interna é definida como suavização das regras.

Para Guillaume são diferentes os motivos que orientam o neoliberalismo nos diferentes países avançados. Concorrência, competição, complexidade de internacionalização são razões básicas mas as formas e crises são específicas, da rigidez da estratégia inglesa, com seus custos sociais elevados, à

2. Professor francês da Université de Paris - Dauphine e pesquisador do Centre National de Recherche Scientifique.

estratégia norte-americana, mais sutil e setorializada que procura ampliar o grau de liberdade dos órgãos públicos.

Nesse quadro dos países avançados, é interessante observar que na França, a partir da eleição do socialista François Mitterrand (1981) são tomadas medidas de reforço dos serviços públicos tradicionais, na contra-corrente.

O que nos interessa do ponto de vista da regulamentação dos transportes coletivos urbanos no Brasil nessa experiência internacional é a crítica feita na França aos serviços públicos. (Guillaume, 1989).

Afirma-se, em primeiro lugar, haver excesso de controles formais e ausência de mecanismos eficazes de avaliação. Em segundo, há dificuldade em mobilizar os funcionários. A lista é longa e os problemas universais. Há distância entre a organização pública e o usuário (ou contribuinte). Observa-se conservadorismo e corporativismo em diversos setores, preocupados em manter privilégios. Esta situação é agravada na França pelos processos de formação e seleção. Por fim, aponta-se a incapacidade de considerar o campo completo de consequências no processo decisório.

Entretanto, há especificidades positivas do serviço público. A principal é a de não se limitar ao setor solvável. Eventualmente pode usar estratégias de ponta. Pode impor regras ao setor privado, segundo Guillaume, ou pelo menos, creio, evitar a prevalência da lógica estrita do mercado e do capital.

A idéia de desregulamentação na França, segundo Marc Guillaume, é a de trazer o dinamismo e a flexibilidade do setor privado para o setor público e impor regras do tipo do serviço público ao setor privado.

Os eixos dessa mistura seriam:

- a) introduzir cultura comercial, ampliando a capacidade de adaptação à demanda, mesmo que não seja solvável;

- b) mudar o estatuto dos recursos humanos, aumentando a autonomia do pessoal. A estratégia seria a de gerência com mais mobilidade e responsabilização nos níveis regionais objetivando maior flexibilidade. O grande entrave identificado são os bloqueios corporativos;
- c) reduzir o controle financeiro excessivo. Observa-se que o excesso de controle, onipotente, bloqueia tudo. Por outro lado, a burocracia logo descobre a "tecnologia da transgressão".

A idéia central é a de inovar nos mecanismos de controle. Nesse sentido a saída para a crise estaria numa nova forma de Estado, responsável por diretrizes programáticas e capaz de simplificar as regras jurídicas optando por regras claras, simples e aceitáveis, ou seja, realistas.

No caso dos transportes coletivos a regulamentação deve ser entendida como controle sobre percursos, tarifas, características dos veículos, características das empresas operadoras, condição de trabalho dos empregados e características dos serviços. Dada a preocupação particular com a articulação público/privado, a especificidade da regulamentação dos transportes a ser analisada no capítulo 4 será quanto a forma de contratação e tarifas (incluindo debate sobre subsídio).

Nos países desenvolvidos assiste-se hoje a experiências bastante diversificadas no que se refere ao modelo de gestão dos transportes coletivos e à regulamentação. Figueroa analisa três experiências de países desenvolvidos: a americana onde predomina o controle público (91%), a francesa que privilegia contratos que asseguram rentabilidade sem risco para o transportador privado e a inglesa que desde 1968, com exceção de Londres, desregulamentou o serviço de transporte urbano. Neste caso, abrem-se exceções segundo necessidade social, quando as tarifas podem ser subvencionadas.

Na França hoje existem três modalidades de concessão do serviço público:

1. concessão "à risque et peril" - riscos financeiros totalmente do capital privado;
2. "l'affermage" - poder concedente entra com instalações, imóveis, materiais etc.;
3. "régie intéressée" - poder concedente suporta além dos investimentos iniciais os custos com a exploração.

A opção pela Empresa Pública, "régie directe", não é dominante.

Belda (1988) também recupera a experiência internacional na mesma linha de Figueroa.

Na questão dos transportes coletivos urbanos a problemática do grau de intervenção do Estado e da regulamentação que impõe sobre a atividade privada tem sido bastante debatida recentemente, no Brasil e no mundo.

Na verdade, a crise econômica aberta com a crise do petróleo nos anos 70 manifesta-se de forma bastante acentuada no setor de transportes em geral e também no urbano. Os economistas e pensadores liberais de todo o mundo recolocam em cena a discussão sobre o inchaço do setor público, acusando-o de responsável pela crise. Surgem experiências de desregulação ou desregulamentação nos Estados Unidos, Inglaterra e Japão.

A revisão de experiências e argumentos concernentes à regulamentação no caso específico de transportes será retomada no capítulo sobre mecanismos para mudanças de meios e métodos. Introduzirá a discussão sobre experiências recentes de mudanças na forma de contrato com a iniciativa privada. Note-se a preocupação em abordar o tema no contexto do debate com o neoliberalismo que trouxe à tona a necessidade de revisão do papel normativo do controle e das regras.

### **2.3 - Seleção de Princípios Norteadores e Desafios para a Elaboração de um Modelo Institucional**

A literatura técnica consultada traz inúmeras propostas para políticas de gestão e planejamento de transporte coletivo urbano. As proposições abrangem um universo que vai de medidas de modernização das operações e manutenção dos equipamentos pelo órgão público operador visando melhorar o desempenho operacional, incluindo o debate sobre tecnologias alternativas a medidas organizacionais de recursos humanos, marketing e mudança nas relações com o usuário, sugerindo-se nesse caso cooperação na fiscalização e mais credibilidade. Os estudos apontam inclusive para a necessidade de maior articulação interinstitucional (o que em São Paulo significa também articulação intergovernamental). Os estudos também indicam a necessidade de participar de política de planejamento urbano pela interface existente entre as políticas de habitação e uso do solo e as necessidades de deslocamento da população (ver Revista dos Transportes Públicos ANTP, encontros de órgãos de gerência). Nesse particular, sugere-se empreender esforço para priorização do transporte coletivo sobre o individual com política restritiva (RTP, Comissão de Circulação e Urbanismo, jun/89, p.25)

Pereira e Resende (RTP, nº 26, pp. 50 e 51) destacam a relevância da política de investimentos em infra-estrutura e em vias.

O exame da literatura indica existirem muitos consensos no que diz respeito a uma política genérica de incentivo ao transporte coletivo, visando impedir maior proliferação do uso do automóvel particular pelas deseconomias que provoca.

Nesse sentido, pretende-se aprofundar aquilo que não é consenso implícita ou explicitamente e que pode imprimir diferentes características ao modelo organizacional para gestão dos transportes coletivos urbanos, indo além dos limites do debate atual, que gira em torno dos gastos fiscais nessa atividade.

Num plano mais geral é necessário fazer a crítica do processo como se organizaram os serviços públicos no Brasil, sobretudo após 1964 (Abranches, 1986 e Daniel, 1988). Sua lógica de produção regida por critérios de rentabilidade capitalista, logo excludente e a excessiva centralização levaram ao esvaziamento do poder da política local e a privatização dos benefícios das políticas.

O modelo institucional diverso do atual deve:

- a) evitar mecanismos institucionais que camuflem ou tornem opaca a articulação entre os setores público e privado tais como concessões de serviços de ônibus por 10 anos ou mais. Note-se que esta problemática não é específica dos transportes coletivos mas comum a concessões nas áreas de comunicação e de saúde.

Nesse sentido, a questão do controle do Poder Público será retomada a partir do estudo da regulamentação e das formas de contratação ("municipalização"), específicas para o setor de transporte coletivo;

- b) redefinir as formas de financiamento do setor. Esta é a questão chave para Figueroa, pois define "o caráter privado do transporte (e não necessariamente sua propriedade)". (Figueroa, 1988, p.73).

Existe muita resistência a políticas de socialização da sustentação do serviço. A questão será detalhada no capítulo referente a tarifas e subvenções. Para maiores esclarecimentos sobre métodos e dificuldades para ampliar a participação dos beneficiários indiretos no financiamento dos transportes urbanos sugere-se a leitura de Ridley e Faulkner (1980).

Observe-se também a dificuldade concreta enfrentada hoje pelo chamado esgotamento do modelo de financiamento de transportes coletivos urbanos (Fagnani e Cadaval, 1989).

- c) regulamentar o serviço buscando tanto uma alocação racional de recursos, redução de custos sociais e sobretudo ampliar o atendimento do serviço de transportes no sentido da sua universalização. Supõe-se que para ampliar a mobilidade de toda a população é necessário restringir o uso do transporte individual em favor do coletivo.

Este tópico permite abrir o debate sobre uma série de questões, sobretudo a revitalização do planejamento. As medidas de restrição ao transporte individual, para serem efetivas, dependem de consensos ou acordos com a população, só possíveis através de mudanças no processo de informação e decisão;

- d) modificar os métodos e meios de ação de administração buscando os objetivos de transparência, equidade e justiça através de radicalização de mecanismos democráticos.

Esta questão será vista do ângulo intraorganizacional através da separação de contas e de forma mais ampla através do subsídio;

- e) modificar o processo de planejamento. A análise de algumas experiências com tarifas, subsídios e formas alternativas de negociação servirão de referencial para essa questão. O fundamental está na transparência das priorizações e nas formas alternativas para se conseguir consensos necessários à execução dos planos;
- f) efetuar mudanças na estrutura administrativa para implantar a política. Nesse aspecto será analisada a questão da necessidade e da imprescindibilidade ou não da empresa pública para a regulamentação e operação dos TCUs;
- g) efetuar mudanças intraorganizacionais para trazer o dinamismo e a flexibilidade do setor privado para o setor público e impor regras do tipo do serviço público ao setor privado bem como rebater os críticas do neoliberalismo de forma proativa.



Trata-se de reduzir o excesso de controles formais e criar mecanismos eficazes de avaliação e reduzir distância entre a organização pública e o usuário (ou contribuinte). Observa-se conservadorismo e corporativismo em diversos setores, preocupados em manter privilégios.

O desafio gerencial nesse campo é grande - resgatar o sentimento de serviço público perdido pelo funcionalismo desmotivado e a dignidade profissional e salarial sem cair nas armadilhas da modernização administrativa isolada de outras ações e sem incentivar o corporativismo. Nesse campo também as experiências das empresas públicas municipais operadoras de transporte coletivo enfatizam o grau de dificuldade da questão mais do que respondem à mesma.

Nos capítulos 3 e 4, com exemplos de entrevistas, jornais e literatura especializada, alguns desses desafios serão vistos com mais detalhes para repensar a gestão dos transportes coletivos urbanos, chamando gestão "conjunto de relações institucionais entre agentes que permite uma regulação dinâmica dos sistemas de transportes coletivos" (Ciudad, INRETS, 1988).

O debate proposto não é de obter a solução mágica ou propor um manual para implantação de um modelo de gestão.

Não se pode responder simplesmente sim ou não à questão da estatização do transporte coletivo. Se a irresponsabilidade dos empresários aponta para a necessidade de o Estado assumir o serviço público essencial, esse processo deve conter a análise cuidadosa de todos os vícios e problemas da gestão pública. É preciso rever, mudar as formas. Questionar o gigantismo, o burocratismo, o corporativismo e a impunidade. É preciso ter coragem de apontar estes problemas, ver seus limites. É só a partir da crítica do planejamento centralizado e sua rigidez e inflexibilidade que se torna possível vislumbrar novas formas de planejar e decidir.

A análise de Guillaume tem o mérito de começar a apontar caminhos para o Estado assumir o serviço público de forma flexível e adaptada às necessidades locais.

Elencam-se assim alguns princípios norteadores para as escolhas de novas formas de gestão. A clareza da articulação público/privado através de formas claras de negociação, de transparência de acordos seria o primeiro. A necessidade de controles mais efetivos e menos burocráticos o segundo. A transparência das prioridades através do processo de planejamento, orçamentação e utilização ou não de subsídios o terceiro.

Optou-se por dividir, esquematicamente, os desafios em dois grandes grupos. O primeiro, compondo o capítulo 3, organiza o debate sobre mecanismos de mudança administrativa. A ótica é a teoria geral de administração, procurando aplicar em particular as seguintes questões para melhorar a eficiência da prestação do serviço:

- separação gerenciamento/operação
- separação contábil
- criação ou não de empresas públicas operadoras do serviço.

Considerando os limites destes mecanismos, o capítulo 4 trata dos desafios para mudanças de meios e métodos. A idéia é a de que seriam estas as responsáveis por mudanças de fundo, se bem sucedidas. Trata-se de:

- regulamentação, tendo como ênfase particular a mudança de forma de contratação
- subsídio
- financiamento
- planejamento e descentralização.

Observe-se que o detalhamento será desigual em função da pesquisa desenvolvida e não da menor importância de alguns tópicos.

## **CAPÍTULO 3**

### **DESAFIOS PARA MUDANÇAS NA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA**

A principal função do planejamento é a de assegurar a sobrevivência, o desenvolvimento e a perpetuação da empresa.

O gerenciamento e a administração passaram por enormes transformações desde a revolução industrial até os dias de hoje. Com o surgimento das grandes organizações foi necessário modificar os instrumentos administrativos. A concorrência, o nascimento dos oligopólios, as crises mais frequentes, a erupção de greves e surgimento dos sindicatos exigiram tanto uma compreensão melhor da organização quanto do ambiente. As teorias de administração buscaram dar conta deste problema.

A princípio, considerando os problemas apenas internos à empresa, buscava-se dar incentivos econômicos e maior rigor no controle da produção em si (tempos e movimentos). A seguir, desenvolveu-se uma teoria de relações humanas que conseguiu lograr aumentos na produção melhorando as relações pessoais, o ambiente interno da empresa e desenvolvendo aspectos como competição entre empregados, incentivos morais etc. Contudo ambas as escolas tinham visão restrita dos problemas das organizações nos dias de hoje, na medida em que viam no empregado e nos incentivos dados a ele (monetários ou psicossociais) a solução para o bom desempenho das empresas. O estruturalismo veio contribuir para uma melhor compreensão de conjunto das empresas e relações de autoridade e poder.

Por fim, a teoria das organizações desenvolveu-se bastante ao inserir a empresa em conjuntos mais amplos, tendo uma abordagem sistêmica da organização e de seus problemas. O planejamento buscou exemplos inclusive nos planos elaborados nos países de economia centralizada, dando origem ao planejamento de longo prazo. A abordagem projetiva tornou-se, em parte, ineficiente com a 2ª Guerra Mundial e toda a busca de tecnologias para fins bélicos, com impacto em diversos setores da economia e no pós-guerra com o rápido desenvolvimento tecnológico nas áreas da informática e de comunicações e mais recentemente com o impacto dramático dos dois choques do petróleo.

Tornou-se então difícil projetar para um futuro mais amplo. A necessidade de capacitar a empresa a promover e conviver com mudanças ambientais em ritmo desenfreado exigia uma visão de prazo mais curto para o planejamento.

Nesta conjuntura o longo prazo corria o risco de funcionar como bola de cristal. Passou-se então a trabalhar simultaneamente com o Planejamento de Longo Prazo (orientação geral para a elaboração de planos) e com o Planejamento Estratégico (elaboração de planos estratégicos com menor horizonte de tempo).

O Planejamento Estratégico busca dotar a empresa, através de uma atitude participativa, de capacidade de adaptação às mudanças mediante métodos flexíveis e dinâmicos de tomada de decisões e de previsão das mudanças externas. É uma técnica nascida na empresa privada. Tem como método proceder sistemática e regularmente a um exame clínico da empresa e de seu meio ambiente com o intuito de:

- tornar precisa a situação atual e futura da empresa e do mercado;
- determinar ou redeterminar os objetivos;
- procurar avaliar as soluções alternativas para resolvê-las.

Deve elaborar periodicamente:

- planos flexíveis para o conjunto de atividades da empresa, nos diversos níveis;
- procedimentos de adaptação, levando em conta as diferenças constatadas entre previsto e realizado.

Para que seja eficiente, é necessário que haja um sistema de informação flexível e útil (com informações seletivas, integradas e rápidas).

As palavras-chave do planejamento estratégico são responsabilidade e autoridade para administração de recursos escassos obtendo-se melhores resultados.

A crescente complexidade das questões enfrentadas pelas organizações e por sua necessária e conflituosa articulação levou a teoria das organizações ao desenvolvimento de diversas correntes. Foram construídos diversos modelos, adaptados inclusive para a implementação de políticas sociais. Das análises de sistemas aos modelos de desenvolvimento organizacional e de negociação e conflito percebe-se uma evolução da utilização dos conceitos tradicionais de maximização de utilidade, controle hierárquico, divisão clara de responsabilidade, descrição detalhada das rotinas à revisão dos conceitos sobretudo no que se refere ao processo decisório. Desse modo, emprestam-se contribuições da psicologia e da ciência política.

O modelo de desenvolvimento organizacional supõe a necessidade de participação e comprometimento. O processo decisório depende da criação de grupos de trabalho efetivos. Parte do sucesso desse modelo está na sua capacidade de aproveitamento de capacitações locais e motivação dos indivíduos, contrapondo-se aos modelos tradicionais que supõem maior capacidade de decisão na cúpula da organização do que na base.

No caso do modelo de negociação e conflito a organização é vista como arenas de conflito. O poder estaria distribuído, fragmentado. O processo decisório dependeria de negociação. Com essa abordagem a noção de sucesso de implementação é sempre relativa e a distribuição de poder nunca é estável.

O que se pode depreender dessa revisão é que o modelo gerencial costuma ter referência em diversos modelos teóricos. Todos eles respondem apenas parte dos questionamentos.

As abordagens clássicas da administração se mostram cada vez menos aptas para lidar de forma completa e esclarecedora de problemas colocados pela intervenção do Estado. Mesmo as abordagens de desenvolvimento organizacional e de negociação e conflito mostram-se respostas parciais. Participação, delegação, descentralização e negociação tornam-se muitas vezes apenas discurso porque abordam-se as questões de poder, motivação e conflito de forma instrumental, imediatista.

A problemática das políticas públicas emerge neste contexto, constituindo ainda desafio a capacidade de utilizar os diferentes conhecimentos de forma abrangente.

De qualquer modo, nesse capítulo referente a reformas dentro da estrutura administrativa, pretende-se retomar algumas propostas em parte até consensuais em administração para ver seu potencial para a solução dos problemas institucionais do serviço de transportes coletivos.

### 3.1 - Separação Gerenciamento / Operação

Uma primeira questão para debater os desafios e a eventual criatividade para enfrentá-los no que se refere a mudanças na estrutura administrativa é a da relação gerenciamento/operação.

Em São Paulo, na administração de Olavo Setubal (1978-1982), os serviços de fiscalização, gerenciamento e operação ficavam separados da operação (à cargo da empresa pública CMTC). Eram executados pelo Departamento de Transportes Públicos, órgão da Secretaria Municipal de Transportes de São Paulo (SMT-SP).

Estas funções foram transferidas para a CMTC. Em 1990 a SMT-SP decidiu promover uma reestruturação, retirando da CMTC as seguintes atribuições:

- estruturação dos transportes coletivos, a partir da definição de programas de atendimento para linhas, corredores e regiões;
- implantação de corredores e terminais;
- definição da tarifa.

A Companhia de Engenharia de Tráfego passará a ser a responsável pelos serviços de fiscalização, planejamento e gerenciamento dos transportes.

Para o secretário dos Transportes, Adhemar Gianini, "a vantagem é filosófica, já que a CMTC se tornará apenas uma empresa operadora e será possível avaliar, com mais clareza, se ela é ou não eficiente" (Jornal da Tarde, 30/01/90).

Como medida auxiliar será realizada a separação contábil das despesas da CMTC, para que seja avaliada a real representatividade nos custos dos serviços que passarão à CET.

O que parece relevante na medida é permitir que a CMTC possa ser tratada como qualquer empresa de ônibus e deixe de fiscalizar a si mesma.

Esta proposta atende à preocupação levantada por Guillaume (ver no capítulo 3 a discussão sobre o debate francês em torno da regulamentação e do papel do setor público). Deve-se reduzir o excesso de controles formais e criar mecanismos eficazes de avaliação para dinamizar o setor público. Do mesmo modo, permite que se supere, em parte, o impasse levantado por Rangel (1988) sobre a inevitabilidade da privatização, se se conseguir responsabilizar a empresa pública pelo uso que fizer dos recursos públicos.

Germani (1985) levanta outra vantagem para esta ação. Considera que a maior dificuldade para gerenciar os objetivos de reduzir custos e aumentar qualidade é institucional.

**"A solução que nos parece mais conveniente é dividir o fornecimento dos serviços de transportes coletivos urbanos em duas partes distintas:**

- produção dos serviços; e**
- comercialização dos serviços.**

A produção dos serviços deveria ser descentralizada. As empresas seriam responsáveis em produzir uma certa quantidade de lugares por quilômetro, investindo na aquisição de veículos, sua manutenção, operação etc. Essas empresas, para tanto, manteriam independentes sua identidade, seu capital e sua gerência empresarial.

Já a comercialização dos serviços deveria ser centralizada em órgão do poder público ou, preferencialmente, em órgão que associe as empresas privadas e públicas. Esse órgão teria as funções básicas de: estabelecer o planejamento operacional das linhas (qual frota alocada, a que linhas, que horários); vender os serviços e arrecadar as tarifas; arrecadar outras receitas, inclusive subsídios; distribuir os totais arrecadados entre as empresas participantes em função dos serviços realmente prestados." (Germani, 1985).



A separação gerenciamento/operação, adotada em São Paulo, expressa uma tentativa de interferir na situação encontrada, privilegiando-se a questão da fiscalização. Já em Curitiba, na gestão do ex-prefeito Requião, as modificações na estrutura gerencial foram diferentes, procurando concentrar as atribuições em um único órgão.

Em Curitiba, houve mudança de estrutura visando a racionalidade administrativa. Planejamento, fiscalização, e também operação e exploração do sistema de transportes coletivos de passageiros, outrora atribuições de três órgãos, foram concentrados em um órgão: a Urbanização de Curitiba S/A - URBS em 1986, que passou a ser a empresa gerenciadora do transporte coletivo.

Embora não tenha separado gerenciamento da operação, há uma preocupação explícita quanto a racionalidade do uso dos recursos públicos.

Apesar de administrar todos os recursos gerados pelo sistema, é vedado à URBS absorver qualquer parcela para o seu custeio. Dessa forma, o custo do gerenciamento não recai sobre o usuário do sistema.

As medidas adotadas foram em parte revertidas com a mudança da administração municipal em 1988.

Em Santo André, o modelo que está sendo implantado, também prevê, como em São Paulo, a separação do gerenciamento, a cargo da secretaria, da operação, a cargo da empresa pública.

### 3.2 - Separação de Contas

Evidentemente é difícil transpor a experiência das ferrovias para o caso do transporte coletivo urbano. Entretanto, dadas as soluções adotadas diante da problemática de grandes déficits operacionais em duas empresas públicas, a British Railways, inglesa, e a Deutsche Bundesbahn, alemã, julgou-se relevante recuperá-las para pensar a questão da responsabilidade da empresa pública e da transparência do subsídio. Os dois exemplos guardam semelhança com as empresas públicas operadoras de transporte coletivo pelos seus problemas e pelo objeto de prestadores de serviço de transporte coletivo.

As propostas de ação adotadas pelas duas empresas ferroviárias, que descreveremos a seguir, vão no sentido de recuperar e consolidar a sua função social de prestadora de serviço não onerando a sociedade como um todo com déficits crescentes e aparentemente insolúveis (ver Amaral, 1984).

A experiência inglesa é recente. Implantada em 1982 ainda se encontra em andamento.

A mudança administrativa efetuada na British Railways baseou-se numa avaliação de que a antiga estrutura da ferrovia, em base geográfica, trazia sérias dificuldades para a empresa avaliar seu desempenho e portanto possíveis problemas operacionais, técnicos ou administrativos. A antiga estrutura geográfica funcionava com 4000 centros de custos e apresentava os seguintes problemas:

- dificuldade de identificar fontes reais de lucros e perdas;
- propostas de investimentos relacionados exclusivamente com necessidades operacionais sem visão de longo prazo;
- política de marketing prejudicada por variações regionais de prática ou política;
- controle demorado dificultando uma gerência suficientemente rápida e efetiva para complexa situação econômica e política atual;
- dificuldade de responder às pressões do governo para melhorar o desempenho (sem ser capaz de identificar a fonte e o conteúdo dos custos incorridos ao se prover serviços de passageiros não econômicos).

A alternativa a partir de 1982 foi a de se optar por uma administração por setores de negócios.

Dividiu-se a empresa em 5 setores de negócio onde se segmentaria em setores "comerciais" e "sociais", possibilitando um grau razoável de delegação de responsabilidade básica. Assim os setores de Carga, Encomendas, e Interurbano (transporte de passageiros de longo percurso) têm como objetivo plena rentabilidade comercial. Os setores Regional (transporte de passageiros executivos) e Londres e South East (serviços de passageiros tipo metropolitano e até 100km de Londres), sendo serviços que não são comercialmente viáveis, constituem a ferrovia "social".

A palavra-chave do processo iniciada pela British Railways é a do controle através da identificação de responsabilidades.

A filosofia tem sido a de atribuir todos os custos aos cinco setores a fim de se estimar o lucro ou perda líquida de cada um deles. Assim, a responsabilidade por recursos comuns, inclusive infraestrutura, tem que ser identificada pelos setores. Deve-se desenvolver um sistema que produza orçamentos numa base de "recursos alocados" e que controle o desempenho com relação a esta base. Desta forma só se pode transferir custos reduzindo a responsabilidade que se tem sobre eles. Os recursos alocados estabelecem uma relação direta entre a gerência física de ativos e suas consequências financeiras.

A alocação dos recursos apresenta algumas dificuldades. Normalmente utiliza-se o princípio do usuário principal. É uma solução pragmática mas aumenta a pressão à gerência para administrar a infraestrutura numa base de receita líquida, para buscar mudanças e eliminar excessos de capacidade.

O processo de planejamento opera num ciclo de 5 anos, com planos detalhados para os primeiros três e orçamento específicos para os próximos 12 meses. Durante o estágio de detalhamento dos planos, os gerentes regionais e suas equipes dividem suas metas por setor e com aplicação de custos detalhados, elaboram planos de ação trienais e o orçamento para o ano seguinte. Submetidos à coordenação e revisão nos escritórios centrais, são reciclados e aprovado o plano ferroviário final. Depois submete-se à apreciação da Diretoria plena e do Governo.

Entre as preocupações da BR está a da máxima eficiência não só na gestão dos setores comerciais como também dos sociais. Desta forma as necessidades de recorrer a recursos do Estado para os serviços sociais deverão ser reduzidos.

Embora o processo seja longo, as experiências iniciais foram positivas. Busca-se hoje uma ferrovia eficiente, reduzir a dependência de recursos do Governo para a ferrovia "social", aumentar o lucro operacional no negócio carga, manter o retorno comercial apropriado no setor encomenda, não adotar um programa principal de fechamento de linhas, melhorar a eficiência com tarifas baixas e relacionar os programas de investimento com os objetivos financeiros e de negócio.

Desta forma o desafio comercial e industrial objetiva manter o volume de passageiros transportados, elevar o volume de carga, continuar dando emprego a 140.000 pessoas e fazer com que a ferrovia tenha alta credibilidade com os clientes e o governo.

A experiência da Deutsche Bundesbahn nasceu de uma preocupação e dificuldade de avaliar resultados e buscar alternativas numa empresa estatal com funções comercial e social simultâneas.

A empresa encontrava-se num impasse quando era apontada como principal responsável por onerar o orçamento do Estado e era ao mesmo tempo, impedida de abandonar setores não rentáveis de sua atividade. Era-lhe exigida gestão impecável e lucrativa e um excelente serviço de interesse geral (social). Assim, os critérios de avaliação misturavam os setores comerciais com os sociais de tal forma que não se podia medir a rentabilidade (e/ou não se podia medir a ineficiência de algumas prestações de serviços). Percebeu-se que a ferrovia não tinha um objetivo único. Compreender a diferença dos mesmos, seu significado econômico e suas respectivas responsabilidades era vital.

Desta preocupação, em 1981, nasceu a idéia de Separação de Contas, representando uma nova concepção da ferrovia como modo de transporte e como empresa. Buscou-se dar uma orientação comercial às suas atividades. Para tanto, era necessário poder avaliar e julgar o resultado das ações e portanto ter uma clara definição de tarefas e atribuições.

Os objetivos da Separação das Contas decorrem desta necessidade e podem ser resumidas em:

- necessidade de transparência das missões de responsabilidade financeira;
- estabelecimento de transparência das prestações ao governo federal;
- definição clara dos encargos a serem ressarcidos pelo governo federal.

Este método representa um novo relacionamento com o governo federal. Da mesma forma ele serve para sensibilizar o cidadão e o contribuinte da forma com que são utilizados os recursos públicos e as escolhas políticas envolvidas.

Basicamente, a idéia de separação de contas prevê uma divisão das atividades ferroviárias em três setores:

1. domínio estático: colocação à disposição e exploração da infra-estrutura ferroviária;
2. atividade de serviço público: serviços de caráter social, com o transporte de passageiros de curta distância;
3. atividades de gestão comercial: transporte de passageiros e carga concorrendo com outros modos.

Desta forma, por exemplo, considera-se que quando a ferrovia mantém a infra-estrutura ferroviária, ela desobriga o Estado desta função (que este, por outro lado, exerce para o setor rodoviário etc.). Pode assim medir a contribuição da DB para os objetivos nacionais em termos de infra-estrutura de transportes.

Do mesmo modo, com relação aos serviços públicos prestados com o transporte de passageiros de curta distância. O princípio do interesse geral deve ser aplicado e o critério de avaliação adequado a este mesmo princípio (avaliação social e não de rentabilidade).

Quanto ao setor comercial, liberado do ônus de medir sua rentabilidade sustentando a infra-estrutura da via e os serviços sociais, terá todas as condições de uma avaliação de desempenho. Todas as políticas de marketing poderão ser avaliadas pelos resultados realizados em termos de lucro e cobertura de custos.

O primeiro objetivo da Separação de Contas é o de tornar transparente esta diferença dos campos de atividade da DB e de tornar claras as diferentes responsabilidades. Não significa um desmembramento da empresa mas uma apresentação clara de seus resultados.

Deve-se encarar o método por sua filosofia mais do que pelos resultados apresentados. Sendo experiência recente, o método de cálculo ainda não está aperfeiçoado. Consiste em apresentar as contas de Lucros e Perdas separadas por contas

(gestão comercial, serviço público e competência do Estado). São deduzidas anomalias históricas. Deduzem-se também alguns handicaps estruturais (pensões etc.) da ferrovia para avaliar em condição de igualdade a concorrência.

No exercício de 1981, com todas as dificuldades da primeira mensuração, pode-se chegar a um resultado onde o setor comercial apresenta um excedente apreciável e o setor de infraestrutura o que apresenta o maior déficit. A DB jogou então o excedente do setor comercial como contribuição para a cobertura dos encargos de infraestrutura.

O setor de serviços públicos também apresentou déficits superiores ao montante fornecido pelo Estado como normalização contábil.

Estes primeiros resultados não devem passar a idéia de que a separação de contas resolverá por si só os problemas da ferrovia ou que esta contabilidade bastará para aliviar o orçamento federal. Mas ela tem o mérito de explicitar onde se situam os problemas. Em primeiro lugar mostra que não se pode imobilizar um capital da dimensão da infraestrutura ferroviária. Mostra também como a recuperação da via e os serviços sociais oneram e encobrem os resultados positivos da atuação comercial da DB. Sobretudo, este método permite um diálogo com o governo federal para estabelecimento de uma política geral de transportes e avaliação do papel da ferrovia. Ao mesmo tempo, as responsabilidades internas da empresa não podem ser frouxas. Será necessário e possível trabalhar como uma empresa comercial. Deverá se provar a capacidade de captar mercados e ser eficiente no transporte.

A separação de contas tem tido boa acolhida por parte do governo e da coletividade. O melhor desempenho da ferrovia ajudará a coletividade a reconhecer melhor a importância desta abordagem original dos problemas do modo ferroviário.

Pode-se traçar um paralelo com a CMTC porque além da reação da população à precariedade do serviço prestado, seus déficits operacionais têm gerado protestos dos contribuintes. Parte desse problema tem sido enfrentado na atual administração com a separação das funções de gerenciamento e operação. A CMTC deixa de se fiscalizar.

Na situação atual, a questão da separação de contas pode ser adotada enquanto filosofia para aprofundamento do conhecimento das particularidades do serviço em cada região de São Paulo. É preciso ter clareza dos custos de cada linha para

melhorar a eficiência. Só assim é possível decidir acerca de um eventual subsídio. A separação de contas também pode ser útil para decisões orçamentárias de priorização bem como para uma eventual descentralização da empresa.

### **3.3 - Relação Administração Direta / Administração Indireta e Criação de Empresa Pública**

Se a idéia da separação gerenciamento/operação não é polêmica, as iniciativas da Secretaria Municipal de Transportes de São Paulo de transferir as funções da CMTC para a CET têm sido atacadas pelo ex-secretário municipal de Transportes na gestão Covas (1983-1985), Getúlio Hanashiro. Considera equivocada a transferência das funções de gerenciamento, planejamento e fiscalização para a CET. Alega que poderá duplicar as funções e esconder o aumento dos subsídios à CMTC. **"Parte dos subsídios será incluída na receita da CET sob o nome de 'aumento de capital'."** (Jornal da Tarde, 30/01/90).

De fato, a principal justificativa apresentada pelo atual secretário de Transportes para não ter devolvido a função para a própria SMT através do Departamento de Transportes Públicos, teoricamente responsável, seriam os salários e a defasagem das perdas salariais acumuladas na administração direta.

Aqui cabe retomar a problemática da gênese da diferenciação entre a administração direta e a indireta bem como suas conseqüências. Pode-se falar de uma síndrome da cultura administrativa brasileira, nociva, que com a criação do Decreto-Lei 200, por iniciativa de liberais do setor privado condenou à morte o serviço público brasileiro. Proliferaram fundações, empresas públicas todos ditos mais flexíveis e modernos. Contudo, geraram-se aberrações como descontrole do gasto público e a criação da desigualdade entre os funcionários. Favoreceu-se a fragmentação organizacional, agravada pela cultura brasileira de que a cada nova proposta deve corresponder nova organização.

Criadas para agilizar e flexibilizar a gestão, as organizações da administração descentralizada se superpuseram a outros órgãos existentes, que não foram extintos. A existência de dois estatutos diferentes, com duas carreiras distintas contribuiu para que se perdesse a noção do serviço público.



Outra questão que deve ser pensada também aqui é se é ou não necessária a existência de uma empresa pública operadora de transportes coletivos urbanos e quais os motivos que informam a criação da empresa pública.

Para Francisco de Oliveira, o núcleo articulador do moderno capitalismo brasileiro surgiu de empresas estatais, criadas não por processos doutrinariamente estatizantes ou nacionalistas mas por processos contraditórios. A história até o populismo teria sido a de formação de projetos oriundos de estranhas coalisões sendo que o bloco siderúrgico, por exemplo, teria surgido de barganha entre o então presidente Vargas e o governo dos Estados Unidos, e não por um processo estatizante. (Oliveira, 1990).

Houve também diversos casos de projetos implantados pelo governo autoritário, pós 1964, como os dos setores de Telecomunicações e Petroquímica. Deve-se também lembrar os casos de nacionalização para socializar os prejuízos quando a iniciativa privada não tinha mais interesse na exploração do serviço.

É uma das justificativas para que o setor público tenha assumido a Companhia Light. Em parte, nas ferrovias a história é semelhante.

Contudo, nem sempre o processo pode ser comparado no caso do serviço do transporte por ônibus. Muitas vezes o que orienta a estatização é o atendimento precário e prestado pela empresa privada fora das regulamentações. Outras vezes, alia-se a isso a expectativa de que a iniciativa privada, pressionada por exigências de frequência, cumprimento de itinerário e qualidade, inclusive no que se refere à manutenção da frota se desinteressaria do serviço, preferindo outros negócios com rentabilidade melhor, deixando a população sem o serviço público, da noite para o dia. A empresa pública seria assim uma reserva estratégica e um elemento capaz de conduzir à progressiva estatização do sistema.



O episódio enfrentado em agosto de 1989 pela prefeitura de Campinas, quando os empresários retiraram os ônibus da cidade, levou-a a decidir pela implantação de mudanças na forma de organização do serviço.

Campinas enfrenta dificuldades para a criação da empresa municipal de transportes urbanos. A prefeitura, considerando a necessidade de acelerar o processo de gerência dos transportes urbanos, decidiu suspender o processo de liquidação da Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas, em curso desde 1977, e dar-lhe novo objetivo: gerenciar o sistema de trânsito e transporte da cidade.

São limitadas as possibilidades de ação municipal.

Para Fagnani e Cadaval (1989), que analisam o novo cenário da política social a partir da promulgação da Nova Constituição enfocando o caso do transporte coletivo urbano, uma das áreas onde a atuação municipal deve ser intensificada, no contexto atual, é a da regulamentação. Consideram que o papel e a necessidade da empresa pública é o de reguladora do sistema.

Apontam para perspectivas particularmente dramáticas nos setores que compõem a área de infraestrutura urbana básica. A estratégia de financiamento da política federal do TCU adotada no início dos anos 80 teria gerado consequências para expansão futura do setor (como a utilização da empresa pública como instrumento de captação de recursos externos gerando forte endividamento e a desmontagem do sistema de planejamento).

A complexidade da situação atual a partir do quadro de esgotamento da política federal e do esvaziamento da questão do transporte urbano no âmbito da União está em que estados e municípios estariam sendo chamados a responder aos graves problemas de crescente demanda e pressão social.

Cadaval e Fagnani consideram que a curto prazo, devido a restrições financeiras, pouco poderá ser feito no que se refere à expansão da oferta de serviços (racionalização e melhoria da infraestrutura do serviço de ônibus e projetos de transporte de massa em regiões metropolitanas).

**"As perspectivas para atuação de estados e municípios são mais promissoras na área institucional, com reflexos na racionalização dos serviços e na possibilidade de aproveitamento mais eficiente dos equipamentos disponíveis".**  
(Fagnani e Cadaval, 1989, p.36).

Destacam entre as questões mais graves a do **"relacionamento entre os agentes públicos e privados na operação dos sistemas de ônibus"**. (idem, p.36).

Nesse sentido, a empresa operadora pública é vista como fator de regulação da oferta.

O desafio nessa questão está na criação de mecanismos capazes de decidir qual a ordem de prioridade dos gastos públicos no orçamento municipal destinados a transportes. Para que a empresa pública possa ser eficiente, moderna e fator de regulação da oferta ela deve poder pagar bons salários e se equipar para suprir a oferta quando o empresariado privado quiser medir forças com ela. Quanto custa isso para o orçamento municipal?

Essas respostas são necessárias para poder avançar mais na avaliação da oportunidade de criação da empresa pública. Levantando-se alguns riscos como o de onerar o orçamento municipal não se está condenando essa opção mas apenas observando os riscos de a empresa pública operadora obedecer à mesma lógica que orientou a proliferação de empresas públicas nos últimos 25 anos, ou seja, ausência de controle dos gastos públicos. Sua criação deve obedecer não só ao objetivo de regulação de oferta como ao princípio da transparência e da clara explicitação para o conjunto da população das prioridades de ação da administração municipal.

### 3.4 - Experiências Específicas

Analisa-se algumas preocupações, através de entrevistas ou documentos oficiais dos órgãos de medidas gerenciais visando modificar o padrão de oferta dos serviços de transporte coletivo.

Na conclusão do documento "Municipalização", da Secretaria Municipal de Transportes de São Paulo (1989), considera-se a necessidade de medidas intraorganizacionais complementares ao processo de municipalização

**"A atual administração entende, porém, que para garantia e efetiva melhoria do sistema, são necessárias ações que contemplem:**

- reorganização das estruturas de gestão e operação da CMTC;
- realocação das garagens;
- implantação de corredores exclusivos;
- ampliação e substituição da frota da CMTC;
- criação de fontes alternativas de custeio e investimentos para o setor de transportes;
- progressiva estatização do sistema no processo de implantação.

Deve-se buscar, ainda no processo de implantação destas propostas, uma efetiva participação dos usuários, fortalecendo desta forma o aumento do controle popular sobre a administração pública". (SMT, 1989).

Trata-se apenas de um elenco de propostas. Embora não seja possível detalhar a ação de cada empresa na dissertação, percebe-se nessas sete propostas a estratégia da CMTC.

Diadema é um município da grande São Paulo que estatizou o transporte coletivo. Em entrevista com Alcides Gasparindo - diretor presidente da Empresa de Transporte Coletivo de Diadema - ETCD municipal, identificaram-se as seguintes dificuldades gerais:

Existe falta de estudo sobre hábitos de deslocamento da população de Diadema (o único estudo existente é a Pesquisa Origem - Destino feita pela Cia do Metrô de São Paulo). Dadas as características do município estima-se que a pesquisa O-D tenha sido sensível no que se refere às viagens para fora do município. Contudo há grande dificuldade para identificar os hábitos da população favelada.

A outra grande questão diz respeito à viabilidade de operação de ônibus. Considera duas alternativas: aquela economicamente viável, sem conforto, nos moldes dos operadores privados e aquela de padrão de empresa pública. Considera a última impossível hoje a um tempo viável e sem subsídio.

A diferença que pretende ter com relação ao operador privado é na política de recursos humanos e democracia interna.

As medidas adotadas em Diadema na atual administração são voltadas para acabar com o processo artesanal, modernizando o sistema de informações.

As ações tomadas foram:

- contratação de estudo sobre O-D e propostas alternativas;
- racionalização de procedimentos;
- criação de memória e de instrumento de gestão com apoio de informática;

Os principais obstáculos destacados se deveriam às características do município (renda, violência). Acha difícil medidas de racionalização como substituição do cobrador por catraca eletrônica. Supõe que aumentaria a evasão de renda já existente.

A problemática de Diadema no que se refere à regulamentação da oferta é particular por ser cidade dormitório dentro da área metropolitana. Tem pouca autonomia para atuar sobre a oferta dos ônibus intermunicipais.

Existem hoje operando em Diadema:

- 1 empresa pública municipal - ETCD (50 ônibus disponíveis, 60 ônibus como frota);
- 3 empresas intermunicipais - Riacho Grande, Diadema, Triângulo;

A tarifa do municipal é hoje (fev/90) NCz\$ 3,50 e a das intermunicipais NCz\$ 5,50.

Por limitação de frota a população é forçada a usar o intermunicipal para deslocamento dentro do município.

Há dificuldades na regulamentação. Cabe ao Departamento de Serviços Urbanos da Prefeitura Municipal através da Divisão de Trânsito a determinação dos itinerários a serem cumpridos pelas empresas intermunicipais. Inexistem mecanismos efetivos. As empresas não cumprem os itinerários.

Quanto à empresa pública, sugere-se consultar a dissertação de mestrado de Maurício M.B. de Carvalho - "A Gestão do Transporte Coletivo no Município de Diadema, 1982-1986".

Foi criada por lei municipal. Não existe subsídio propriamente. Ocorre a situação pouco transparente de serem subsidiados pelo governo federal por não pagarem IAPAS e FGTS.

As prioridades da ação da ETCD são:

- a) consórcio para renovação da frota com Banco do Brasil, FINAME, operadora, montadora e fabricantes. Considera-se fundamental a renovação da frota como fator de redução de custos. Hoje os custos de manutenção atingem 30% dos custos operacionais, quando o nível teórico seria de apenas 10%;
- b) substituição de diesel pelo gás, considerado viabilizado pela substituição em diversos municípios do ABC e facilidade de distribuição;
- c) contenção de despesas.

Santos é a principal cidade do litoral paulista, e uma das mais importantes do estado. Quase 60% dos transportes coletivos estavam, até o início de 1989, nas mãos da Companhia Santista de Transportes Coletivos (CSTC), empresa municipal dotada de uma frota de 186 ônibus. Praticamente o restante da frota que atendia a população reá de propriedade da empresa Viação Santos-São Vicente que, por muitos anos, conseguira do poder público generosa compreensão, em particular no que se referia às tarifas dos transportes que, nos últimos dez anos, situaram-se entre as mais altas do país. Dadas as características da cidade, o custo operacional era baixo permitindo uma lucratividade excepcional.

Com a mudança de orientação geral do governo municipal após as eleições de 1988, houve alterações na relação poder público-empresa permissionária e poder público-usuários.

A prefeitura de Santos terminou por assumir totalmente o controle do serviço de transporte coletivo. O processo de estatização, chamado pela prefeitura de "municipalização", foi desencadeado a partir de março de 1989, quando a empresa que respondia por aproximadamente 40% do serviço de transporte da cidade tentou condicionar o reajuste salarial de motoristas e cobradores ao reajuste das tarifas.

O conflito, estabelecido pela empresa, que inclusive chegou a estimular uma greve de cobradores e motoristas levou a prefeitura à intervenção, num primeiro momento, para, em

seguida, determinar a assunção total dos bens da empresa e, em abril, determinar sua desapropriação propriamente dita.

O próximo passo, segundo a prefeitura, seria obter autorização da Câmara Municipal para subsidiar os transportes e dar passos rumo à tarifa social. A Câmara Municipal, no entanto, não aprovou o projeto de subsídio, apresentado pela administração, dificultando a obtenção de recursos necessários para a manutenção, renovação e modernização da frota e dos serviços da CSTC.

Se é verdade que o processo levado a cabo em Santos revela mudanças positivas no trato da coisa pública e na sua relação com a iniciativa privada e com o público, também é verdade que a ausência de definições mais estratégicas da administração, a carência de critérios claros, indicadores de prioridades no orçamento municipal, assim como o componente ideológico que esteve na base do conflito Câmara Municipal-Prefeitura colocaram limites claros à estatização em questão, que podem levar até à asfixia da CSTC. A estatização dos transportes coletivos não implica, automaticamente, a melhoria da qualidade dos serviços.

Para ser eficaz, ela deve estar inserida numa política urbana, contar com um processo de planejamento e orçamentação capaz de absorver as prioridades da população. Além disso, o agente da estatização deve estar dotado de ousadia para modernizar e racionalizar a gestão da empresa pública.

### 3.5 - Conclusão

As medidas de mudanças na estrutura, embora necessárias, têm alguns limites que devem ser considerados. O primeiro é a transitoriedade de uma gestão e a prática infeliz dos governantes de tentar marcar sua gestão com pretensas "reformas administrativas". Em geral reduzem-se a rearranjos que provocam tumulto na máquina e pouca transformação de fato. Outro limite é o próprio tempo de implantação associado ao tempo de gestão. A implantação tem que ser efetiva para reduzir os inconvenientes da transitoriedade.

A outra grande questão deste capítulo refere-se à opção pela criação da empresa pública. Sem pretender responder é necessário reafirmar a perspectiva do serviço como serviço público e a responsabilidade do Estado em assegurá-lo em condições de qualidade, segurança e solvabilidade pelo usuário.

A forma de negociação com o operador privado, no caso da operação mista, deve ser tal que caiba ao setor público a direção do processo. O operador privado tem que ter garantias quanto ao risco desde que assegure as condições adequadas de prestação de serviço.

A opção pela estatização deve estar centrada em análises e discussão com a sociedade do caráter do serviço como público, do direito de acesso da população ao mesmo e de avaliações exaustivas do que se chama "risco" pelos empresários e sua responsabilidade e responsabilização bem como da eficiência da operação pública. Devem ser também consideradas as prioridades da população. Essas considerações exigem mudanças de meios e métodos de gestão, analisadas a seguir.



## CAPÍTULO 4

### DESAFIOS PARA MUDANÇAS DE MÉTODOS E MEIOS PARA A GESTÃO DE TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS

Foram analisados no capítulo 3 uma série de mecanismos voltados para mudanças na estrutura administrativa. Procurou-se pensar seu papel enquanto agentes de revitalização e modernização da administração pública, potencializando maior transparência dos gastos públicos e eficiência na prestação do serviço.

Verificou-se que a separação gestão/operação, separação contábil, revisão da problemática da relação entre administração direta e indireta e da opção pela criação da empresa pública operadora, além de procedimentos intraorganizacionais de racionalização são medidas necessárias à gestão. Contudo, existem limites à eficácia destas medidas, pela transitoriedade das gestões mas sobretudo porque são insuficientes no que se refere aos riscos de privatização do Estado, opacidade do processo decisório, explicitação de conflitos e escolha de prioridades pela sociedade. Contra as heranças da excessiva centralização e setorialização da administração pública, exigem-se mudanças mais radicais de métodos e meios.

As abordagens clássicas e a própria crise do planejamento parecem pouco aptas em lidar de forma completa e esclarecedora dos numerosos problemas colocados pela intervenção crescente do Estado.

Analisaremos a seguir algumas mudanças de métodos e meios que julgamos relevantes para poder enfrentar de forma criativa a questão de gestão dos transportes coletivos urbanos.

Serão analisados os mecanismos de regulamentação, forma de contratação dos serviços, subsídio e planejamento.

A escolha destes mecanismos deveu-se ao papel estratégico que ocupam na articulação público/privado. O tratamento formal a estas questões, igualando-as a outras ações gerenciais, significaria a repetição da impotência do Estado. Ressalte-se ao mesmo tempo que é grande o grau de complexidade que envolve este mecanismos, se se quiser respeitar os princípios de clareza da articulação, controles efetivos e menos burocráticos e transparência no processo de planejamento e priorização da ação pública.

#### 4.1 - A regulamentação

Nesse primeiro aspecto, por exemplo, que é o de regulamentação, uma série de dificuldades são visíveis. Mesmo reconhecendo o serviço como serviço público não se pode ter uma visão ingênua da articulação do público com o privado.

Descreveram-se no capítulo 3 diversas situações de privatização do Estado. O setor público pode impor regras ao setor privado dentro de um limite. O processo de elaboração de uma política é um complexo sistema de decisões e não decisões formatado por restrições estruturais básicas: exclusão geral do Estado da área produtiva essencialmente privada do Estado na economia capitalista; dependência dos gastos públicos das receitas geradas no total do excedente, complexo processo de elaboração da política na qual diferentes frações defendem seus interesses através de um equilíbrio instável de compromisso. Por trás das novas formas de planejamento e participação pública existe aquilo que Offe chama de seletividade estrutural do Estado, potencialmente inimiga dos interesses do capital sem estar contudo favorecendo as classes subordinadas (Jessop, 1982).

A contribuição do estudo das políticas públicas para a se tentar lidar com a problemática de gestão se justifica por iluminar essa relação entre Estado e Sociedade.

Lamounier, por exemplo, considera que em grande parte o processo de estreitamento e canalização do conflito social "se acha embutido na estrutura formal do Estado, no sistema de organização que o caracteriza, nas alocações de recursos previamente feitos, e até mesmo nas políticas e procedimentos estabelecidos de maneira informal, mas efetiva." (Lamounier, s.d., p.20)

Assim, o tema da regulamentação, mais do que um procedimento legal, tem claros componentes políticos, sensível, portanto, às variações do processo político ao longo de diferentes períodos e conjunturas.

No que se refere à regulamentação importa portanto conhecer a estrutura do sistema decisório e os objetos de decisão que lhe são próprios. Não é possível reduzir a discussão a simplificação do tipo "... faz-se mister mencionar que já foi quebrado há algum tempo o tabu de negociações envolvendo aspectos econômico-financeiros com os empresários privados. Os esquemas de caixa de compensação implantados em Porto Alegre, Belo Horizonte e Curitiba são um bom exemplo disso." (Germani, 1985, p.47)

A história da articulação do público/privado em São Paulo tem sido marcada por seu caráter privado (Pacheco, 1988). O transporte por ônibus, dada a convergência de interesses econômicos e de atendimento político das demandas populares "foi o modo para onde convergiram diversos interesses. E a sua implantação se fez basicamente através da exploração privada e do serviço de transporte coletivo". (Itacarambi, 1985, p.119). E isso apesar da CMTC e da existência de mecanismos de regulamentação.

Para o caso particular de transporte coletivo adota-se a definição de regulamentação proposta por Cavalcanti: "um conjunto de regras estabelecidas e aplicadas pelo poder público ao setor de transportes, com a finalidade de (I) coibir a ocorrência de formas excessivamente concentradas ou fragmentadas de produção dos serviços, (II) propiciar a elevação da qualidade desses serviços e sua equidistributividade em relação a todos os usuários de sua área de abrangência, e (III) promover a preservação ou desenvolvimento de valores socialmente desejáveis, tais como a segurança, o tratamento diferenciado de determinadas categorias e a proteção do meio ambiente." (Cavalcanti, 1988, p.22). Nesse sentido são objetivos fundamentais do sistema de transportes: EFICIÊNCIA, EQUIDADE E PRESERVAÇÃO.

Segundo Godard (1988), a regulamentação envolve licenças de transporte, delegação dos serviços e fixação das tarifas com a seguinte abrangência:

a) Licenças de Transporte

- "restrição espacial: licença concedida para uma linha, zonas com proibição de acesso a certos tipos de vias;
- exigências quanto às características do veículo: podem ser especificados o tipo de material ou outras características, tais como a capacidade ou o número de lugares sentados;
- limitação do número de licenças concedidas;
- aceitação dos critérios, por parte do operador (proprietário), especialmente no que se refere ao número de veículos admitidos. Em numerosos casos, não é admitida a posse de mais de um veículo, de modo a favorecer a participação de motoristas-proprietários; por outro lado, verifica-se, também, o caso inverso, estimulando a concentração em empresas, visando à modernização do setor (Bangcoc). Uma condição intermediária pode ser a associação em cooperativas. Observam-se igualmente critérios relativos à nacionalidade de origem (no caso da Malásia) ou à qualificação do proprietário." (Godard, 1988, pp. 12 e 13).

b) Delegação dos Serviços

Envolve exigências quanto à frota em operação, ao período de operação, às frequências mínimas, ao itinerário e à localização das paradas.

**"As exigências sobre o serviço têm por contrapartida a garantia de uma remuneração "normal" dos operadores, que se traduz na política tarifária e nos reajustes periódicos." (Godard, 1988, p.13).**

c) Fixação das Tarifas

**"As tarifas são fixadas pelos poderes públicos e constituem o instrumento mais forte do poder regulador do Estado." (Godard, 1988, p.14).**

Entre opções para pensar o modelo de gestão (articulação público/privado, estruturas empresariais ou artesanais, tamanho do veículo e regulamentação) Godard considera "que a atuação do poder público deveria orientar-se, com mais propriedade, no sentido da busca da articulação e da complementaridade entre as diversas formas de transporte oferecidas." (Godard, 1988, p.11).

É interessante observar que a política não deve estar restrita à regulamentação interna ao setor. Outras medidas podem favorecer o setor como:

- "política de importação de veículos (regulamentos e taxas), que condiciona o tipo de veículo que os operadores podem comprar;
- apoio à implantação de montadora local de veículos protegida pela política de importação. Isso pode explicar características de veículos em determinadas localidades (em particular dos microônibus no exemplo de Maracaibo);
- ajuda ao financiamento da compra de veículos, através de instituições financeiras específicas;
- taxação dos combustíveis e eventual diferenciação das taxas segundo os diversos tipos de operadores." (Godard, 1988).

Consideramos relevante, para o propósito de nosso estudo, restringir o espectro de questões referentes à regulamentação às questões de delegação dos serviços e fixação de tarifas.

O argumento liberal contra a regulamentação dos serviços de transportes se assenta em pelo menos cinco justificativas. Considera-se necessário, em primeiro lugar, demonstrar que os benefícios da regulamentação de proteção da empresa, do usuário e da comunidade, superam seus custos. Supõe-se difícil provar isso já que de alguma forma os benefícios são financiados pelos próprios usuários através do sistema tributário. Objeta-se também, quanto ao critério de equidade, se é justo que todos os contribuintes financiem, através do subsídio, alguns usuários.

O terceiro argumento refere-se à soberania do consumidor que não precisaria da proteção do Estado.

Ainda, o sistema de proteção levaria a desincentivo de renovação de frota bem como desmotivação em desenvolver novas linhas pelo aumento de custos e risco.

Por fim, argumento pertinente, considera-se difícil identificar o interesse dos usuários com base em modelos.

Confundem-se nestes argumentos a problemática da excessiva centralização e rigidez da regulamentação com a própria responsabilidade do Estado em assegurar a prestação de um serviço público.

É necessário, ao mesmo tempo, enfrentar os custos elevados da operação pública, identificando suas causas e atuando sobre o que se considerar problemático.

Isso deve levar a estudos do tipo separação de contas. Exige também lidar com o problema da herança populista que produziu o inchaço da empresa pública. Não leva porém à condenação da regulamentação.

A experiência inglesa de desregulamentação foi precedida por estudo. A literatura consultada não permite avaliar até que ponto a decisão foi tomada com base no estudo prévio.



"Na Inglaterra, antes de desregulamentar totalmente o transporte coletivo urbano, foi solicitado aos governos locais que se oferecessem para provar, na prática, algumas das mudanças legislativas que estavam sendo propostas. Foram selecionadas três áreas geográficas de prova, em sua maioria, áreas rurais; entretanto, uma delas incluía uma cidade de porte médio chamada Hereford. Aí, a extinção da regulamentação incentivou quatro empresas independentes a entrarem no mercado e competirem com uma empresa filial da National Bus Company. Esta última reagiu reduzindo o valor das tarifas e, em alguns casos, oferecendo serviços gratuitos. Melhorou também suas frequências e adotou a prática de programar suas saídas para que os ônibus circulassem poucos minutos na frente dos veículos de suas concorrentes. Surgiram dúvidas sobre as condições técnicas dos ônibus. Houve um modesto aumento na demanda dos serviços de transporte coletivo, mas a oferta mostrou aumentos mais importantes. A influência conjunta das tarifas mais baixas e a redução nos coeficientes de ocupação deu como resultado que o valor arrecadado com a venda de passagens cobrisse aproximadamente apenas a metade dos custos da National Bus Company. No entanto, considerando-se a evidência dos estudos australianos, do Banco Mundial e dos próprios britânicos de que os custos das empresas privadas são bastante inferiores aos das empresas públicas, é possível que os ingressos dos operadores privados em Hereford cubram seus custos.

"Embora a experiência da prova em Hereford não tenha sido completamente decisiva, o transporte coletivo na Grã-Bretanha deixou de ser regulamentado em todas as cidades, menos em Londres, onde as mudanças introduzidas são menos profundas." (CEPAL, 1988, pp. 45, 46 e 47).

Oliveira (1989) destaca desvantagens semelhantes da regulamentação excessiva:

- "a elevação dos custos em decorrência da ineficiência inerente à alocação arbitrária de recursos produtivos, e/ou ao estabelecimento de estruturas sobrecarregadas de acompanhamento, fiscalização e controle por parte do setor público;
- a redução do nível de serviço ofertado, em função dos efeitos resultantes dos mecanismos de reserva de mercado, que geralmente fazem parte da prática regulamentadora;
- o aumento na dependência da concessão de subsídios, uma vez que a elevação dos custos e redução do nível de serviço anteriormente assinaladas não são compatíveis com os objetivos de uma política econômica meritória nem com o nível de bem-estar usualmente pretendido para as comunidades urbanas;
- a eliminação virtual de toda e qualquer possibilidade de competitividade, tornando exclusivos os diversos segmentos da demanda, desperdiçando conseqüentemente a oportunidade de melhorias decorrentes da preferência manifestada pelos usuários." (Oliveira, 1989, p.24).

De fato, o excesso de regulamentos e sua eventual inadequação geram mais problemas do que benefícios. Godard levanta algumas das dificuldades mais relevantes: "regulamentos muito complexos e inadequados à realidade dos sistemas de transporte, de sorte que se tornam inaplicáveis, dependendo das formas de transporte em questão. Por vezes, é o setor "artesanal" que não respeita o monopólio da empresa pública e funciona sem ter as autorizações necessárias nem paga os diferentes encargos sociais e taxas, com a "complacência" da polícia. Em outros casos é a empresa privada que não respeita a legislação trabalhista sobre a duração da jornada diária e que produz uma oferta não condizente com as ordens de serviço. As fraudes constatadas são geralmente negociadas de forma amigável, mas igualmente podem conduzir a situações de confronto com o poder público, sobretudo se ocorre uma mobilização dos usuários." (Godard, 1988, p.15).

Para Godard (1988) "a regulamentação é necessária para evitar os abusos de um grupo de operadores em posição dominante". Contrapõe-se ao modelo defendido pelos especialistas do Banco Mundial. Sugere que a evolução de um "modelo liberal de desregulamentação (movimento de atenuação sistemática da regulamentação) ou de economia de mercado" corre o risco de uma cartelização acabando com a concorrência defendida." (Godard, 1988, p.16).

Oliveira também desenvolve argumentos que "desaconselham a alternativa de laissez-faire absoluto e até mesmo da auto-regulamentação. Em reforço dessa percepção, basta observar a vulnerabilidade do processo produtivo dos transportes à ocorrência de acidentes de graves consequências, a existência de significativas externalidades decorrentes desse mesmo processo, o caráter de essencialidade de que se reveste a oferta dos serviços no ambiente urbano, e a tendência ao desinteresse pela manutenção da oferta em níveis razoáveis, nas áreas que por motivos os mais variados, apresentam um potencial de remuneração mais reduzido." (Oliveira, 1989, p.22).

Nesse sentido, enumera as principais vantagens da regulamentação:

- "a coibição das condições favoráveis ao surgimento da hipercompetitividade e suas consequências adversas em relação aos custos e, por outro lado, da concentração da produção em regimes monopólicos, e sua inevitável manipulação sobre as quantidades ofertadas;
- a contribuição à melhoria das condições de segurança, através da racionalização da operação, do estabelecimento de regimes de trabalho apropriados e da imposição de práticas de manutenção adequadas;
- a redução das externalidades negativas usualmente decorrentes das condições de livre entrada no setor;

- a garantia de um grau mais eqüitativo no atendimento da demanda que se origina em áreas de densidade demográfica rarefeita, ou em períodos de reduzida atividade econômica ou social;
- o estabelecimento de condições mais adequadas de monitoração e controle do Estado e funcionamento do sistema de transportes, aí incluídas a política de remuneração dos serviços (custos, tarifas e subsídios), e as modificações da oferta, ditadas por fatores conjunturais ou estruturais." (Oliveira, 1989, pp. 23 e 24).

A CEPAL, em estudo onde reuniu argumentos favoráveis e contrários à regulamentação destaca, entre outros que:

"Os defensores da regulamentação prevêem, além disso, que o livre ingresso à atividade resulta em custos sociais desnecessariamente altos. Dizem, por exemplo, que a concorrência entre operadores os levaria a se comportarem de maneira prejudicial para a segurança dos passageiros, dos ocupantes de outros veículos e dos pedestres. Na ausência de controle sobre as frequências, o número de passageiros transportados por um ônibus depende do intervalo (em termos de minutos) entre ele e o seguinte. Portanto, os motoristas podem tratar de maximizar esse intervalo, transitando lentamente ao sair do terminal, permitindo assim que o ônibus da frente se distancie. É fácil comprovar a existência de condutas desse tipo no caso chileno." (CEPAL, 1988, p.42).

Como vantagem da regulamentação na linha de delegação de serviços e fixação de tarifas consideramos que o livre mercado pode ser prejudicial para diversos grupos da população. Em uma situação competitiva os operadores concentrariam suas atividades nos segmentos do mercado que ofereçam melhor rentabilidade. O resto do mercado ficaria com um serviço deficiente ou inexistente como a redução de frequência de serviço à noite e oferta inadequada em zonas afastadas.

Segundo Fagnani e Cadaval (1989), dentre as experiências inovadoras no relacionamento entre governo e operadores privados de transportes destacam-se as câmaras de compensação tarifária, os contratos por prestação de serviço, a operação privada em frota pública, a empresa operadora pública como fator de regulação da oferta e o regime de competição controlado.

**"De comum entre elas, há dois objetivos básicos: manter a presença dos capitais privados no setor e tornar mais eficazes e flexíveis os controles estatais sobre a prestação dos serviços de transporte."**  
(Fagnani e Cadaval, 1989, p.38).

A revisão da argumentação sobre regulamentação permite que se conclua que a liberdade de mercado, sem regulamentação, é prejudicial à população que depende dos transportes coletivos. Ao mesmo tempo, é preciso buscar maior flexibilidade nas formas de regulamentação. O excesso de controles rígidos cria a "tecnologia da transgressão", segundo Guillaume.

A regulamentação também torna possível um relativo controle sobre os abusos dos operadores privados. Procura atender ao objetivo, citado por Fagnani e Cadaval, de tornar os controles estatais mais eficazes e flexíveis.

Quanto ao outro suposto objetivo, de manter a presença dos capitais privados e atenuar os riscos dos empresários, o próximo item, que trata de uma forma particular de regulamentação na delegação do serviço, analisará os prós e contras, sempre tendo como princípio norteador a clareza da articulação público/privado e a transparência da ação pública.

## 4.2 - Mudanças nas Formas de Contratação do Serviço

Já foram vistos no item anterior (4.1) os argumentos favoráveis à regulamentação. Examinemos então o debate recente em torno do que se convencionou chamar "municipalização", sendo um caso específico de regulamentação, no que se refere à forma de contratação do serviço junto a operadores privados.

Não se trata de municipalização como descentralização, termo utilizado nas áreas de saúde e educação para designar a transferência de atribuições e recursos da esfera federal para os governos locais. Nos TCU, o termo "municipalização" tem sido visto como meio para viabilizar transformações porque flexibiliza e altera as formas de contratação de serviços particulares. Tem como uma de suas justificativas antepor-se à política que vigorou em São Paulo entre 1985 e 1988, de desregulação pública e de privatização da prestação do serviço. (Cornejo e Pacheco, 1986; Pacheco, 1988).

A municipalização substitui a sistemática de concessão de serviço pelo contrato de remuneração do serviço efetivamente prestado, sendo o quilômetro rodado uma das bases de cálculo da remuneração. O sistema tem sido chamado assim em referência à centralização de arrecadação do dinheiro na mão da prefeitura.

Diversos municípios no Brasil optaram por mudanças na forma de contratação do serviço, entre eles, Brasília, Belo Horizonte, Curitiba, São Paulo e Santo André.

O projeto de Curitiba, concebido na gestão Requião (1985-1988), foi sistematizado em um Modelo Institucional. Propõe-se ampliar a capacidade de planejamento dos transportes através da empresa pública, URBS. Justifica as alterações de forma de contratação nos seguintes termos:

- "a remuneração das empresas operadoras é desvinculada da tarifa e passa a ser feita de acordo com a quilometragem efetivamente percorrida. Sendo assim, as viagens não realizadas deixam de ser remuneradas e sujeitam as operadoras a multa cujos valores, pelo novo Regulamento, são indicados pelo custo do quilômetro rodado. Assim, por exemplo, uma viagem não realizada penaliza o operador num valor equivalente ao custo operacional de 200 Km;
- a receita da tarifa se torna pública. A arrecadação diária das passagens cobradas passa a ser depositada em conta bancária gerida pela URBS. Como o pagamento da quilometragem rodada pelas operadoras, de acordo com o regulamento, só é feito 10 dias após sua realização, nesse intervalo de tempo é gerada uma substancial receita financeira que beneficia o sistema, e não mais as operadoras.

Da mesma forma, um acréscimo ocasional no número de passageiros pagantes, acima do previsto no cálculo tarifário, gera uma receita adicional que beneficia o sistema, refletindo positivamente nos futuros reajustes tarifários". (Requião, 1989, pp. 53 e 54)



O projeto de municipalização da Secretaria Municipal de Transportes de São Paulo é apresentado nos seguintes termos:

"O projeto de municipalização dos serviços de transporte coletivo por ônibus, baseia-se em novas formas de contratação e remuneração das empresas permissionárias, o que permite a transparência da relação contratual e da equação econômico-financeira, bem como a participação permanente dos usuários e sociedade no controle operacional, no processo de mudança do sistema e seu planejamento.

Isto permitirá:

- dissociar o custo do sistema do valor da tarifa;
- remunerar as empresas contratadas pelos serviços realizados (km, frota alocada...) com incentivo à captação de passageiros;
- alocar a frota contratada segundo determinação da CMTC;
- apropriar-se de toda a receita do sistema, tornando-a pública e administrada pela CMTC.

Portanto, garantirá a continuidade do serviço prestado e o equilíbrio financeiro das empresas contratadas, uniformizando o padrão de atendimento do sistema. A nova sistemática possibilitará um efetivo planejamento da operação, integrada a um plano global de atendimento às necessidades de transporte da cidade, bem como melhores condições para renovação da frota. (...)

O processo de operacionalização do sistema da municipalização encontra-se vinculado ao conceito de "remuneração pelo serviço prestado."

A qualidade do transporte público na capital requer soluções rápidas. A mudança na atual forma de contratação e remuneração das empresas permite a solução de alguns problemas: introduz mecanismos que estimulam a elevação do padrão de qualidade oferecido, ameniza a pressão do empresariado sobre a determinação da tarifa, dinamiza a organização da CMTC e altera a relação entre o poder público e empresas particulares no gerenciamento de recursos e da operação do transporte coletivo por ônibus na cidade de São Paulo." (SMT, 1990).

Requião (3) quando prefeito de Curitiba também adotou a contratação e remuneração das empresas privadas por serviço prestado. Afirmou que os empresários enriqueceram em Curitiba com a operação do serviço de ônibus nos moldes anteriores. Operavam no vermelho mas aumentaram o patrimônio através da "matemática" da fórmula de cálculo da planilha, da antecipação da receita quando os prazos para pagamento dos custos variam de 30 a 60 dias e até os salários milionários de parentes. Isso sem falar da omissão na planilha dos descontos que obtinham junto à Petrobrás para a aquisição de óleo diesel. Para Requião, a sistemática que vigorava anteriormente à nova contratação e remuneração por quilômetro rodado revelava uma "absoluta estrutura de corrupção."

---

3. Palestra proferida na FUNDAP em agosto de 1989.

A mudança da sistemática de contratação (municipalização) procura evitar que as tarifas pelo IPK premiem "ineficiência e descaso das concessionárias, pois, com a sistemática de conciliação de contas, não lhes interessava mais fazer uma boa manutenção dos veículos, uma vez que os excessos de consumo de combustível, pneus e lubrificantes eram conciliados a cada semestre." (Requião, p.51).

Impera no Brasil uma irresponsabilidade social dos empresários privados. Sob o argumento do "risco", alegando temer a estatização, mas na verdade usando esse argumento para ampliar seu poder de barganha no que se refere a tarifas e outros aspectos da regulamentação (como condições de operação e linhas a operar), os empresários privados retiraram os ônibus de Campinas em agosto de 1989.

"Em Campinas, o sistema de transporte coletivo urbano - com uma frota de 688 ônibus, que transportam 600 mil passageiros por dia - impuseram um tipo de "aviso prévio" à prefeitura até 15/11/89. Nesse dia, as oito permissionárias da cidade deixaram de operar, paralisando o único meio de transporte de massa no segundo maior pólo comercial e industrial do Estado, com uma população de 1,2 milhão de habitantes.

O rompimento oficial da permissão foi pedido na Justiça pelos empresários do setor, depois de uma série de crises com a administração municipal do PT, que exige qualidade no serviço e, em contrapartida, oferece reajustes abaixo das planilhas elaboradas pelos técnicos da própria prefeitura." (Jornal da Tarde, 03/10/89).

A prefeitura de Campinas, que viveu o boicote das empresas de ônibus em agosto de 1989, firmou acordo com a Associação das Empresas de Transportes Coletivos de Campinas (TRANSURC) diferente da municipalização:

**"As empresas negociavam com a Prefeitura a concessão de reajustes com base em planilhas de custos reais. Aceitaram uma contraproposta. Dentro de três meses, os futuros valores de tarifa serão fixados com base nos reajustes salariais, de acordo com o IPC (índice de Preços ao Consumidor).**

**A Prefeitura inseriu no acordo uma cláusula obrigando as empresas a adquirirem 290 ônibus novos, para dar início a um plano de renovação e ampliação da frota de 700 ônibus em operação. Os empresários concordam em vender passes antecipados a NCz\$ 1,00 até o dia 14 de outubro e franquiar o acesso de idosos que apresentarem carteira expedida pela Prefeitura, em substituição ao "passe-idoso". O acordo suspende a ameaça de nova paralisação do setor." (Folha de São Paulo, 01/10/89).**

O secretário de Transportes de Santo André, Nazareno Stanislau Affonso, considera difícil que haja boicote dos atuais permissionários para inviabilizar o projeto, porque a contratação de frotas por concorrência pública está aberta a empresas de todo o País. O secretário reconheceu, no entanto, que as relações entre a prefeitura e os empresários locais estão tensas. **"Os empresários deixam de ser donos das linhas e passam a ter a sua frota contratada"**, afirmou em entrevista a Folha de São Paulo, de 13/01/90.

A questão a ser discutida nessa proposta é quem ganha e quem perde com sua implementação. Perde, em princípio, quem detém as linhas de ônibus mais rentáveis (linhas curtas que operam em áreas densamente povoadas). Ganham as empresas que circulam em linhas distantes, em regiões de baixa ocupação populacional. Acima de tudo, porém, ganham os usuários de transporte coletivo urbano, especialmente os trabalhadores, que passariam a contar com um sistema de massa moderno, eficiente e eficaz (em termos de equipamento e da redução do tempo das viagens), com reflexos positivos sobre o meio ambiente, com a diminuição da poluição sonora e melhoria da qualidade do ar, notadamente nas áreas centrais das metrópoles brasileiras.

Além do mais a prefeitura tem como vantagem a possibilidade de administrar o dinheiro no mercado financeiro além de poder aumentar o poder de fiscalização com o acesso à contabilidade das empresas. A desvantagem é o aumento do subsídio pela diferença entre a tarifa que o usuário pode pagar e a remuneração às empresas. Os empresários ganhariam porque a remuneração por quilômetro rodado fica mais próxima dos custos de operação do que a remuneração por tarifa. Os empresários perdem o ganho financeiro e estarão sujeitos à renovação e manutenção da frota obrigatórias e à fiscalização dentro da empresa por parte da prefeitura. As maiores vantagens apontadas são para os usuários que devem contar com mais ônibus nas ruas. As vantagens serão anuladas, em parte, pelo trânsito se não existirem corredores exclusivos nas ruas e avenidas. Outra desvantagem eventual é que como contribuintes de impostos municipais, os usuários arcam com o subsídio no transporte.

Deve-se notar, contudo, que por se tratar de experiência recente o objetivo fundamental do tópico é o de levantar a argumentação a respeito do processo. A própria experiência de Curitiba fica difícil de ser avaliada em função das alterações ocorridas com a mudança do prefeito.

Em Belo Horizonte, o vice-presidente do Sindicato das Empresas de Transportes Coletivos, Valdemar Araújo, afirmou que "as empresas sofreram um processo de descapitalização muito grande nos últimos anos, por causa da defasagem tarifária." (Folha de São Paulo, 09/01/90).

As declarações do Sindicato das empresas operadoras de São Paulo têm sido favoráveis às mudanças, entre outros motivos, para evitar essa defasagem tarifária.

Alguns autores, como Godard, vêem na mudança de forma de contrato uma possibilidade de coibir abusos.

"Os abusos e conflitos aos quais as práticas de concessão podem conduzir, por parte das empresas (desvios nos custos declarados, minimização das receitas reais, não cumprimento do nível de oferta exigido), e o atendimento aos objetivos sociais concernentes aos habitantes das regiões periféricas levaram as autoridades a adotarem contratos de fretamento nos casos de Brasília ou Belo Horizonte. Nesses casos, as empresas são remuneradas a um custo por quilômetro, em função da produção de veículos x quilômetro, segundo especificações constantes em Ordem de Serviço. Dessa forma, as receitas tarifárias não constituem mais a base de remuneração das empresas, o que permite atender à realização de objetivos sociais através da política tarifária (mecanismo de compensação em favor dos deslocamentos de maior distância), mantendo a eficácia de produção das empresas privadas." (Godard, 1988, p.13).

É necessário desenvolver avaliações precisas deste tipo de experiência. O setor público deve se modernizar para ser capaz de reduzir os riscos inerentes a este tipo de contrato:

**"Para que o sistema (contrato por km rodado) funcione, é preciso, além de um controle rigoroso de operação e custos, critérios de remuneração aos operadores que estimulem a eficiência e a qualidade na prestação dos serviços. Do contrário, as empresas tenderão a afrouxar os controles sobre seus custos, certos de que sempre poderão repassá-los ao governo."**  
(Fagnani e Cadaval, p.39).

Já foram observados abusos nesse novo sistema. Alguns ônibus não têm parado nos pontos previstos porque isso não alteraria a remuneração dos empresários. Nesse caso, os prejudicados são os usuários.

O desafio de controle rigoroso e ao mesmo tempo simples de modo a ser fiscalizado a baixo custo e rapidamente ainda está por ser equacionado. O estudo de caso das experiências em implantação durante um período mais longo será bastante útil para sua superação.

A proposta da municipalização em São Paulo, como em Curitiba e Santo André visa dar maior flexibilidade ao poder público, e reduzir a pressão dos operadores privados. Procura-se também quebrar com a diferença entre as linhas, reduzindo a desigualdade da prestação do serviço.

No entanto, há que se alertar para o fato de que nem sempre se consegue maior integração com uma política nacional e/ou coordenação a nível municipal com outras políticas urbanas. Se não houver consolidação a nível nacional através de medidas voltadas para o equacionamento do financiamento do serviço de transporte, as conquistas municipais são frágeis, temporárias e reversíveis. Se não houver determinação de prioridade desse setor no município todo passo será precário, empírico e inconsequente.

No caso de São Paulo, por exemplo, será preciso verificar os riscos de um sistema misto, onde apenas parte das empresas optou pelo sistema .

Por isso mesmo, diante das dificuldades expostas, acreditamos que a alternativa da "municipalização" não é suficiente para equacionar a problemática da negociação e da articulação entre o setor público e o privado.



#### 4.3 - Subsídio e Transparência

Uma grande polêmica a respeito do projeto da contratação de empresas pelo serviço efetivamente prestado gira em torno do subsídio, posto que esta forma de remuneração das empresas privadas prestadoras do serviço implica desvincular a tarifa dos custos operacionais, de onde decorre a necessidade de subsídio público. O principal porta voz da crítica é o deputado e ex-Secretário de Transportes na gestão Mario Covas (1983 a 1985), Getulio Hanashiro. Para ele com esse novo sistema, a tendência é aumentar bastante o subsídio à CMTC, que já chegou a 15% do orçamento municipal de 1989 - quando nas administrações anteriores era de cerca de 10%. Em artigo a O Estado de São Paulo (10/01/90) prevê: **"posteriormente a administração terá que diminuir o subsídio à CMTC, em função de outras necessidades. Aí virá o problema da tarifa real."** Para ele há pontos positivos na "municipalização" mas alerta que há mais pontos negativos no esquema que está sendo criado.

Cadaval (4) concorda com Hanashiro quanto ao risco de que o contrato através da remuneração por quilômetro rodado possa contribuir para a elevação do subsídio. O sistema só funcionaria com o controle claro do serviço. Alerta quanto ao risco de rateio dos prejuízos.

Embora reconheça que haverá aumento de subsídios para a CMTC da ordem de 10 milhões de dólares por ano, o atual secretário de Transportes, Adhemar Gianini, afirma que haverá medidas de enxugamento do quadro de funcionários e racionalização dos serviços da CMTC. **"Se as previsões se realizarem a prefeitura gastará com a municipalização e os subsídios apenas 10 milhões de dólares a mais do que já gasta."** (Folha de São Paulo, 30/12/89). Gianini considera necessárias as seguintes medidas para redução do custo operacional da CMTC: restringir sua atuação a operação; informatizá-la; tirar encargos com aposentados, criando uma fundação; e eliminar a tripulação dupla, reciclando o cobrador para outras funções. Essas medidas aliadas à gestão da receita do sistema ("municipalização") ampliam a capacidade de gestão da SMT. Gianini reconhece a necessidade de subsídio, mas defende a criação de mecanismos de financiamento que se baseiem na socialização da sustentação do serviço, ou seja, com a participação dos beneficiários indiretos.

É interessante que mesmo liberais conservadores defendem o subsídio sob o argumento de que "uma das tarefas do Estado é exatamente a de, com os ingressos públicos, atender a áreas mais necessitadas", conforme artigo de Ives Gandra da Silva Martins (Folha de São Paulo, 19/01/90).

O que se deve atentar é para o risco de mecanismos ocultarem os verdadeiros beneficiários, tanto no que se refere à operação mista, pública e privada quanto na concessão de subsídios. Já foi tratada no capítulo anterior a questão de que muitas vezes mecanismos como concessões e convênios repassam recursos públicos para o setor privado sem dar conta do objetivo social para o qual foram previstos.

Uma abordagem sobre a dificuldade de gestão do setor de transportes coletivos urbanos sugere que a solução do problema seria exógena ao sistema de transporte. Qualquer solução dependeria da recuperação da economia e do poder de compra da população. No limite, esse tipo de análise levaria à paralisia da ação do setor público. Ao mesmo tempo, diante de recursos escassos esse tipo de raciocínio encobre a responsabilidade do setor público de escolher, priorizar e procurar atender parte das demandas da população.

Existem duas alternativas usadas pelas prefeituras. A primeira é a tentativa de uma solução salomônica com a tarifa, solução que aparentemente desagrada tanto empresários quanto usuários.

A outra, seria a de subsidiar os usuários mais carentes. A diferença entre os padrões de custo operacional das empresas e a falta de informações tornam tal prática difícil.

Existem diferentes formas de subsídios:

a) tarifa única (em vez de quilométrica)

Há que se questionar se a transferência entre os usuários com pequena diferença de situação de renda seria justa. Observa-se também que existem limites para sua aplicação como a renda do usuário e os limites municipais em regiões metropolitanas;

b) vale transporte

Seu grande inconveniente é a exclusão do setor informal.

c) cobertura pelo Estado dos déficits operacionais

Tem sido prática utilizada pela ferrovia através da "compensação tarifária". Infelizmente por causa da má gestão dessas empresas públicas e a falta de controle por parte do poder público, além da precária estrutura de custos, muito da ineficiência das empresas é encoberta por esse mecanismo. Não cumpre seu papel de instrumento claro de explicitação das opções e prioridades de um governo.

As experiências das ferrovias inglesa e alemã relatadas no capítulo anterior, além de avançarem em proposta de separação contábil, instrumento interno às organizações, avançam no debate da necessária clareza da relação do Estado com as empresas mantidas pelo setor público. Elas devem ter autonomia dentro de um contrato de relacionamento subordinado a orientação da lei orçamentária. Deve-se perseguir a meta, contra a história da Administração Pública no Brasil, de clara discriminação dos recursos do tesouro que serão aplicados em investimentos, no financiamento de dívidas acumuladas, como na determinação de eventuais subsídios.

No caso da atual administração de Santo André, a lei que determinou a criação da Empresa Pública de Transportes proíbe o subsídio operacional pela prefeitura. É uma questão polêmica.

Germani comenta que praticamente inexistem subsídios operacionais aos transportes coletivos no Brasil, diferentemente "da situação da maioria dos serviços de transportes urbanos dos países mais desenvolvidos, onde a cobertura dos custos operacionais se faz apenas parcialmente pelas receitas tarifárias, o restante provindo dos subsídios das mais diversas formas e fontes." (Germani, 1985,p.40)

As taxas de cobertura dos custos operacionais para tarifa em uma seleção de cidades de mais de 2 milhões de habitantes varia de 20% em Roma a 80% em Hamburgo, segundo o congresso da UITP. (idem, p.40)

Para Bussinger, os custos devem ser arcados pelo conjunto da sociedade, usuária ou não. As viagens para trabalho são insumo do processo produtivo, necessário e insubstituível "devendo ser subsidiados sempre que o seu custo de produção possa representar um estrangulamento para o processo produtivo e o bem estar". (in Jaguaribe, 1989).

Argumenta-se, porém, que o subsídio se aplicaria a transportes sobre trilhos e não para o modo ônibus.

É polêmico também porque o ressarcimento pelo poder público à empresa pública pode ser feito em função da diferença entre receita e custo incorrido pela prestação de serviço e como indenização por perdas resultantes de decisões do setor público.

Cabe pensar o exemplo oferecido pela prefeitura de Santos, que no processo de discussão de orçamento com a população ouviu a solicitação de uma linha extra, diretamente para a praia, aos sábados e domingos. A linha é deficitária mas dada a composição social do bairro solicitante há que se pensar se não é justo oferecer o serviço. Note-se que no estado de São Paulo não se pensa em tarifa diferenciada, mas única. A natureza social do serviço justifica ou não a prestação do mesmo, ainda que deficitário?

Como inverter a prática brasileira no que tange às políticas públicas de administrar favores e não direitos sociais?

Contrariando o discurso frequentemente ouvido é a lógica liberal que espera do Estado o atendimento à miséria e do privado o atendimento ao público em geral.

Não seria justo, no caso citado, assegurar à população o acesso à cidade, favorecer a mobilização generalizada? Só é possível responder de forma afirmativa se o processo for feito de modo transparente, público e não como atendimento a clientela. E é através do processo de orçamentação e planejamento, entre outros, que se pode desvendar os verdadeiros destinatários da ação pública.

Não será tratado aqui da questão da política tarifária e de alternativas de financiamento (5).

Mas para clarear a polêmica sobre subsídios deve-se ter em mente a dificuldade de definição do conceito.

As subvenções públicas são de dois tipos: as diretas e as indiretas. Os subsídios diretos são pagamento explícitos para a operação de serviços e incluem:

- a cobertura do déficit das empresas operadoras;
- pagamentos para a operação de serviços específicos;
- a compra, por parte do governo, de passes ou vales-transporte.

As subvenções indiretas são contribuições para os custos dos insumos necessários para a operação dos serviços e incluem:

- contribuições para os custos de aquisição dos veículos mediante, por exemplo, taxas de juros preferenciais;
- fornecimento de terminais a preço inferior ao custo;
- fornecimento de espaço viário a preços inferiores ao custo;
- tarifas alfandegárias privilegiadas.

-----

5. Sugere-se como leitura, da bibliografia, as "Recomendações do III Encontro de órgãos de Gerência"; Pereira e Resende, 1984; CEPAL, 1988; Comissão de Circulação e Urbanismo da ANTP, 1989; Godard, 1988; Fagnani e Cadaval, 1989.

Aqui se utiliza o conceito de subsídios diretos.

Argumenta-se a favor dos subsídios que com eles é possível:

- reduzir a degradação do serviço hoje ofertado para as camadas mais pobres da população;
- reduzir os riscos econômicos e sociais da mercantilização do serviço.

Como fazer isso sem estatizar?

Figuerola considera que há necessidade de assegurar um financiamento solvente para que o subsídio não seja ineficaz.

A sistematização de argumentos em defesa do subsídio elaborada pela CEPAL supõe que os subsídios devam estar sujeitos às seguintes condições para trazerem benefícios em termos de eficiência econômica:

- "1. os subsídios devem ter como resultado uma redução das tarifas;
2. tem que existir uma elasticidade de demanda em relação às tarifas diferente de zero (em termos absolutos);
3. o maior número de viagens por transporte coletivo deve vir de uma transferência do transporte particular e não do transporte ferroviário ou de uma nova geração de viagens;
4. os custos externos do transporte coletivo têm que ser menores do que os dos meios alternativos." (CEPAL, 1988, pp. 47 e 48).

É unânime a preocupação de que se fomente a ineficiência operacional das empresas com o subsídio.

Os principais argumentos contra o subsídio, além do risco da ineficiência são:

- elevação do déficit público pela elevação dos gastos improdutivos do Estado;
- defesa da liberdade tarifária.

O Banco Mundial defende a liberdade tarifária como necessária à competição e ao livre jogo do mercado. As consequências de tal política seriam a redução da oferta à demanda solvente e uma brutal exclusão.

Deve-se assinalar que embora possa melhorar a qualidade, o custo social desta melhoria pode ser alto demais em países de capitalismo periférico que vive numa crise endêmica sendo praticamente impossível praticar a tarifa real a curto prazo.

As respostas para a questão do subsídio também não podem ser simplistas. Ele deve estar inserido na definição de prioridades do governo, de forma a explicitar a agenda governamental.

Isso leva à questão de outra mudança de métodos e meios, que é a mudança do processo de planejamento.

#### 4.4 - Planejamento

A questão do planejamento será tratada de forma resumida, apesar de sua importância. De uma certa forma, é o discurso da ausência. A idéia é reforçar a necessidade do planejamento enquanto processo capaz de reduzir o arbítrio e negá-lo enquanto política centralizadora e opaca. Neste item, não será objeto o planejamento organizacional, abordado enquanto exemplo positivo e necessário através do tema do planejamento estratégico no capítulo 3.

Ao tratar de políticas sociais no referencial teórico usou-se a definição de Santos (1987) de ordenamento de escolhas trágicas. É por esta questão que começaremos a chamar o planejamento, entendido como processo e instrumento necessário para explicitar prioridades, implementar e acompanhar as políticas governamentais. Este processo é em parte administrativo, em parte político. A experiência brasileira do período autoritário nos permite afirmar que para que o compromisso social se torne efetivo, é preciso haver democracia e ampliar a cidadania. Não houve, até hoje, alteração significativa de reconhecimento da cobertura social como direito de todos, responsabilidade coletiva e obrigação de função pública. (Abranches, 1985, p.52).

Por que então falar em ordenamento de escolhas trágicas? Simplesmente porque existe um hiato entre as necessidades sociais e a oferta de serviços urbanos, decorrência, segundo Jacobi (1986), de fatores estruturais ao Estado capitalista.

O planejamento centralizado tem mostrado seu lado de ineficiência e incapacidade de assumir as reais necessidades da população. Sem negociação transparente entre os diversos interesses e a explicitação das prioridades de ação governamental corre-se o risco da persistência da privatização dos benefícios e socialização dos custos. A primeira dificuldade do planejamento é portanto passar da excessiva centralização para formas novas, capazes de ouvir e dialogar com as demandas.



É a questão da democracia a única capaz de transformar o planejamento.

No caso dos transportes coletivos, entre outras, podem-se criar formas mais amplas de discussão dos problemas, envolvendo todos os atores. Um exemplo é a experiência de Conselho do município de São Paulo, por demais recente para permitir avaliação, embora entusiasme o atual Secretário Municipal de Planejamento, Paul I. Singer.

Exige também que o poder público seja capaz de dialogar com a população, posto que medidas restritivas ao uso do automóvel particular para melhorar a circulação, além das medidas técnicas adequadas, devem ser combinadas ou mesmo preparadas por um trabalho de explicação e convencimento da população e não da coerção.

As escolhas das prioridades devem ser traduzidas no orçamento de forma radicalmente diferente da atual.

Esse tipo de problemática remete novamente à dificuldade do poder público em ordenar prioridades. Acidentes no percurso domicílio-trabalho é questão da Política de Previdência Social (federal) ou dos Transportes (municipal)? Quanto a fluidez da circulação na cidade beneficia a saúde? Qual o impacto das políticas viárias e de transportes urbanos nas outras políticas sociais?

É muito difícil condenar ou concordar com a priorização dos gastos orçamentários numa determinada política sem instrumentos para fixação de critérios. Eles não existem hoje, o que reforça a abertura deste item ao registrar a ausência de planejamento.

Existe um desencanto com a função de planejamento pretextando a inflexibilidade e o caráter autoritário de seu processo decisório. Ora, se é possível aumentar a capacidade de adaptação e a

flexibilidade organizacional através do planejamento estratégico, por que não no planejamento governamental (incluindo o setorial)? O planejamento deve procurar, além das mudanças a nível da política, que pressupõem democracia e descentralização, efetuar alterações a nível administrativo, inclusive através da modernização do sistema de informações.

Para o caso específico de transportes urbanos em São Paulo, o planejamento tem que ser capaz de facilitar a articulação intergovernamental, posto que na Região Metropolitana são diversas as esferas de governo responsáveis pelo serviço.

Por fim, um dos elementos dinâmicos que deve nortear o planejamento é a participação da população, permitindo o confronto das diferentes demandas.

É preciso tentar, com um planejamento que utilize mecanismos democráticos e flexíveis inclusive com a melhoria do processo de informação tanto em nível interno como para o público, tornar o processo de priorização menos arbitrário e menos autoritário.

## 5 - CONCLUSÃO

Os desafios à gestão democrática dos transportes coletivos urbanos são semelhantes aos desafios à gestão democrática do setor público em geral. À contra corrente do debate neoliberal que pede menos governo, no afã de "reregulamentação" das relações entre Estado e capital, os objetivos de equidade, justiça e transparência pedem maior controle por parte do Estado.

Para tanto a Administração Pública tem que desenvolver um verdadeiro esforço de adaptação das estruturas administrativas e de seus métodos e meios de ação ao ambiente político, econômico e social. Para que o Estado possa ser um elemento dinâmico com relação ao conjunto dos atores sociais é preciso efetuar a crítica à história de sua atuação na provisão de serviços públicos, na forma de regulamentação dos mesmos e nos mecanismos de financiamento destas políticas públicas.

Procurou-se rastrear esse histórico enfatizando as difíceis heranças do populismo e do autoritarismo, o primeiro engendrando um perfil de atuação do funcionalismo e do Estado onde corporativismo e clientelismo formam dupla nociva e de difícil extinção e sobretudo do segundo com a excessiva centralização do poder decisório e ausência de real processo de planejamento no país.

Ao mesmo tempo, é necessário reconhecer as principais características específicas da urbanização capitalista no Brasil, responsável por um processo de urbanização acelerada, pela coexistência de mercados de trabalho dos mais modernos aos mais atrasados, por um grau de exclusão social particularmente alto, mesmo para países atrasados (expresso em todos os indicadores socio-econômicos, vide Jaguaribe, 1989). Não existe uma política social efetiva. Este panorama de grandes e pobres cidades caracterizadas por uma distribuição extremamente desigual dos serviços urbanos e do acesso a eles (segregação espacial) dão à política de transportes coletivos urbanos um papel relevante e dramático.

A história das políticas sociais no Brasil tem mostrado uma incapacidade de conceber políticas preventivas, que

minimizem o problema social geral. No caso dos transportes coletivos essa omissão, o não-transporte, o "empobrecimento pelo tempo" exigirá medidas compensatórias em outras políticas, como nas áreas de saúde e educação, por exemplo.

Hoje a política de transporte coletivo urbano está abaixo de um padrão mínimo aceitável socialmente. Note-se que se houvesse de fato investimento em transporte urbano, por aumentar a mobilidade urbana, seria possível aumentar o acesso da população a outros serviços, reduzindo a desigualdade de oportunidades.

Consideramos que a política social deve ter como meta a sua universalização.

A definição de Wanderley Guilherme dos Santos (Santos, 1987, p.37) de que política social é **"toda política que ordene escolhas trágicas segundo um princípio de justiça coerente e consistente"**, não deve levar a se sucumbir à impossibilidade da justiça absoluta mas a de empreender esforços no sentido **"da modificação relativa do perfil de desigualdades existentes"** (Santos, 1987, p.39). E é por reconhecer que **"a ação governamental reflete escolhas em um quadro de conflitos"** (Abranches, 1987, p.11) que se procurou apoio para pensar o modelo institucional nas políticas públicas.

É preciso se ter clareza para pensar a questão de uma política pública em particular, como o serviço de transporte coletivo urbano que se atravessa no país uma crise econômico-financeira que não é específica das administrações municipais responsáveis pelo serviço mas estrutural do Estado brasileiro. O modo de financiamento público da economia brasileira está esgotado à medida que chega ao limite a articulação entre a dívida externa e a dívida interna, ou seja, há uma incapacidade de sustentar a reprodução ampliada do capital baseada no modo de concentração de renda e de exclusão de amplos setores da população. Verifica-se que no interior dessa política, o esgotamento do modelo de financiamento vem se anunciando e se agravando com as sucessivas crises do petróleo e da não-priorização do transporte coletivo.

A situação é agravada pela crise política que pode ser acompanhada pela dificuldade de articulação do Estado sobre a economia.

Crescem os discursos sobre a necessidade de pacto social ou união nacional, extinção do deficit público para controlar a inflação, privatização e críticas à ineficiência do aparelho estatal. Defende-se uma política de desregulação da economia, política que conduz a concentração de fundos públicos com diminuição das dotações para aplicações sociais, combate à inflação através de diminuição de demanda global e privatização quase como doação. Em outros países como Inglaterra e Chile, essa política foi levada também na política setorial de transportes.

As conseqüências da desregulamentação e do livre jogo do mercado são cartelização do serviço nas mãos do setor privado retirando do poder público a própria capacidade de regulamentar e assegurar qualidade na oferta. A noção de desregulamentação é também de difícil compreensão nos países de capitalismo periférico no que se refere à tarifa. Imagine-se a oferta do serviço de transportes coletivos por ônibus nos grandes centros urbanos nos padrões de qualidade aceitáveis e a tarifa real. Não haveria, por parte de grande parcela dos usuários, renda para consumir o serviço ou subtrairia parte ainda mais relevante do exíguo orçamento familiar.

É nesse sentido que o modelo de gestão capaz de lidar com esse quadro de política social sem modelo de financiamento, política precária e semi-falida, é necessariamente um modelo de desafios onde as escolhas de ação governamental, por natureza de conflito, podem assumir características de confronto.

Porque ao modelo de gestão que procure dar conta dos objetivos de transparência, equidade e justiça não basta adaptar estruturas administrativas.

**"Sem uma mudança acentuada nas formas de articulação e agregação de interesses, ou seja, na infra-estrutura política que constitui os alicerces do Estado, as reformas de cunho administrativo, apesar de setorialmente importantes, serão limitadas se buscarem sustentar períodos prolongados de ganhos em eficiência e eficácia" (Mota, 1987, p.34).**

O desenvolvimento de melhores práticas gerenciais tem que ser enfatizado. Sugeriu-se, entre outras, a separação gerenciamento/operação, a separação de contas e o reforço do planejamento enquanto função. Debateu-se também a questão da empresa pública. Nesse tópico destacou-se seu papel estratégico como reguladora da oferta e a urgência de sua modernização. É preciso retirar-lhe os vícios de empreguismo, corporativismo, ineficiência e instrumento de política econômica através de técnicas gerenciais, resgatando sua função social.

**"Um programa de modernização... deve combinar tanto a introdução de conhecimentos e práticas gerenciais modernas, nos limites das possíveis adaptações ao contexto social, quanto a introdução de reformas capazes de alterar as relações da comunidade com suas instituições de governo". (Mota, 1987, p.41).**

Contra a ineficiência administrativa, falta de recursos, endividamento, é preciso efetuar reformas capazes de alterar as relações entre Estado e sociedade, bem como modificar (e mesmo criar) canais de comunicação entre o usuário e a burocracia. A dissertação procurou enfatizar o papel positivo de mudanças de métodos para perseguir esses objetivos. Considerou-se que o livre mercado é prejudicial à oferta de serviços de TCU. A regulamentação pelo Estado da delegação do serviço e da fixação de tarifas precisa ser modificada. O controle terá que ser mais efetivo e mais flexível.

Nas mudanças de meios e métodos, sugere-se como desafio por equacionar, a questão do subsídio enquanto política redistributiva e a dificuldade de sua operacionalização sem recair sobre os próprios beneficiários. Outro tema apaixonante e não resolvido é o do planejamento participativo e o da criação de novos fóruns de participação e negociação dos conflitos.

Procuramos também desfazer a crença de que é possível um modelo único, defensável para qualquer contexto. Não há soluções "a priori" apropriadas para o transporte coletivo urbano. Ao mesmo tempo, apesar das dificuldades encontradas e descritas nos exemplos de algumas prefeituras, procurou-se destacar a necessidade de experimentar mudanças, tentar quebrar as formas antigas e desgastadas de encarar a negociação com o setor privado.

É preciso modificar métodos e meios de ação de administração. Concebendo-se o Estado como relação, ou mais precisamente, como condensação material de uma relação de classes é possível supor que radicalizando os mecanismos democráticos de expressão, participação e representação se possa evitar a prevalência da lógica estrita do mercado e do capital.

Supõe-se essencial a utilização de mecanismos democráticos através da dialética de pluralismo e consenso, de confrontação e de negociação para mudar a articulação público/privado na oferta dos serviços urbanos, em particular de transportes coletivos. É premissa necessária para transformar o constante diagnóstico de ineficiência da administração pública.

No último período, em algumas cidades, a lógica do Estado incompetente vem sendo questionada. O debate estatiza ou privatiza é estéril quando se vivenciam experiências como a de Curitiba, Santos ou Diadema. Essa polarização é empobrecedora.

A discussão só evoluirá para um patamar superior a partir do exame das experiências mais recentes e da problemática surgida a partir das propostas de mudança.

Através da democracia e do abandono de velhos dogmas é preciso procurar soluções para os problemas atuais. Persistem os desafios.

## BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, S.H. - "Política Social, pobreza e desigualdade: a prática da teoria" in Política Social e Combate à Pobreza, 1987, Zahar Ed. Ltda, RJ.
- ABRANCHES, S.H. - Os despossuídos, 1985, Jorge Zahar Ed. Ltda, RJ.
- ABRANCHES, S.H. - Política Social e Combate à Pobreza, 1987, Jorge Zahar, Ed. Ltda, RJ.
- ABRANCHES, S.H. - Seminário interno - Políticas Sociais, FUNDAP, mimeo, 1989.
- AFFONSO, Nazareno Stanislau. - "Chega de enrolação queremos condução", dissertação de Mestrado, FAU/USP, 1986.
- AMARAL, Helena Kerr do - "Planejamento Estratégico na Ferrovia", mimeo, nov. 84.
- BARAT, Josef. - "L'utilisation optionale des infrastructures des transports routiers existants", in Revue de l'Union Internationale des Transports Publics, Bruxelas, v.26, n.3, 1977.
- BARAT, Josef. - "The financing of urban development in Brazil", in Third World Planning Review, Liverpool, v.4, n.º 22, 1982.



- BARAT, Josef. - A evolução dos transportes no Brasil, Rio de Janeiro, IBGE/IPEA, 1978.
- BARAT, Josef. - Introdução aos problemas urbanos brasileiros, Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1979.
- BELDA, R. - "Opiniões da população sobre os transportes coletivos de São Paulo", in Revista dos Transportes Públicos - ANIP, ano 7, nº 27, mar 1985.
- BELDA, Rogerio. - "Modelos de Gestão dos transportes Coletivos", in Revista dos Transportes, 1980. - "Production et consommation dans la structuration des pratiques de déplacement" - CREI, 1977.
- BORJA, Jordi - "A participação cidadina", trad. Regina S. Pacheco, in Espaço e Debates, nº 24, 1988, SP.
- BRAGA, José C. & AGUNE, A.C. - Os transportes na política econômica: Brasil 1976/79, trabalho apresentado ao I. Seminário Latino Americano de Políticas Públicas, São Paulo, nov/dez 1979.
- BRANCO, Adriano M. - Transporte Urbano no Brasil, SP, 1981.
- BRASIL - Ministério dos Transportes. - "Transportes Alternativos para Economia de Combustíveis", in Revista dos Transportes Públicos, v.2, nº 6, dez 1979.
- BRUNA, G.C. (org.) e outros. - Questões de Organização do Espaço Regional, Nobel, Ed. USP, 1983.

- BURGESS, E. - "O crescimento da cidade: introdução a um projeto de pesquisa", in PIERSON, D. - Estudo de Ecologia Humana, Tomo I, Livr. Martins Fontes, SP.
- CADERNOS FUNDAP - Transportes Coletivos Urbanos, ano 6, nº 12, junho de 1986, São Paulo.
- CAMPAGNAC, E. - "Le ramassage de la main d'oeuvre dans la politique des grandes entreprises à Dunkerque - DGRST", Beture, 1976
- CANO, W. - Raízes da concentração industrial em São Paulo. Rio de Janeiro, Difel, 1977.
- CARDOSO, M. C. - O Metrô e a urbanização de São Paulo, dissertação de Mestrado, FAU/USP, 1983.
- CASTELLS, M. - "Crise de l'Etat, consommation collective et contradictions urbaines", in La Crise de l'Etat, org. Nicos POULANTZAS, PUF, France, 1976.
- CASTELLS, M. - A questão urbana, edição revisada, acompanhada de Posfácio (1975), Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.
- CASTELLS, M. - Problemas de Investigação em Sociologia Urbana, Editorial Presença, Livr. Martins Fontes, 1975.
- CEPAL. - "Regulamentação e Subvenção do Transporte Coletivo Urbano: argumentos a favor e contra", in Revista dos Transportes Públicos - ANIP, ano 10, nº 41, set 1988.

CHAPOUTOT, J.J. & GAGNEUR, J. - "Caractères économiques des transports urbains: contribution à une recherche sur le rôle de l'Etat et des collectivités locales dans le fonctionnement économique des transports urbains", ATP Socio-Economie des Transports, março 1976.

CMTC - Relatório Gerencial do Sistema de Transportes Coletivos por Ônibus - CMTC - Diretoria de Operações.

COGEP/PMSP - O Planejamento Urbano em São Paulo: Documentos, COGEP/FUNDAP, São Paulo, 1979.

COIMBRA, M.A. - "Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais", in ABRANCHES, S.H. org. Política Social e Combate à Pobreza, 1987, Jorge Zahar Ed. Ltda, RJ, pp. 65-105.

COING, Henri. - "Cars de ramassage et marché de l'emploi", - DGRST - Beture, ago 1975.

COING, Henri. - La ville: marché de l'emploi - Presses Universitaires de Grenoble - 1982.

COMISSÃO DE CIRCULAÇÃO E URBANIZAÇÃO DO ANTP. - "Não transporte, a reconquista do Espaço e do Tempo Social", in Revista dos Transportes Públicos - ANTP, ano 11, nº 44, jun 1989.

CONTADOR, Cláudio R. - "O papel do Estado no Brasil: o poder e a crise", Crise Urbana e a Privatização dos Serviços Públicos, CCJE, UFRJ, set 1987, pp.24 a 36.

- CORNEJO, I.M.K. & PACHECO, R.S. - "Articulação público/privado na oferta de transportes em São Paulo: evolução recente e perspectivas", mimeo, texto apresentado do III Concurso Nacional de Monografias sobre Transportes Urbanos, promovido pela CAPES/EBTU, nov. 1986.
- DANIEL, C. - "Poder local no Brasil Urbano", *Espaço e Debates*, nº 24, 1988, SP, p.27.
- DANIEL, C. - Depoimento - "Associação dos usuários de Transportes Coletivos de Santo André, um resumo de nosso movimento", in *Espaço e Debates*, nº 10, 1983.
- DARBÉRA, R. & PRUD'HOMME, R. - *Transportes urbains et développement économique du Brasil*, Paris, Economia, 1983.
- DRAIBE, Sonia & HENRIQUE, Wilnês - "Welfare State", crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 6, vol.3, fev. 1988.
- DRAIBE, Sonia - Seminário interno - Políticas Sociais - FUNDAP, mimeo, 1989.
- ECHENIQUE, M. - *Sintran: Transport Study of São Paulo Metropolitan Areas*, nato, Advanced Research Institute on System Analysis in Urban Policy-Making and Planning, Bruxelas, 1980.
- ELMORE, Richard F. - "Organizational Models of Social Program Implementation", *Public Policy*, spring 1978, vol XXVI, nº 2, Harvard University, New York, USA.
- ENGELS, F. - "Contribuição ao Problema da Habitação", in *Obras Escolhidas de Marx e Engels*, Moscou, 1955, vol. 1.

- ENGELS, F. - A situação da classe trabalhadora na Inglaterra, SP, Global Editora, 1986.
- FAGNANI, E. - Pobres Viajantes: Estado e Transporte Coletivo Urbano -- Brasil/Grande São Paulo -- 1964-1984, dissertação de Mestrado IFCH/UNICAMP, 1985.
- FAGNANI, E., BRAGA, J.C. & SILVA, P.L.B. - "Recessão e Financiamento das políticas sociais", Textos para discussão 02, IESP, FUNDAP, set 1986.
- FAGNANI, E. & CADAVAL, M.E.G. - "A Constituição e o Novo Cenário da Política Social: o caso do transporte coletivo urbano", in FUNDAP, O Enfrentamento da Questão Social -- Experiências Municipais, São Paulo, set. 1989.
- FAUSTO, B. - Trabalho e Conflito Urbano, Rio de Janeiro, DIFEL, 1977.
- FIGUEIROA, Oscar. - "Situación y problemas de transporte en America Latina" - Actes de l'atelier de recherche TRANSAL - INRETS - CIUDAD - Quito, jul 1985.
- FIGUEROA, Oscar. - "Propriedade Privada y Gestion Publica del Transporte Colectivo Urbano em America Latina", Crise Urbana e a Privatização dos Serviços Públicos, CCJE, UFRJ, set 1987, pp.51 a 79.
- FOOT, F. & LEONARDI, V. - História da Indústria e do Trabalho no Brasil, Global Ed., 1982.

- FREYSSENET, M. - "Division du travail et mobilisation quotidienne de la main d'oeuvre - le cas Renault et Fiat" - CSU - Paris 1979.
- GEIPOT - Ministério dos Transportes. - "La action governamental de los transportes urbanos en el Brasil", in Experiências latino-americanas en el campo del transporte colectivo, Anais da reunião de transporte andina, Medellin, 1980.
- GERMANI, Elmir - "Para onde vai o nosso transporte coletivo", ANIP, mar. 1985.
- GODARD, Xavier. - "Transportes urbanos nos países em desenvolvimento: livre-concorrência ou regulamentação", in Revista dos Transportes Públicos - ANIP, ano 10, nº 42, dez 1988.
- GUILLAUME, M. - Palestra proferida na FUNDAP, mimeo, set. 1989.
- HENRY, Etienne. - Enfoques para a análise do transporte urbano na América Latina, REDES, comunicação à 38. Reunião Anual da SBPC, Curitiba, 1986.
- HIRSCH, J. - "Remarques theoriques sur l'Etat bourgeois et sa crise", in La Crise de l'Etat, Nicos POULANTZAS org., PUF, 1976.
- ITACARAMBI, P.A.O. - "A administração de operação do transporte coletivo por ônibus em São Paulo: público ou privado?", dissertação de mestrado, EAESP, FGV, 1985.

JACOBI, P. & NUNES, E. - "Movimentos sociais urbanos na década de 80: mudança na teoria e na prática", in Espaco\_e Debates, nº 10, 1983.

JACOBI, P. - "Políticas Públicas de Saneamento Básico e Saúde e reivindicações sociais no Município de São Paulo, 1974-1984". Tese de doutorado, USP, 1986.

JARAMILLO, S. - "Crise dos meios de consumo coletivo urbano e capitalismo periférico", in Espaco\_e Debates, nº 18, 1986.

JESSOP, Bob - The\_Capitalist\_State - New York University Press, 1982.

Journal\_of\_Policy\_Analysis\_and\_Management - diversos números.

KOWARICK, L. - "O preço do progresso: crescimento econômico, pauperização e espoliação urbana", in Cidade\_Povo\_e\_Poder, CEDEC/Paz e Terra, 1982.

KOWARICK, L. - A\_Espoliação\_Urbana, Paz e Terra, 1979.

LAMOUNIER, Bolivar & RODRIGUES, Leôncio Martins. - "Os transportes na vida do trabalhador", in Revista\_dos Transportes\_Públicos, ano 5, nº 17, set 1982.

LAMOUNIER, Bolivar - "Análise de Políticas Públicas: quadro teórico-metodológico de referência", mimeo, s.d.

- LEFEBVRE, H. - O pensamento marxista e a cidade.
- LEME, M.C.S. - Planejamento em São Paulo: 1930-1969, dissertação de Mestrado, FAU/USP, 1982.
- LEVY, E. - Planejamento Urbano do populismo ao Estado autoritário, o caso de São Paulo, dissertação de Mestrado em Administração e Planejamento URBANO, EAESP/FGV, 1984.
- LIMA, Ieda Maria de O. - "As responsabilidades do Governo Federal nos Transportes Urbanos e a Autonomia Municipal", in Revista dos Transportes Públicos - ANIP, ano 11, nº 44, jun 1989.
- LISSNER & BASTOS - "Recursos financeiros para o desenvolvimento de transportes coletivos sobre pneus na cidade de São Paulo", Cadernos FUNDAP, 86.
- LOJKINE, J. - O Estado Capitalista e a Questão Urbana, São Paulo, Martins Fontes, 1981.
- MAC DOWELL da Costa, F.L.C. - Sugestões para a recuperação do valor da tarifa dos trens do subúrbio do Rio de Janeiro, CBTU, 1984.
- MELLO, João Manuel Cardoso de. - O Capitalismo Tardio, Ed. Brasiliense, 1982, 2.ed.



- MENDONÇA, Luiz Carnevalheiro de. - "Inventários dos obstáculos à participação nas decisões dos poderes concedentes", in Revista dos Transportes Públicos - ANIP, ano 8, nº 32, jun 1986.
- METRÔ, Cia do Metropolitano de São Paulo, coord.- Pesquisa Origem e Destino - 1987, informações básicas, 1989.
- MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. - Conjuntura atual do TCU no Brasil, in Revista dos Transportes Públicos - ANIP, ano 7, nº 28, jun 1985.
- MOTA, P.R. - "Modernização administrativa: propostas alternativas para o estado latino-americano", Revista de Administração Pública, out/dez, 1987.
- NIOCHE, J.P. - "Science administrative, management public et analyse des politiques publiques", Revue Française d'Administration Publique, oct-dec 1982, nº 24, França.
- NUNES, E. - "Inventário dos quebra-quebras nos trens e ônibus de São Paulo e Rio de Janeiro (1977-1981)", in Cidade, Povo e Poder, CEDEC/Paz e Terra, 1982.
- NUNES, E., CAPELO, D.A., LEME, M.C.S. & JACOBI, P. - O impacto do desenvolvimento tecnológico na qualidade do serviço de transporte na Grande São Paulo - 1974-1984, Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, 1985.
- OLIVEIRA, Cesar Cavalcanti de. - "Conceitos básicos sobre a regulamentação governamental dos Transportes Urbanos", in Revista dos Transportes Públicos - ANIP, ano 10, nº 43, mar 1989.
- OLIVEIRA, F. - "O Estado e o Urbano no Brasil", in Espaço e Debates, nº 6, 1982.

- PACHECO, Regina S.V.M. - "Coexistência dos setores público e privado na oferta de transportes coletivos em São Paulo", Comunicação na CODATU III - Cairo, Egito, 1986.
- PACHECO, Regina S.V.M. - L'offre et l'utilisation des transports collectifs à la périphérie de São Paulo" - Tese de doutorado de 3.ciclo - Universidade de Paris XII - Institut d'Urbanisme de Paris - Créteil, 1985.
- PEREIRA DA SILVA, Maria. - O Estado e o Capital privado na disputa pelo controle e administração dos transportes coletivos. A resposta do usuário e a face da cidade, Rio de Janeiro, 1979, COPPE, UFRJ.
- PEREIRA, William A. de Aquino & REZENDE, Sergio Cidade de. - "A responsabilidade dos órgãos de gerência na atual conjuntura de crise", in Revista dos Transportes Públicos - ANIP, ano 7, nº 26, dez 1984.
- POULANTZAS, N. - La Crise de l'Etat, PUF, Paris, 1976.
- PRETECEILLE, E. - "La Planification Urbaine", in Les Contradictions de l'Urbanisation Capitaliste, Economie et Politique 236, mar 1974.
- PRETECEILLE, E. avec collaboration PINÇON et PENDU. - Equipements Collectifs. Structure Urbaine e Consommation Social, Paris, CSN, 1975.
- RANGEL, Ignácio M. - "O papel dos serviços de utilidade pública", Crise Urbana e a Privatização dos Serviços Públicos, CCJE, UFRJ, set 1987, pp.01 a 24.

REQUIÃO DE MELO E SILVA, R. - Transporte Urbano: a experiência de Curitiba, in FUNDAP, O Enfrentamento da Questão Social - Experiências Municipais, São Paulo, set. 1989.

Revista de Transporte Moderno, ano 26, jul 1989 - diversos artigos.

Revue Francaise d'Administration Publique - diversos números.

RIDLEY, Tony M. & FAWKNER, John. - "Participação dos Beneficiários Indiretos no Financiamento dos Transportes Urbanos", in Revista dos Transportes Públicos - ANIP, ano 10, nº 43, mai 1989.

SANTOS, Milton. - Espace e Método, Nobel, São Paulo, 1985.

SANTOS, Wanderley Guilherme - "Gênese e apocalipse: elementos para uma teoria da crise constitucional latino-americana", in Novos Estudos CERRAP, nº 20, SP, 1988.

SANTOS, Wanderley Guilherme - Cidadania e Justiça, Ed. Campus, Rio de Janeiro, 1979.

SANTOS, Wanderley Guilherme - "A trágica condição da política social" in ABRANCHES, S.H. - Política Social e Combate à Pobreza, 1987, Zahar Ed. Ltda, RJ.

- SCHIMDT, Benício V. - O Estado e a Política Urbana no Brasil, LP & M, UFRGS, 1983.
- SILVA, A.A & CADAVAL, M. - "Estudo da correlação entre transporte, emprego e renda", EBTU, Relatório final, 1982.
- SILVA, Ana Amélia. - "1977 - Espaço e força de trabalho na GSP", EMPLASA, Série Monografias, 1979.
- SILVA, Ana Amélia. - "Aspectos sócio-econômicos a - força de trabalho e os transportes na RMSP", in PMT - Plano Metropolitano de Transportes, relatório parcial nº 12, EMPLASA, 1982.
- SILVA, Ana Amélia. - "O tema da opressão - Estado e Conflito Social na GSP", dissertação de mestrado, FFLCH USP, 1982.
- SILVA, Ana Amélia. - "Quebra-quebra de trens de subúrbio: dimensão política da opressão", in Espaço e Debates, nº 10, 1983.
- SILVA, Pedro Luis Barros - "Descentralização no setor saúde - antecedentes, dilemas atuais e perspectivas do caso brasileiro", textos para discussão nº 20, Instituto de Economia do Setor Público, FUNDAP, SP, set. 1988.
- SILVA, Sergio. - Expansão Cafeteira e Origem da Indústria no Brasil, São Paulo, Alfa Omega, 1981.

SINGER, P. - "O uso do solo urbano na economia capitalista",  
in A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil  
Industrial, org. E. MARICATO, Ed. Alfa Omega.

SOUZA, Maria Adélia. - "Privatização dos serviços públicos?  
Mitos e Realidade", Crise Urbana e a Privatização dos  
Serviços Públicos, CCJE, UFRJ, set 1987, pp.37 a 50.

TOPALOV, C. - La urbanización capitalista. Ed. Edicol. México,  
1979.

TRANI, E. - "Agravamento das condições de deslocamento  
domicílio trabalho na RMSP - síntese das conclusões da  
Tese", in Espaco e Debates, nº 18, 1986.

TRANI, E., SANTA INEZ, L. & WAKISAKA, T. - "Besoins de  
déplacements des populations à bas revenus à la périphérie  
de SP: le rôle du transport par camionnettes", CODATU III,  
Cairo, Egito, 1986.

TRANI, Eduardo. - L'aggravation des conditions de déplacement  
domicile-travail dans la RMSP, Creteil, 1985, tese de  
doutorado de 3.ciclo, Université de Paris.

VASCONEZ, Mario. - "La movilidad urbana en los barrios  
populares de Quito" - Actes de l'atelier de recherche  
TRANSAL, INRETS - CIUDAD - Quito, jul 1985.

- Censos do IBGE

- 36 estudos de caso de cidades latino-americanas -seminário  
sobre transportes e serviços urbanos na América Latina.

- Documentos da Associação Nacional de Transportes Públicos -  
ANTP.

- Pesquisa em jornais de circulação na Grande São Paulo.