

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

JOSÉ CARLOS VAZ

**A EMPRESA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA DE
TRANSPORTE COLETIVO: ESTUDO DO CASO DO MUNICÍPIO DE
SANTO ANDRÉ (1989 - 1992).**

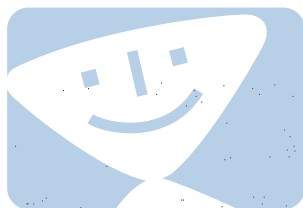
CX: 418235

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

Orientadora: Profa. Regina Silvia
Pacheco

São Paulo

1995



Smile



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



1085/95



1199501085

Carloz

Escola de Administração de Empresa de São Paulo	
Data	Nº da Chamada
30.8	686.12 (8161)
Nº Volume	V3930
1085/95	Registrado por PCR

125.
2.1

SF-00007920-4



Smile

**A EMPRESA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA
DE TRANSPORTE COLETIVO: ESTUDO DO CASO DO MUNICÍPIO DE
SANTO ANDRÉ (1989-1992).**

Banca examinadora

Profa. Orientadora - Regina Silvia Pacheco

Prof.....

Prof.....



Smile

DESCRIÇÃO BIBLIOGRÁFICA

VAZ, José Carlos - A empresa pública como instrumento da política de transporte coletivo: estudo do caso do município de Santo André (1989-1992). São Paulo: EAESP/FGV, 1995, 257 pp. (Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação da FGV/EAESP, Área de Concentração: Administração e Planejamento Urbano).

Resumo: Aborda as possibilidades de utilização da empresa pública como instrumento de política de transportes, especificamente no caso do município de Santo André, no período de 1989-1992. Apresenta uma classificação de possibilidades de missão e atribuições das empresas públicas de transporte coletivo. Traz uma reconstituição da política de transporte adotada e da trajetória da Empresa Pública de Transporte de Santo André (EPT). Caracteriza a atuação e gestão da empresa com relação à sua missão na política de transporte coletivo e como unidade de produção remunerada de serviços.

Palavras Chaves: Empresas Públicas, Política de Transportes, Transporte Coletivo Urbano, Serviços Públicos, Santo André, Empresas de Transporte Coletivo Sobre Pneus, Partido dos Trabalhadores, CMTC.



AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas ajudaram-me, cada uma por seus meios, a fazer este trabalho. Agradeço a todos e, em especial, a Marcos P. Bicalho e Carlos A. Morales.

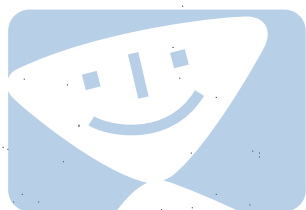
Também não posso deixar de lembrar a atenção que recebi de Claudinei Castanha, José Roberto Ciuffi, Maurício M. B. Carvalho e Renato Boareto.

Meu reconhecimento a Cristina C. Cabral e Cristina Baddini Lucas, pela acolhida atenciosa que me ofereceram em Santo André.

Sou grato, também, por pequenas mas valiosas gentilezas de Valéria F. Aguiar, Carlos Eduardo, Paulo Betinelli, Valdeci, Ricardo, seu Anastácio, e pela grande ajuda da Lucimara.

Entre aqueles que nem perceberam que ajudaram, destaco Luiz A. Inglez Padovani e Angelo A. F. Melli.

Por fim, a menção à professora Regina S. Pacheco ultrapassa um simples e formal agradecimento à orientadora do trabalho. Sua confiança e dedicação foram muito valiosas.



Smile

Smile

2.4. Principais atores sociais envolvidos na
formulação da política de transporte
coletivo
82

2.5. Instrumentos adotados para a administração
da política de transporte coletivo ao
longo da gestão 1989-1992
89

2.6. Principais Modificações da política
ao longo da gestão
106

CAP. 3

**RECONSTITUIÇÃO DA TRAJETÓRIA DA EMPRESA
PÚBLICA DE TRANSPORTES DE SANTO ANDRÉ
NO PERÍODO ESTUDADO
111**

3.1. A EPT na Política de Transporte Coletivo de
Santo André no Período 1989-1992.
113

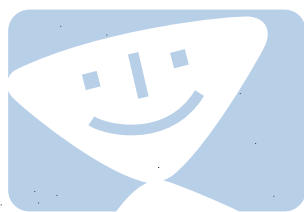
3.2. Etapas da Trajetória da EPT no Período
Estudado
126

CAP. 4

**CARACTERIZAÇÃO DA EXPERIÊNCIA DA EMPRESA
PÚBLICA DE TRANSPORTES DE SANTO ANDRÉ
157**

4.1. A EPT como Instrumento da Política
de Transporte Coletivo
158

4.2. A EPT como Unidade de Produção
de Serviços
175



Smile

5.1. Os Resultados da Existência e da Ação da EPT
na Política de Transporte Coletivo
de Santo André
207

5.2. Articulação entre o Instrumento de Política Pública
e a Unidade de Produção Remunerada
de Serviços
218

5.3. Participação Popular
225

5.4. A Referência da CMTC e a Idealização
da Empresa Pública.
227

5.5. A Gestão da EPT
230

5.6. Considerações Finais
232

Anexo I.- Organograma da Secretaria de Transportes de Santo André
237

Anexo II - Organograma da EPT
238

Anexo III - Siglas Utilizadas
239

Anexo IV - Cronologia da EPT
241

Referências Bibliográficas.
249



ERRATA

Sumário - após item 5.2., inserir:

"5.3. O Papel da EPT nas Disputas pela Hegemonia - 220"

Sumário e Pág. 225 - onde se lê "5.3.", leia-se "5.4."

Sumário e Pág. 227 - onde se lê "5.4.", leia-se "5.5."

Sumário e Pág. 230 - onde se lê "5.5.", leia-se "5.6."

Pág. 232 - onde se lê "5.5.1.", leia-se "5.6.1."

Sumário e Pág. 232 - onde se lê "5.6.", leia-se "5.7."

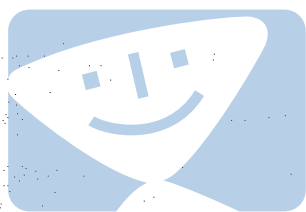
Pág. 252 - antes da referência a DANIEL, 1987, inserir:

"DANIEL, Celso A. (1985) **Algumas considerações sobre a evolução da região do ABC paulista e seu papel na divisão espacial do trabalho social.** Xerox, 1985."



Smile

INTRODUÇÃO



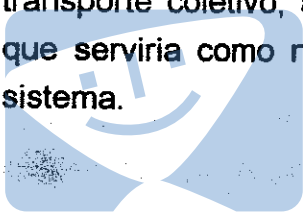
Smile

A região do ABC, em S. Paulo, caracterizou-se, ao longo do século XX, como uma área marcadamente industrial. No processo de industrialização brasileiro, a região sofreu um acelerado crescimento urbano. Hoje a região conta com cerca de dois milhões de habitantes, e compreende sete municípios conurbados entre si e com o município de São Paulo, o maior dos quais é Santo André, com mais de 600 mil habitantes, cuja malha urbana incorpora praticamente toda a área do município que não é objeto de restrições ambientais. Além da atividade industrial, as atividades comerciais têm grande destaque na sua estrutura econômica, e vêm aumentando seu peso relativo desde a década de 70 (DANIEL, 1985).

Em 1988, pela primeira vez o Partido dos Trabalhadores (PT) venceu a eleição municipal em Santo André. O vencedor foi Celso A. Daniel, que foi eleito com forte apoio dos movimentos sociais atuantes no município, se caracterizando como candidato de oposição ao capital e às elites dominantes da política local.

No começo da década de 80, o município de Santo André havia sido palco de conflitos entre a prefeitura e os movimentos populares, por conta das tarifas do transporte coletivo. Desses conflitos, surgiu a Associação dos Usuários de Transporte Coletivo de Santo André (AUTC). A entidade receberia apoio técnico do futuro prefeito Celso Daniel e de outros técnicos do setor ligados ao PT, como Nazareno S. Affonso, que viria a ser secretário de transportes na gestão daquele.

Em 1987, a AUTC elaborou um conjunto de propostas (AUTC, 1987) para o transporte coletivo de Santo André, que seriam incorporadas no programa de governo do candidato do PT em 1988. Entre as propostas, estava a de criação de uma "pequena empresa municipal de transporte coletivo, administrada em conjunto com usuários e motoristas", que serviria como núcleo de um progressivo processo de estatização do sistema.



Smile

Com a vitória do candidato do PT, o programa de governo serviu de ponto de partida para a formulação da política de transporte coletivo. Logo no início do governo foi criada a Secretaria de Transportes, responsável pela gestão do sistema de transporte coletivo do município. Ainda em 1989 foi aprovada a lei de criação da Empresa Pública de Transportes de Santo André (EPT). No início de 1990 a empresa começou a operar. Seus criadores não pretendiam repetir os equívocos de outras empresas públicas,(1) em especial a Companhia Municipal de Transportes Coletivos (CMTC), de S. Paulo(2). Conceberam, em consequência, uma empresa de transporte coletivo capaz de operar os serviços com um nível de eficiência comparável ao das empresas privadas, remunerada como elas, e com um papel claramente definido na política de transporte coletivo.

Este trabalho apresenta os resultados de uma pesquisa sobre esse caso concreto de utilização de uma empresa pública como instrumento de política de transportes. **O objeto de estudo é a Empresa Pública de Transportes de Santo André (EPT), durante a gestão municipal correspondente ao período 1989-1992.**

O objetivo da pesquisa é caracterizar a utilização da EPT como instrumento de política de transporte coletivo urbano, no município de Santo André, no período 1989-1992. Com a pesquisa, será possível acrescentar ao debate sobre as empresas públicas de transporte coletivo urbano sobre pneus(3) o caso específico de Santo André.

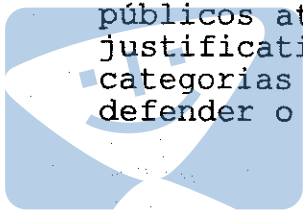
-
- (1) Entre as críticas mais frequentes às empresas públicas de transporte, pode-se citar o fato de tornarem-se palcos de empreguismo e clientelismo (AUTC, 1987), a baixa produtividade e os elevados custos operacionais (PADOVANI, 1992).
 - (2) Na Plataforma dos Usuários para os Transportes Coletivos de Santo André (AUTC, 1987), seus autores dizem taxativamente: "não queremos uma nova CMTC".
 - (3) Por facilidade, neste trabalho as empresas públicas de transporte coletivo urbano sobre pneus são denominadas apenas empresas públicas ou empresas públicas de transporte, simplesmente.

A pesquisa parte da premissa de que a empresa pública de transportes não pode ser adotada ou rejeitada *a priori* como instrumento eficiente e eficaz para o oferecimento de serviços de transporte coletivo urbano pelo Estado. A definição da adequação de seu emprego só pode ser realizada caso a caso. Depende, antes de mais nada, da avaliação da política de transporte em questão. Depende, também, da caracterização da experiência, identificando os pontos de eficiência e eficácia da empresa pública face à política adotada e os fatores que condicionam ou determinam sua atuação, beneficiando-a ou lhe oferecendo limites. Estes podem ser agrupados em dois binômios: conjunturais ou estruturais, por um lado, e fatores endógenos e exógenos ao governo e à gestão da empresa, por outro.

A discussão sobre a importância da empresa pública tem sido enevoadada por motivações e argumentos dependentes do posicionamento dos seus defensores nas disputas políticas em que se inserem e que dizem respeito à luta pela hegemonia não só na condução da política de transportes, mas também ao conflito entre defensores e opositores da intervenção estatal na economia e nos serviços urbanos.

Neste debate, os exemplos utilizados (dos quais, para o caso de transporte coletivo urbano, a CMTC - Companhia Municipal de Transporte Coletivo, de São Paulo, é o mais empregado) são apresentados, na maioria dos casos, de forma propositadamente parcial.(4)

- (4) A título de ilustração, pode-se observar que a discussão privatização X estatização, atualmente na ordem do dia, no período de constituição da CMTC também acontecia, ocupando os técnicos que se encontravam no interior do aparelho do Estado e aqueles que ocupavam posições políticas de comando. Se, na época, a idéia de realizar os serviços públicos através da ação direta do Estado encontrava justificativas técnicas, hoje essas mesmas categorias de explicação são utilizadas para defender o argumento em contrário. Se essa aparente



Smile

Desconsideram-se ou supervalorizam-se os fatores que, acumulados no correr de décadas, levaram as empresas públicas às situações em que se encontram. Também não são consideradas as infinitas peculiaridades de sua operação, determinadas por esses fatores persistentes ao longo de várias administrações (endividamento, número de funcionários, equipamentos etc.) e pelas características da demanda e dos serviços oferecidos em cada município.

A comparação com empresas privadas também é realizada de forma deficiente, pois não considera as especificidades das empresas públicas (exigência de processo licitatório e concursos públicos, ingerências políticas, pressão e controle da parte do legislativo, cultura patrimonialista de funcionários e dirigentes etc.) e da operação das empresas privadas (desrespeito à legislação trabalhista, formação de cartéis, suborno de governantes, descumprimento de regulamentos etc.).

Se têm perdido força as posições que defendem a estatização completa da produção dos serviços urbanos, entre eles o de transporte coletivo, continua sendo hegemônica a defesa de algum tipo de participação do Estado na sua produção.

Uma parcela significativa dos debatedores mantém a idéia de que deve haver a operação direta, através de empresas públicas. É possível colher afirmações sobre a possibilidade de reduzir os custos dos serviços de transporte coletivo urbano através da operação por empresas públicas. Este posicionamento utiliza argumentos baseados na suposição de

contradição do uso das justificativas técnicas se explicasse por alterações estruturais nas condições de produção, circulação ou consumo dos serviços - em especial do serviço de transporte urbano - seria mais fácil crer na neutralidade técnica dessas justificativas (VAZ, 1991).



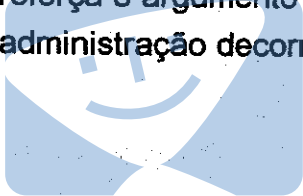
Smile

que é possível, através de mecanismos de participação e controle social e popular das decisões, fugir às principais mazelas das empresas públicas, utilizadas pelos defensores de teses neo-liberais de desregulamentação ou privatização. Pode-se, também, observar defesas da empresa pública ainda que para uma operação parcial dos serviços, mesmo operando num patamar de custos diferente e superior ao das empresas privadas, concentrando-se a importância das empresas públicas no seu papel como instrumento de controle destas pelo poder concedente.

Apesar do acalorado debate, podemos observar que os posicionamentos mais difundidos sobre a questão carecem de base empírica - propositadamente ou não. A reconstituição da trajetória de uma empresa concreta cria condições para que se adicione ao debate subsídios de avaliação consistentes. É inegável a oportunidade de realizar um trabalho sobre a concepção e operação de uma empresa pública de transporte vista como instrumento da política de transportes e concebida como sujeita à mesma remuneração das empresas privadas e obrigada a manter um desempenho semelhante a elas, em termos de eficiência.

O caso da EPT apresenta características bastante sedutoras, desse ponto de vista. Trata-se de uma empresa de criação recente, o que a isenta de heranças viciadas de outros períodos. No período a ser estudado, foi gerida pelos seus idealizadores, sem que houvesse descontinuidade de orientação administrativa. Estas características permitem que se observe a forma como aqueles que defenderam a idéia de uma empresa pública como instrumento de uma política de transporte a puseram em prática.

A delimitação do período 1989-1992 para o objeto do estudo reforça o argumento anterior. Além disto, vem em seu socorro a mudança de administração decorrente da mudança de prefeito em 1993, quando assumiu



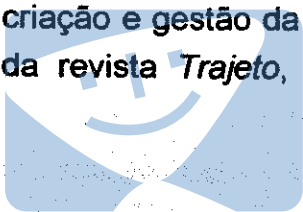
Smile

a prefeitura Newton Brandão, candidato de oposição. Como o novo prefeito não trazia nenhum compromisso de continuidade da política de transporte coletivo anterior, defendendo, inclusive, a privatização da EPT, seria improdutivo e contraproducente incluir qualquer intervalo posterior a 1992 no período de estudo. A comparação entre as duas gestões, única solução metodológica possível para estender o período de estudo, é completamente divergente dos objetivos e do escopo deste trabalho. Por fim, o período posterior a 1992 é ainda muito recente, o que traz diversas dificuldades para o seu estudo. Entretanto, como pode ser visto a seguir, não foi inteiramente desconsiderado.

Sendo o objeto do estudo a empresa pública criada pela administração municipal como instrumento de política de transportes - a EPT - definiu-se uma dupla abordagem para o trabalho: por um lado, ela deve ser caracterizada como instrumento de política pública de transporte; por outro, pode ser estudado seu funcionamento como empresa, ou seja, como um tipo de organização voltada para a produção remunerada de bens e serviços.

A realização do trabalho baseou-se no estudo bibliográfico, na pesquisa em documentos, na realização de entrevistas com alguns dos dirigentes da EPT e nas observações do pesquisador em sua experiência como assessor do secretário de transportes entre 1991 e 1992.

Foi oportuno dar uma atenção especial a vários textos sobre política de transporte, importância das empresas públicas de transporte como instrumento da política de transporte coletivo urbano e sobre a experiência de política de transporte conduzida pela gestão municipal de 1989-1992, elaborados por alguns dos atores de maior peso no processo de criação e gestão da EPT. Esses artigos foram publicados nas seis edições da revista *Trajetos*, publicada pela própria Secretaria de Transportes de



Smile

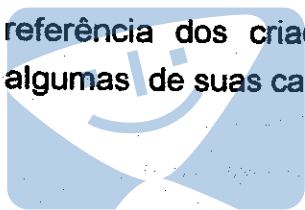
Santo André, entre 1990 e 1992. Apesar de se tratar de uma publicação oficial, não podem ser reduzidos à simples propaganda da gestão, uma vez que os artigos foram produzidos em um ambiente onde o técnico e o político muitas vezes se fundiam. A importância desses artigos residiu na abundância de informações úteis para investigar e reconstituir o processo de fundamentação teórica e implantação da EPT e da política de transporte coletivo.

O capítulo 1 constrói um referencial teórico para o estudo das possibilidades de uso da empresa pública como instrumento da política de transportes.

Para cumprir esta tarefa, foi realizada uma classificação por duplo critério: as várias missões que podem ser outorgadas às empresas públicas de transporte e as múltiplas atribuições que as empresas podem desempenhar.

A classificação permitiu cruzar os dois critérios, identificando as atribuições necessárias ou possíveis das empresas públicas para cumprir cada uma das missões possíveis.

Para construção desse referencial, recorreu-se não só à produção científica relacionada ao tema, mas também à experiência brasileira de empresas públicas. Dentro dessa experiência, o caso da CMTC, de São Paulo, mereceu destaque especial no trabalho de pesquisa, pelo seu pioneirismo, pelo seu porte e pela importância das discussões travadas à época de sua constituição. A CMTC influenciou a posterior experiência de praticamente todas as outras empresas públicas. No caso em estudo, como se conclui ao final do estudo, teve um papel central como referência dos criadores da EPT que, ao mesmo tempo, reproduziam algumas de suas características e rejeitavam outras.



Smile

Além da CMTc, procurou-se apresentar um painel, sem preocupação de ser exaustivo ou descer a particularidades, da experiência de outras empresas públicas, com o interesse de situar a experiência de Santo André no período 1989-1992 no campo das empresas públicas de transporte coletivo brasileiras.

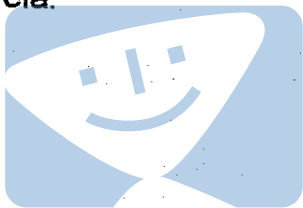
O segundo capítulo do trabalho apresenta a política de transporte coletivo implantada a partir de 1989 pelo governo municipal. Seu objetivo é situar a EPT no contexto da política de transporte a que se referiu.

São identificados os princípios básicos que nortearam sua formulação, sua inserção no programa de governo do vencedor da eleição municipal e nas diretrizes gerais dos governos municipais ligados ao PT.

A política de transporte coletivo recebe uma periodização e uma análise do seu contexto decisório de formulação, baseada na identificação de elementos de crise e oportunidade (MONTEIRO, 1992). Também são indicados os principais atores sociais envolvidos no processo.

Face à complexidade da política de transporte coletivo implantada na gestão, foi necessário, no mesmo capítulo, não só apresentar como também analisar os principais instrumentos adotados para a administração da política e seus pontos de interação.

O segundo capítulo também aborda as principais mudanças na política de transporte, se comparada sua efetiva implantação com as propostas do programa de governo: o abandono da defesa da estatização total do sistema e as mudanças na política tarifária e no discurso referente a ela.



Smile

O capítulo 3 do trabalho concentra-se na reconstituição da trajetória da EPT. Para tanto, é discutido o papel atribuído a ela na política de transporte coletivo, buscando identificar seu embasamento já no programa de governo. Utilizando-se da referência teórica elaborada no primeiro capítulo, procura-se identificar a missão da EPT e suas implicações nas atribuições assumidas pela empresa. Face à própria complexidade da política de transporte, a missão da EPT é identificada como uma múltipla missão, composta por vários elementos. O eixo dessa missão é o fortalecimento da capacidade de intervenção e controle do sistema de transporte coletivo do município por parte do poder público, mas a sua inserção nas disputas por hegemonia em que se envolveu a direção da Secretaria de Transportes e da EPT também esteve presente na missão da empresa.

Para a EPT, é estabelecida uma nova periodização, inspirada naquela desenvolvida no capítulo 2 para a evolução da política de transporte. Para cada um dos períodos são identificados os processos e fatos mais importantes, com o objetivo de reconstituir a trajetória da empresa. Ainda que não fizesse parte do escopo do estudo, estendeu-se este trabalho também para o período 1993-1994, já na gestão seguinte para, além de permitir um nível mínimo de informações sobre esse novo período, identificar impactos da gestão 1989-1992 que tenham se feito sentir após o término do governo.

Essa reconstituição é complementada por uma cronologia da experiência da EPT, centrada no período correspondente à gestão 1989-1992, mas identificando eventos relevantes fora deste. A cronologia constitui o Anexo IV do trabalho.

Uma vez reconstituída a experiência da EPT e analisada sua inserção na política de transporte coletivo à luz do referencial teórico construído para tal, foi possível elaborar uma caracterização da empresa no período abordado, correspondente ao capítulo 4.



A caracterização da EPT analisa como se deu, na prática, a experiência, confrontando-a com as diretrizes para ela formuladas. Para tanto, analisa como a EPT desempenhou os vários elementos de sua missão e as principais características da gestão da empresa, considerando-a, além de um instrumento de política pública, uma unidade de produção remunerada de serviços, o que exigiu uma análise da sua estrutura organizacional e dos principais aspectos da gestão de seus subsistemas principais.

O Capítulo 5 sistematiza as conclusões do estudo, procurando integrar a dupla abordagem empregada para a reflexão sobre a experiência da empresa: sua inserção na política de transporte e sua administração como unidade de produção remunerada de serviços. As conclusões finais do trabalho se orientaram para a produção de elementos para uma avaliação da experiência, que poderão ser valiosos para pesquisas posteriores. Qualquer avaliação aprofundada da experiência da EPT, no entanto, deverá ser realizada no quadro de uma avaliação da política de transporte coletivo onde ela se inseriu.

Finalizando esta introdução, é importante fazer três esclarecimentos.

O primeiro é que, como se trata de uma pesquisa sobre um caso particular, e não sobre a temática geral das empresas públicas, não se pretendeu entrar diretamente na polêmica *privatização versus estatização* da produção dos serviços de transporte coletivo urbano, e menos ainda na discussão *regulamentação versus desregulamentação* dos serviços. Assim, o trabalho não adotou uma abordagem normativa ou prescritiva, não se preocupando em fixar conclusões sobre a melhor forma de organização da produção dos serviços.



Smile

Em segundo lugar, cumpre assinalar que, por conta da limitação do escopo à empresa pública, este trabalho não se deteve em avaliar os resultados da política de transporte coletivo adotada, nem seus impactos na sociedade. Eventualmente, alguma avaliação pontual é levantada, mas não há como retirar uma avaliação sistemática e abrangente da política neste trabalho.

O terceiro esclarecimento é uma particularização do anterior: também não se pretendeu aprofundar o estudo do sistema de remuneração às empresas operadoras por serviços prestados, também conhecido como Receita Pública ou Municipalização, o que explica o pequeno espaço dedicado às questões envolvidas com o financiamento da política de transporte adotada e com os critérios e procedimentos de remuneração das empresas, sem dúvida seus pontos mais delicados.



Capítulo 1

A EMPRESA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA DE TRANSPORTE COLETIVO.



Smile

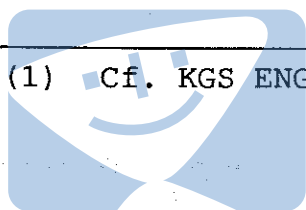
Neste capítulo, é apresentada uma reflexão sobre as possibilidades de adoção da empresa pública como instrumento da política de transporte coletivo. Por conta do escopo do estudo em que se insere, serão abordadas apenas as experiências e possibilidades das empresas públicas de transporte coletivo urbano por ônibus, ficando excluídas de qualquer reflexão as empresas de transporte sobre trilhos.

Para balizar a discussão, serão estudadas as diferentes missões que podem ser definidas para as empresas públicas e as atribuições que estas empresas podem desempenhar nos sistemas de transportes coletivos.

A reflexão apresentada neste capítulo se orientar-se-á pelas posições circulantes no meio técnico e político ligado aos transportes coletivos e por uma observação da experiência brasileira de empresas públicas de transporte coletivo, que resultará em um rápido painel sintético das experiências.

Nesse rápido painel da experiência brasileira, merecerá destaque especial a Companhia Municipal de Transporte Coletivo (CMTC), de S. Paulo, referência fundamental de estudo das empresas públicas de transporte coletivo no Brasil. A CMTC merece também um cuidado especial pelo fato de ser um referencial importante para os principais dirigentes e técnicos envolvidos na formulação da política de transportes de Santo André no período 1989-1992, o que pode ser atestado pela sua citação em documentos técnicos da formulação da política.(1)

(1) Cf. KGS ENGENHARIA (1989, p. 15).



Smile

A trajetória pessoal de alguns dos dirigentes da secretaria de transportes e de seus consultores também os ligava à CMTC. Alguns haviam trabalhado na empresa (como funcionários ou consultores) ou em órgãos públicos que também intervinham no transporte coletivo do município de São Paulo. Também existiam ligações por conta da assessoria a movimentos populares de transporte coletivo do município de São Paulo e da elaboração de estudos acadêmicos sobre o sistema de transporte coletivo de São Paulo e sobre a CMTC.(2)

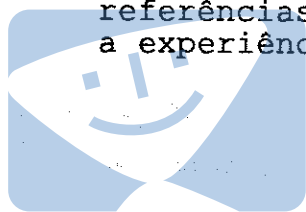
1.1. As diferentes possibilidades de adoção da empresa pública como instrumento da política de transporte coletivo

Observando a experiência das empresas públicas no Brasil é possível identificar diferentes tipos de empresa pública de transporte coletivo.(3)

A diferenciação entre as diversas modalidades de empresa pública pode ser estabelecida por meio da identificação das suas atribuições e da missão desempenhada por cada uma delas na política de transporte coletivo da gestão em que se insere.

(2) Cf. ITACARAMBI, 1985; MORALES, 1984; CARVALHO, 1990.

(3) Não se pretendeu estabelecer comparações com experiências de outros países, por não figurar no escopo da pesquisa esse tipo de estudo. A inserção deste capítulo no texto procura apenas trazer referências do contexto brasileiro, em que se coloca a experiência de Santo André.



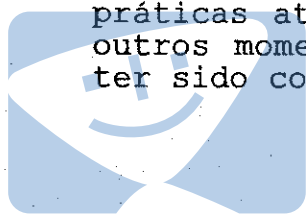
Smile

No caso da política de transporte coletivo, o termo *papel* da empresa pública tem sido utilizado para designar a destinação da empresa dentro da política, orientando o conjunto de atribuições a ela destinado (AFFONSO & MORALES, 1991). Neste estudo, é utilizado o termo *missão*, a ele correspondendo, em linhas gerais, um conteúdo similar ao de outros conceitos normalmente utilizados na literatura de planejamento, como *finalidade* (SHERWOOD, 1964; ARANTES, 1994; FARIAS NETO, 1994) ou *objetivos* (ANSOFF, 1977; OLIVEIRA, 1986; MATUS, 1991).

Poder-se-ia estabelecer, para fins de classificação e análise, dois tipos básicos de empresa pública de transporte coletivo: as *empresas operadoras* e as *empresas gestoras* dos sistemas. As primeiras são aquelas que operam os serviços, na totalidade ou em parte, com frota própria ou de terceiros. As segundas são as que encarregam-se da gestão dos sistemas de transporte coletivo.

Essa distinção é bastante difundida no meio técnico e permite um tipo de classificação com base em diferenças de missão e atribuições das empresas. Essa tipologia, entretanto, não é de fácil aplicação em termos descritivos, uma vez que muitas empresas mesclam atribuições tanto de operação quanto de gestão dos sistemas de transportes em que se inserem. Por conta dessa complexidade, é mais recomendável, ao se empreender qualquer tipo de análise ou classificação das empresas, ao invés de buscar os tipos puros, identificar as diversas formas de missão que podem ser estabelecidas e as atribuições a elas reservadas, tanto no quadro da operação quanto na gestão do transporte coletivo.(4)

(4) Neste trabalho discutem-se os diferentes tipos de missões e atribuições segundo as discussões e práticas atuais no campo do transporte coletivo. Em outros momentos históricos, outras concepções podem ter sido consideradas.



Smile

A dupla classificação é justificada pelo fato de que tanto as missões quanto as atribuições desempenhadas pela empresa são determinantes da sua configuração em termos de estrutura organizacional, recursos humanos, equipamentos, sistemas administrativos e principais políticas administrativas.(5)

Para uma dada empresa pública de transporte coletivo, é possível coexistirem diversas formulações de missão e diversas atribuições. Neste estudo, as atribuições estão organizadas de acordo com a natureza das atividades que as compõem, classificadas como atribuições ligadas à operação, à gestão ou à infra-estrutura dos serviços. Vale notar que essa classificação das atribuições das empresas públicas não deve ser remetida diretamente, de forma unívoca, às diversas possibilidades de missão apresentadas. A execução das atribuições de uma empresa pode contribuir para a consecução de mais de uma de suas missões. Por exemplo, algumas delas, classificadas como atribuições de operação, voltam-se a possibilitar, na verdade, que a empresa cumpra uma missão no campo da gestão dos serviços.

É apresentado a seguir um quadro sinótico que indica como as diversas atribuições desempenhadas pelas empresas públicas de transporte coletivo podem corresponder às diversas missões que podem ser fixadas para sua ação.

(5) A aderência desta configuração às missões e atribuições da EPT, para o caso em estudo, será abordada no capítulo 4.



Smile

Quadro 1.1. - Quadro Sinótico de Missões e Atribuições das Empresas Públicas de Transporte Coletivo.

MISSÃO	ATRIBUIÇÕES DE OPERAÇÃO	ATRIBUIÇÕES DE GESTÃO	ATRIBUIÇÕES DE INFRAESTRUTURA
Prestação direta de serviços de transporte	<ul style="list-style-type: none"> - Operação total ou parcial, com frota própria ou de terceiros; - Operação de serviços especiais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Contratação de operadoras privadas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Projeto, execução e gerenciamento de obras civis do sistema de transporte coletivo; - Contratação de serviços e mão-de-obra; - Operação de terminais e outros equipamentos. - Contratação de serviços e mão-de-obra.
Garantia do controle estatal do Sistema de Transporte Coletivo	<ul style="list-style-type: none"> - Operação total, com frota própria ou de terceiros; - Operação de linhas ou sistemas troncais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Planejamento e programação do sistema; - Fiscalização do sistema; - Gerenciamento de Câmara de Compensação e outros instrumentos de controle de arrecadação; - Comercialização de passes e VT. 	
Capacitação técnica do poder público para a gestão dos serviços	<ul style="list-style-type: none"> - Operação parcial, com frota própria; - Formação de quadros na prática de operação. 	<ul style="list-style-type: none"> - Formação de quadros para gestão dos serviços. 	
Desenvolvimento de inovações tecnológicas.	<ul style="list-style-type: none"> - Operação em caráter de teste; - Operação de serviços especiais; - Treinamento de operadores. 		<ul style="list-style-type: none"> - Projeto, execução e gerenciamento de obras civis do Sistema de TC; - Pesquisa e desenvolvimento tecnológico.

Quadro 1.1. - continuação

Explicitação do padrão de qualidade desejado para os serviços	- Operação parcial, com frota própria ou de terceiros, com qualidade superior a dos operadores privados.	- Determinação do nível de qualidade ofertado na operação dos serviços.	
Alternativa a restrições legais da administração direta.		- Comercialização de passes e Vales-transporte; - Contratação de estudos técnicos; - Administração de caixa do sistema de transporte coletivo.	- Projeto, execução e gerenciamento de obras civis do sistema de transporte coletivo; - Contratação de serviços e mão-de-obra.
Garantia de continuidade dos serviços em situações emergenciais	- Operação emergencial, com frota própria ou de terceiros.		
Aplicação de diretrizes gerais de governo.	- Ações em função das diretrizes.	- Ações em função das diretrizes.	- Ações em função das diretrizes.
Realização de ações localizadas, sem interesse para a política de transporte coletivo	- A critério da direção.	- A critério da direção.	- A critério da direção.

1.1.1. Missões das Empresas Públicas de Transporte Coletivo

a) Prestação direta de serviços de transporte

As empresas de transporte coletivo podem ser utilizadas como instrumento da política de transporte coletivo visando à prestação dos serviços. Trata-se, portanto, de atribuir à empresa pública a responsabilidade de oferecer os serviços à população. A operação dos serviços de transporte é definida como *operação pública*. A operação pública pode ser total ou parcial.

No caso da operação pública total, para desempenhar esta responsabilidade a empresa pública tanto pode operar com frota própria quanto contratar serviços de terceiros para a totalidade ou parte da operação. Entretanto, a operação que venha a ser realizada por empresas privadas não perde o caráter de operação pública, garantido por conta de mecanismos jurídicos e contratuais que subordinam a atuação das operadoras particulares à empresa pública ou ao órgão gestor. É o caso da CMTC no ano de 1992, com a implantação da municipalização dos transportes coletivos (PMSP, 1992, p. 40-42).

A justificativa para o estabelecimento desta missão para uma empresa normalmente repousa sobre a consideração da incapacidade do setor privado de prestar o serviço com o nível de qualidade desejado, por conta da incompatibilidade entre a exploração comercial de permissões e concessões de linhas e o oferecimento de serviços na qualidade desejada. Também pode ser constituída a partir de visões de base mais ideológicas, fundadas na idéia de expansão do Estado em detrimento do setor privado. Qualquer que seja o conjunto de justificativas a que se recorra, apresentará fortes ligações com missões de garantia do controle estatal do sistema de transporte coletivo.



Smile

A operação pública pode se restringir a apenas parte do sistema de transporte coletivo por ônibus, quando a empresa pública opera uma parcela das linhas e outra parcela é operada pelo regime de concessão, autorização ou permissão por empresas privadas, como ocorria com a CMTC antes da municipalização dos transportes coletivos de São Paulo, quando a remuneração das empresas passou a se dar pelos serviços prestados.

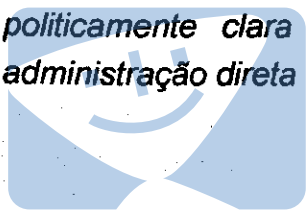
Este expediente é utilizado para viabilizar a existência de linhas deficitárias no serviço padrão ou em serviços especiais, sem interesse para a iniciativa privada quando operadas por meio da remuneração por tarifa cobrada. O Comitê de Operadores Públicos de ônibus da Associação Nacional dos Transportes Públicos (ANTP) indica ser este uma das missões possíveis da empresa pública, afirmando ser seu papel:

"operar as linhas deficitárias ou de baixa rentabilidade, que não interessam à iniciativa privada, embora sejam socialmente necessárias" (ANTP, 1984, p. 9).

Foi largamente utilizado em S. Paulo nos períodos de maior expansão da mancha urbana (ITACARAMBI, 1985). Nestes casos, a operação pública é vista como complementar à operação privada, servindo para viabilizar a operação das empresas particulares.

AFFONSO & MORALES (1991, p. 28) mostram-se inteiramente contrários à atribuição desta missão às empresas públicas de transporte coletivo. Entendem que esta missão inviabiliza economicamente a empresa, qualificando-o como:

"a inversão total do papel do poder público na gestão da coisa pública. Se há necessidade de subsidiar o transporte urbano, isto deve ser feito de forma politicamente clara pelo agente da política de transportes, que é a administração direta (...) Lançar as empresas públicas em permanente déficit



Smile

financeiro em nada contribui para a sua normalidade administrativa e para seu crédito frente aos usuários e aos próprios empregados. E, acima de tudo, mascara e confunde a opinião pública sobre o papel da empresa pública na prestação do serviço de transporte, favorecendo assim aos ideólogos da privatização e aos interesses comerciais privados."

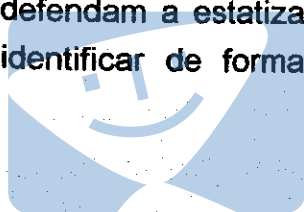
A empresa pública também pode ser utilizada para a prestação de serviços de infra-estrutura para o transporte coletivo, como a gestão e operação de terminais, corredores ou outros equipamentos e a implantação de abrigos em pontos de parada e outros elementos de mobiliário urbano funcionalmente ligados ao transporte coletivo. Incluem-se nesses casos empresas como EMDEC, de Campinas-SP, que opera terminais, a CMTC, na gestão de corredores e a CMTO, de Osasco-SP, que se responsabiliza pela instalação de abrigos.

b) Garantia do Controle Estatal do Sistema de Transporte Coletivo

A empresa pública pode ser utilizada como instrumento para garantir o controle do sistema de transporte público pelo governo municipal ou estadual. Esse papel pode ser cumprido tanto pela operação pública como pela execução de atividades de gestão propriamente dita.

A fixação da missão de garantir o controle estatal do sistema de transporte coletivo pode ser tomada simultaneamente com a missão de prestar diretamente os serviços de transporte coletivo, utilizando-se da operação pública da totalidade ou de parte considerável do sistema (como linhas ou sistemas troncais ou operação em corredores).

A operação pública dos serviços contribui para que se efetive a garantia do controle estatal sobre o sistema e, em concepções que defendam a estatização total dos serviços, as duas missões tendem a se identificar de forma praticamente completa, com as empresas públicas



Smile

assumindo o duplo papel de gestoras e operadoras do sistema, como apresentado por SANDRONI (1992, p. 11):

"O papel de uma empresa pública na área de transporte é controlar o sistema, realizar sua gestão e operá-lo na medida de suas possibilidades."

Além de contribuir para a garantia do controle estatal sobre o sistema por meio da operação de serviços, as empresas públicas podem realizar atividades de gestão propriamente dita, assumindo a totalidade dessas atribuições: alguns municípios e estados delegam completamente a suas empresas públicas de transporte coletivo todas as atividades de gestão do sistema operado, incluindo o planejamento e a fiscalização. Nessas situações, as empresas públicas funcionam, portanto, como órgão gestor do sistema de transporte coletivo.

Logicamente, o grau de atribuições de gestão assumida pode variar bastante. Em alguns casos, as empresas podem ser consideradas co-gestoras ou instrumentos auxiliares da gestão, quando assumem parte das tarefas de fiscalização e planejamento do sistema, de forma complementar ou subordinada a um órgão gestor da administração direta, normalmente uma secretaria de transportes.

AFFONSO & MORALES (1991, p. 28) chamam a atenção para os riscos da coexistência de missões de gestão com missões de operação direta dos serviços, dizendo que:

"tem custado às empresas públicas de transporte o descrédito e a fragilidade política".



Smile

c) Garantia de Continuidade dos Serviços em Situações Emergenciais

A existência de uma empresa pública pode ter como missão a garantia da continuidade dos serviços em situações emergenciais, em que as operadoras privadas não dêem continuidade à prestação dos serviços.

Segundo BORN, NAGAO & MORALES (1992, p. 6):

"Sem uma estrutura operacional, pequena que seja, a administração fica impotente e despreparada frente a uma situação limite. Não consegue garantir o serviço em um momento de crise, e também ir além dos limites restritos dos interesses imediatos da operação privada."

Os autores consideram indispensável a existência de uma empresa pública, ainda que não defendam, necessariamente, a operação exclusiva:

"Passa a ser uma decisão estratégica e circunstancial o tamanho da empresa e a sua participação no sistema" (idem).

Trata-se, portanto, de definir um papel para a empresa pública dentro da política de transporte coletivo que lhe confira a condição de instrumento de poder contra ações de locaute dos empresários, em momentos de conflito entre estes e o governo.

A defesa desta missão pressupõe que a relação entre empresas privadas e órgão gestor da política de transporte tem um caráter potencialmente conflitivo, havendo a possibilidade de que as empresas



particulares interrompam a prestação dos serviços como forma de pressionar o poder público para o atendimento de seus interesses. (6)

A empresa pública, nesta concepção, configura-se como a materialização da capacidade de intervenção do poder público:

"A empresa pública é o elemento chave do poder de intervenção da administração no serviço. Sua existência já é a própria capacidade de intervenção. Treina e capacita, qualifica e reproduz o conhecimento de operar. É a fonte de informações técnicas e o laboratório de pesquisa para a administração e para transformar a relação público x privado." (AFFONSO & MORALES, 1991, p. 28).

SILVA (1992) também defende a existência de uma empresa pública com este caráter. Ao contrário dos demais autores citados neste item, no entanto, entende ser esta a única missão da empresa pública. Indo mais além, com base em sua experiência como secretário de transportes de Salvador, propõe uma empresa pública reguladora, com limite máximo de operação estabelecido em 5% do sistema:

"A empresa pública de transporte coletivo por ônibus deverá exercer sempre uma função reguladora do sistema de transportes, servindo de instrumento de gestão nas mãos do poder concedente. Assim, operaria nos grandes terminais cobrindo as falhas do sistema privado; entraria ainda em determinadas linhas das empresas que não estivessem em falta com as

(6) Note-se que os três autores acima citados dirigiam empresas públicas de transporte coletivo em gestões que haviam enfrentado crises com as operadoras privadas e promovido ações de estatização total ou parcial do sistema (nos municípios de Santo André, Santos e São Bernardo do Campo).



Smile

obrigações financeiras com o sistema e fora dos prazos determinados pelo poder concedente" SILVA (1992, p. 22).

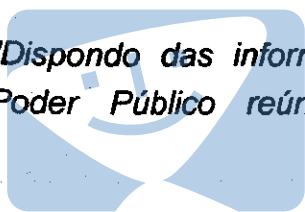
A concepção de SILVA considera que os custos da empresa pública devem ser absorvidos pelo conjunto do sistema e, pelo fato da restrição ao máximo de 5% para operação da empresa pública, considera que isto não significará um ônus pesado.

Ainda que negue a possibilidade da operação pública dos serviços (item a acima), por considerar que é impossível isentar as empresas públicas de interferências políticas ou que é inviável reduzir seus custos aos mesmos padrões das operadoras privadas, SILVA também considera necessário manter a empresa pública como ameaça permanente de prejuízo aos empresários que não cumprirem as especificações do poder público. De fato, apenas aqueles que defenderem um forte papel do Estado na gestão dos serviços podem defender a presença de uma missão reguladora para a empresa pública.

d) Capacitação Técnica do Poder Público para a Gestão dos Serviços

As empresas públicas de transporte coletivo também podem ter como missão capacitar o poder público para a gestão dos serviços de transporte coletivo. Esse tipo de atuação é materializado através do desempenho de atribuições de operação parcial do sistema. A partir da operação do sistema, é possível, dentro desta concepção, que o poder público conheça em profundidade as condições em que se dá a produção dos serviços e, portanto, permitindo uma gestão mais eficaz:

"Dispondo das informações, conhecimento e capacidade operacional, o Poder Público reúne condições para estabelecer criteriosamente a



Smile

programação da oferta, o valor da tarifa, a remuneração das empresas e exigir destas o cumprimento do programado" (ITACARAMBI & BORN, 1991, p. 34).

Esta missão das empresas públicas atende especialmente aos sistemas de remuneração por serviços prestados, como no caso de Santo André, uma vez que permite o acompanhamento dos custos efetivamente praticados no mercado, oferecendo informações de melhor qualidade para a revisão de índices de remuneração. Mas também pode ser útil para sistemas que adotem sistemas de remuneração por tarifa cobrada, uma vez que "o gerenciamento do transporte coletivo urbano em nível nacional se dá de forma precária, salvo algumas exceções (...) em vários casos este gerenciamento é executado na prática pela empresa de transporte [privada], cabendo ao Executivo o simples ato de oficializar estas ações" (GURGEL, 1994, p. 106-107).

A atribuição desta missão às empresas públicas, entretanto, não está isenta de críticas, baseadas no argumento de que é mais econômico contratar especialistas para acompanhar e auditar a operação das empresas do que investir na constituição de uma empresa pública para este fim.

Além do fornecimento de informações, a missão de fornecer capacitação técnica para a gestão do transporte coletivo também pode ser efetivada por meio da capacitação de recursos humanos para gerir empresas privadas sob intervenção do poder público.

A definição desta missão guarda forte relação com o exercício de um papel regulador capaz de garantir a continuidade dos serviços.



Smile

Como defendem BORN, NAGAO & MORALES (1992, p. 6):

"As administrações municipais não podem fazer frente a interesses tão poderosos, como os envolvidos no setor de transporte, desaparelhadas técnica e operacionalmente."

A capacidade de superar momentos de crise com as operadoras, dentro desta concepção, depende da possibilidade de dispor de informações o mais precisas possível sobre a produção do serviço. Está diretamente vinculada à capacidade de assumir a operação que é propiciada pela presença de quadros familiarizados com a gestão de empresas operadoras de transporte coletivo. A empresa pública, dentro desta concepção, está sempre pairando sobre as empresas privadas, pronta a assumir a operação total do sistema, caso o poder público decida solucionar crises no fornecimento dos serviços através da intervenção ou da estatização.

e) Explicitação do Padrão de Qualidade Definido para os Serviços

Outra missão que pode ser atribuída à utilização da empresa pública como instrumento da política de transporte coletivo é deixar claro qual é o padrão de qualidade desejado para o sistema de transporte coletivo. Trata-se de utilizar a empresa pública com referência do nível de serviço a ser praticado.

A operação direta dos serviços pela empresa pública, assim sendo, irá deixar claro para as demais empresas o nível de serviço que delas se espera. Deixa-o claro, também, para a população.



ITACARAMBI & BORN (1991, p. 35) entendem que esta missão, ainda que não seja explicitada diretamente, estará sempre presente:

"A responsabilidade da empresa pública é muito grande: o seu padrão será sempre referência para as demais; para melhor ou para pior."

O nível de serviço pode ser definido por padrões estabelecidos objetivamente. Segundo ALTER (1993), a definição de um padrão de qualidade dos serviços de transporte coletivo envolve critérios objetivos e subjetivos, mas é possível estabelecer quantificações ao menos em parte dos aspectos envolvidos.

Para esse autor, é necessário estabelecer uma distinção entre fatores higiênicos e nível de serviço propriamente dito. Para definir os primeiros, ele vale-se de uma adaptação para a satisfação dos usuários da teoria de HERZBERG (1968) sobre motivação de trabalhadores. Os fatores higiênicos seriam aqueles que não estimulam a demanda, mas podem desestimulá-la quando ausentes ou insatisfatórios.(7)

-
- (7) Para as cidades brasileiras, esta distinção perde sua importância relativa, uma vez que a maioria da população depende exclusivamente do transporte coletivo para seus principais deslocamentos, e a insatisfação com os fatores higiênicos praticamente não acarreta redução da demanda pelos serviços, o que reduz a aplicabilidade da abordagem de base neo-clássica de ALTER. A parcela da população que pode realizar a opção entre o uso do transporte coletivo e do transporte individual por automóvel opta majoritariamente por este em virtude de um mecanismo mais complexo que a simples avaliação da qualidade dos serviços, e que envolve, em último nível, a própria reprodução das classes médias como classes (VASCONCELLOS, 1993).



Para ALTER, o nível de serviço deve ser avaliado por um composto dos fatores: acessibilidade básica; tempo de viagem; confiabilidade; diretividade; frequência do serviço e densidade de passageiros. Esta composição não inclui fatores a seu ver considerados "parte da organização" do serviço.

Para este estudo, este nível de detalhe no conceito não apresenta obrigatoriedade de aplicação. Assim, entender-se-á, neste trabalho, o termo nível de serviço como *um determinado padrão dos serviços de transporte coletivo, com correspondentes níveis de oferta e conforto, que podem ser medidos através de resultados e de operações realizadas para obtê-los.*

É importante assinalar, com ALTER (1993, p. 61), que o nível de serviço deve ser:

"quantificável por um observador independente".

Também a atribuição desta missão, de explicitar o padrão de qualidade desejado (e, portanto, o nível de serviço) pode receber críticas no mesmo sentido do item *d* acima (Capacitação Técnica do Poder Público para a Gestão dos Serviços). Se nos contratos de prestação de serviço ou termos de concessão ou permissão estes padrões estiverem claramente apresentados, as empresas particulares responsáveis pela operação de linhas estarão obrigadas a respeitá-los e o poder público terá condições de fiscalizar seu cumprimento.

Esta linha de crítica traz à luz o fato de que o cumprimento desses padrões pode ser mensurado e fiscalizado por meio de um sistema de controle dos serviços, sob a responsabilidade do órgão gestor. Se o sistema de controle atuar de forma eficaz sobre os operadores privados, o

nível de serviço desejado será atingido, sem que seja necessário operar diretamente uma empresa pública com esta finalidade.

f) Alternativa a Restrições Legais e Operacionais da Administração Direta

As empresas públicas também podem ter a missão de constituir-se em alternativas para as restrições e dificuldades legais e operacionais existentes para a administração direta. Assim, as empresas públicas seriam instrumentos que confeririam maior agilidade às ações do governo municipal, para a contratação de pessoal, compra de bens e serviços e gestão de recursos financeiros com destinação específica.

Até a promulgação da Constituição de 1988, as diferenças entre as empresas públicas e a administração direta eram mais expressivas, uma vez que as empresas públicas podiam realizar contratações de pessoal sem concurso público. Nas duas décadas anteriores, a constituição de empresas públicas proliferou em várias áreas, inclusive no transporte coletivo.⁽⁸⁾

Face as maiores facilidades de contratação, relativamente à administração direta, as empresas públicas podem ter a missão -ainda que não exclusiva- de ser instrumento para contornar as restrições existentes, realizando em seu nome aquisição de bens e contratação de serviços e funcionários destinados à gestão do sistema de transporte. Podem também, para sistemas com gestão centralizada de recursos, realizar arrecadação e os pagamentos a empresas contratadas para a operação.

(8) Para aprofundamento das possibilidades de atuação das empresas públicas do ponto de vista jurídico, ver BANDEIRA DE MELLO, 1992.



A adoção desta missão para as empresas públicas traz consigo o risco de transformá-las em empresas deficitárias, comprometendo seu equilíbrio econômico e mesmo financeiro a médio ou longo prazo, caso às aquisições e contratações não corresponda uma remuneração adequada.

g) Desenvolvimento de Inovações Tecnológicas

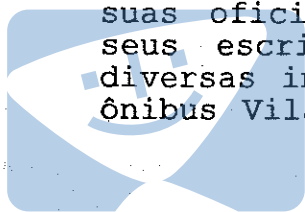
A atribuição da missão de desenvolver inovações tecnológicas às empresas públicas baseia-se na reflexão de que o capital privado, historicamente, não tem tido interesse em investir em pesquisa e desenvolvimento tecnológico da produção e gestão dos serviços de transporte coletivo. De fato, grande parte das inovações tecnológicas têm se originado de iniciativas e pesquisas públicas.

A solução para o desenvolvimento de novas tecnologias, face a esse desinteresse das empresas privadas, é encontrada na atribuição dessa missão à empresa pública.

SANDRONI (1992, p. 11) igualmente destaca esta missão. Para ele, uma empresa pública de transporte coletivo:

"é fundamental no que se refere ao desenvolvimento tecnológico".(9)

-
- (9) O melhor exemplo de atuação de uma empresa pública de transporte coletivo no desenvolvimento tecnológico é o da CMTC, à época presidida por ele e a empresa operadora com maior capacidade de desenvolvimento tecnológico. Tal tradição remonta aos primeiros anos da empresa, quando construiu em suas oficinas os primeiros trólebus nacionais. Em seus escritórios e oficinas, foram desenvolvidas diversas inovações tecnológicas, como o corredor de ônibus Vila Nova Cachoeirinha-Paissandu, com portas



Smile

h) Aplicação de Diretrizes Gerais de Governo

Além das missões citadas anteriormente, as empresas públicas de transporte coletivo podem ser utilizadas com missões não diretamente ligadas à prestação dos serviços de transporte, como o rebatimento de diretrizes gerais de governo nas ações da empresa pública.

Quanto à formulação de missões para as empresas públicas derivadas de diretrizes gerais de governo, trata-se da adaptação de objetivos gerais contidos no programa de governo, transformando-os em diretrizes de atuação da empresa pública. Essas missões da empresa, assim estabelecidas, irão contribuir para alcançar objetivos de caráter mais amplo da gestão, normalmente vinculados à disputa político-ideológica de diferentes concepções de Estado e de gestão pública.

Como exemplos desse tipo de missão, pode-se citar o uso da empresa pública como instrumento para o reforço da participação popular na gestão. Esta missão tem sido atribuída a empresas de várias áreas, não somente de transporte coletivo, especialmente com a criação de vagas nos conselhos de administração para representantes dos usuários e dos trabalhadores.

Outro exemplo, que na verdade constituiu-se em uma preocupação dos governos comandados pelo PT como o de Santo André no período 1989-1992 é o da mudança da relação entre Estado e funcionalismo público e, em escala maior, o de contribuir para a democratização das relações de trabalho. SANDRONI (1992, p. 11) ressalta a importância deste tipo de missão, acrescentando também a necessidade de considerar os

dos dois lados, circulação segregada na pista central e elevação do piso dos pontos de parada; os ônibus foram adaptados pela própria companhia. Em anos anteriores, a CMTC já havia desenvolvido e implementado outras adaptações e mesmo construção de veículos.



trabalhadores não somente como atores individuais, mas também suas entidades representativas, ao afirmar que a empresa pública:

"É fundamental no que se refere (...) a novas relações com os funcionários e as forças organizadoras dos trabalhadores".(10)

Em um campo oposto, o dos defensores do modelo neoliberal de Estado, também é possível encontrar missões atribuídas a empresas públicas que ultrapassam o caráter eminentemente técnico ou setorial. Ainda que sob a justificativa da defesa da eficiência dos serviços, pode-se utilizar as empresas públicas de transporte como instrumento para a retirada de atribuições do Estado. As políticas de terceirização de atividades das empresas, a transformação de empresas operadoras em empresas gestoras e mesmo a sua privatização incluem-se nestes exemplos. Ainda que as próprias ineficiências da empresa sejam utilizadas como motivação das alterações, o que está em jogo, na realidade, é uma disputa clara entre a visão que defende o Estado interventor e aquela que propugna o "Estado mínimo".

O caso da CMTC na gestão 1993-1996 é emblemático. O novo governo municipal, eleito em oposição à prefeita petista Luiza Erundina de Souza, adotou uma política de privatização dos serviços públicos, entre eles o de transporte coletivo. Além disso, a CMTC havia sido um dos principais alvos na campanha eleitoral, sob o argumento de que seus custos eram muito mais elevados que o das empresas privadas. O processo de

(10) É importante observar que SANDRONI, na entrevista citada, acrescenta, além de objetivos de caráter mais técnico e operacional, esta outra missão que pode ser atribuída às empresas públicas de transporte coletivo, de caráter mais marcadamente político. À época em que concedeu esta entrevista, era presidente da CMTC, em uma gestão comandada pelo PT em São Paulo, que enfrentara dificuldades de relacionamento com os funcionários da CMTC e com a categoria e sindicato dos condutores, também comandada por grupos ligados ao PT e à Central Única dos Trabalhadores (CUT).



Smile

privatização efetuado não se baseou na venda da empresa, que continuou existindo, com funções de gestão e fiscalização. Apenas parte da frota foi vendida, sendo o restante passado à operação privada, sem venda do patrimônio.

i) Realização de Ações Localizadas, Sem Interesse para a Política de Transporte Coletivo

Neste caso, inclui-se o uso de empresa pública para a realização de práticas localizadas que não tenham interesse para a política de transporte coletivo. Em geral, trata-se de um desvio de funções da empresa pública, cujos recursos são carreados para outras áreas ou para interesses privados, normalmente sem nenhuma compensação. Pode-se exemplificar com o uso da empresa pública como instrumento de aquisição de bens e serviços ou contratação de pessoal para prestação de serviços em outros setores. Pode-se, mesmo, incluir nesta categoria o seu uso para satisfação de interesses particulares (ainda que não assumidos enquanto tal) de governantes e setores empresariais, como o uso para fins eleitorais ou para práticas clientelistas.

1.1.2. Atribuições Desenvolvidas pelas Empresas Públicas de Transporte Coletivo

As atribuições desenvolvidas pelas empresas públicas de transporte coletivo foram agrupadas em três categorias: atribuições de operação, de gestão e de infra-estrutura. É importante recordar que cada uma das atribuições pode servir a mais de uma missão da empresa pública.

1.1.2.1. Atribuições de Operação do Transporte Coletivo

As atribuições de operação são aquelas que dizem respeito à produção dos serviços propriamente dita. Neste caso, as empresas públicas de transporte são responsáveis pela realização direta dos serviços. A frota sob sua responsabilidade (pública ou privada) é utilizada para prestar

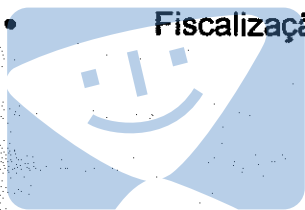
serviços regulares ou extraordinários (de caráter suplementar, regulador ou emergencial), operando a totalidade ou pelo menos parte das linhas do sistema municipal de transporte coletivo. Também é possível que terceiros operem os serviços em seu nome, com a empresa pública mantendo a responsabilidade direta sobre a produção dos serviços, e não somente fiscalizando. Nesta categoria pode-se enquadrar:

- Operação total ou parcial do sistema de transporte coletivo, com frota exclusivamente própria ou com participação de frota de terceiros;
- Operação de serviços especiais (transporte seletivo, linhas para pessoas portadoras de deficiência) e
- Operação suplementar e emergencial com frota própria.

1.1.2.2. Atribuições de Gestão do Sistema de Transportes

Nesta categoria entram as atribuições desempenhadas pelas empresas públicas que dizem respeito à gestão do sistema de transporte coletivo. Tratam-se de atividades ligadas à definição e controle dos padrões operacionais do sistema e da gestão dos recursos envolvidos. Podem ser desempenhadas por empresas que dedicam-se exclusivamente a elas ou por empresas que também realizam atividades de operação. Podem ser caracterizadas como:

- Planejamento do sistema de transporte coletivo;
- Fiscalização e controle do sistema de transporte Coletivo;



Smile

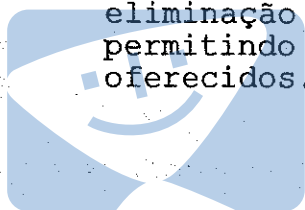
- Gerenciamento de câmara de compensação(11) e outros Instrumentos de controle de arrecadação;
- Contratação de operadoras privadas e
- Comercialização de passes e vales-transporte.

1.1.2.3. Atribuições de Infra-estrutura do Transporte Coletivo

As atividades de infra-estrutura do transporte coletivo são aquelas que garantem condições para a operação e para a gestão. Possibilitam a formulação e implantação de novos projetos e políticas e impedem que os órgãos da administração direta assumam atividades para as quais não dispõem de agilidade necessária. As possibilidades, nesta categoria, são bastante variadas, pois abrangem a infra-estrutura física, jurídica e administrativa. Pode-se destacar como principais atribuições:

- Projeto, execução e gerenciamento de obras civis do sistema de transporte;
- Pesquisa e Desenvolvimento tecnológico;
- Operação de terminais e outros equipamentos;

(11) A Câmara de Compensação é um mecanismo em que as empresas com linhas mais rentáveis repassam parte de sua arrecadação àquelas que operam os serviços menos rentáveis do sistema. O efeito pretendido é a eliminação de diferenças de rentabilidade, permitindo homogeneizar a qualidade dos serviços oferecidos.



Smile

- Contratação de serviços e mão-de-obra e
- Treinamento de operadores do sistema.

1.2. A Experiência Brasileira de Empresas Públicas de Transporte Coletivo

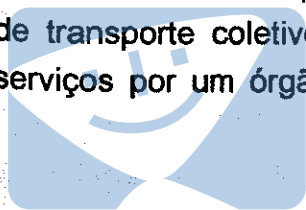
A utilização das empresas públicas na política de transporte coletivo no Brasil já é uma experiência com décadas de existência.

Ao longo dessas décadas, têm coexistido diferentes modalidades de empresas, diferidas em suas missões e atribuições e, conseqüentemente, em suas formas de organização e gestão. Ao longo do tempo, a maioria das empresas têm sofrido modificações nas suas funções. Estas alterações, normalmente ocorridas em função de mudança dos dirigentes do governo estadual ou municipal, tornam mais complexo o estudo da evolução das empresas públicas de transporte no Brasil.

1.2.1. A Experiência da CMTC

No campo das empresas públicas, a referência mais importante no Brasil é, sem dúvida, a Companhia Municipal de Transportes Coletivos (CMTC) de São Paulo, fundada em 1946, a partir da estatização dos serviços de bondes e de parte dos serviços de transporte sobre pneus. Sua frota chegou a atingir, em 1992, cerca de 3.000 ônibus. Em 1993 passou por um processo de privatização, caracterizado por venda de parte de seu patrimônio e cessão à operação privada de outro.

A empresa foi concebida como instrumento de uma política de transporte coletivo baseada no monopólio da gestão e operação dos serviços por um órgão público. Teria, como missão, portanto, a operação



Smile

total do sistema, seu planejamento e controle. Como o monopólio nunca foi implantado, ao longo do tempo a missão da empresa foi se modificando, incorporando, em alguns momentos, até mesmo a viabilização de empreendimentos imobiliários na periferia da cidade(12). Aspectos de gestão e de operação sempre estiveram presentes na missão da empresa, que também se responsabilizou, ao longo de história, por atividades de infraestrutura do sistema. Em seus últimos anos, se procurou reduzir o peso da gestão na missão atribuída pelos governantes à empresa, mas a empresa continuou realizando a maioria das atividades relacionadas. Com a mudança significativa provocada pelo abandono da operação dos serviços, sua missão ficou vinculada aos aspectos de gestão.

Quando da sua constituição, ela não assumiu o monopólio da operação. Metade das empresas, aproximadamente, continuaram operando de forma independente. O prazo definido para a empresa assumir esse monopólio expirou sem que a meta tivesse sido atingida. A empresa nunca operou de forma monopolista, e ao longo do tempo transformou-se em operadora das linhas deficitárias que viabilizavam a expansão da periferia da cidade de S. Paulo. Acumulou, também, diversas atribuições de gestão, mesmo com a existência de uma Secretaria de Transportes no governo municipal.

A CMTC, por uma série de vícios na sua constituição, chegou às vésperas de sua privatização com uma série de problemas no seu funcionamento, que implicavam elevados custos de operação com eficiência reduzida. Segundo MORALES & outros (1992, p. 14):

"A CMTC, como empresa estatal, tem estado, nos seus quase cinquenta anos de história, sujeita aos problemas mais comuns enfrentados pela administração pública brasileira. O seu porte, aliado à excessiva

(12) Cf. MORALES (1984) e ITACARAMBI (1985).

centralização da sua administração, agrava os efeitos desses problemas, em termos de planejamento, controle e processo decisório, prejudicando a prestação dos serviços pelos quais é responsável. A racionalidade empresarial nunca penetrou nela de forma dominante. A empresa nunca pôde dar conta sequer da reprodução do capital nela investido. Seu financiamento sempre dependeu de subsídios e integralizações de capital. A insuficiência destes, por outro lado, sempre se mostrou patente, face às necessidades geradas por uma política de sucateamento constantemente aplicada, que serviu de justificativa às propostas de privatização."

Analisar seu processo de implantação permite observar os limites colocados para a intervenção do Estado no Brasil. Criada para ser uma empresa monopolista, a partir de uma idéia originária de autarquia, já em seu processo de criação mostrou o grau de influência dos setores econômicos interessados sobre esse mesmo Estado. Os princípios que nortearam sua concepção nunca foram implantados totalmente. A empresa, na maior parte de sua vida, foi utilizada como instrumento de interesses privados (tanto de governantes como de setores econômicos com interesses no transporte coletivo).

Durante seus primeiros anos de existência, foram constantes os conflitos entre os representantes das empresas particulares adquiridas e o poder público, em torno da remuneração do capital investido (ITACARAMBI, 1985, p. 51).

Posteriormente, ao longo dos anos 50, o que se observa é a reconquista da hegemonia dos transportes coletivos pelas empresas particulares, através do uso para fins político-eleitorais e outros mais escusos do instrumento de contratação de serviços de terceiros. Segundo ITACARAMBI (1985, p. 40):



Smile

"Já na constituição da CMTC, estava plantado o germe de uma situação que se desenvolveu na década seguinte, destruindo a proposta de exclusividade da CMTC".

Todo o processo de criação da empresa possibilitou uma discussão aprofundada sobre o papel do Estado na prestação de serviços urbanos, que influenciou a criação de outras empresas ao longo das décadas seguintes. A seguir, são destacados pontos importantes da discussão que culminou com a criação da empresa e os fatores que condicionaram o processo de sua constituição.

A criação da CMTC constituiu-se na efetivação, pelo poder público, de uma política de intervenção do Estado nos transportes coletivos, que vinha sendo gestada no interior do Estado há duas décadas. Em 1926 o então prefeito, Eng. Pires do Rio, apontava para a necessidade de intervenção do poder municipal sobre o transporte coletivo, quando este já se configurava num sistema bastante significativo, com bondes (mais de 400) operados pela Light & Power e ônibus particulares de diversas empresas e proprietários individuais. O transporte coletivo começava a se apresentar como problema de peso na vida da cidade:

"Já os bondes encontram imensa dificuldade de transitar nas ruas centrais da cidade. Os auto-ônibus, tais outros bondes, passam como êmbolos nas ruas apertadas. Temos, inevitavelmente, de retirar os bondes das ruas centrais e de providenciar sobre a regulamentação do trânsito dos auto-ônibus (...) Para o benefício do público talvez convenha fazer a municipalidade o serviço de transporte em auto-ônibus. A criação do privilégio municipal, sob a direção da prefeitura, do transporte em auto-ônibus torna-se uma necessidade da moderna vida dos grandes centros urbanos". (Relatório do Prefeito de S. Paulo, citado em STIEL, 1978, p. 26).



Smile

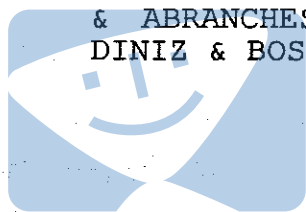
O crescimento da cidade, as dificuldades de importação de equipamentos e peças de reposição devido à guerra e o desinteresse da Light & Power em continuar operando os serviços de transportes coletivos, compuseram, na primeira metade dos anos 40, um quadro de extrema criticidade nos transportes coletivos da cidade. Nesse momento, afirmava-se a idéia de que o transporte urbano também era uma questão social; o Estado se expandia como interventor na economia; um corpo de técnicos especializado nos problemas urbanos atingia a maturidade profissional e conquistava credibilidade junto à sociedade e à opinião pública, legitimando-se através do discurso da infalibilidade da técnica.

A constituição da CMTC ocorreu em um momento de expansão do Estado como prestador direto de serviços urbanos. Esse aumento das responsabilidades do Estado ultrapassava o campo dos serviços urbanos e se alargava por uma série de processos correlatos que aconteceram simultaneamente, se interpenetrando na dinâmica de formação do Estado centralizador brasileiro.(13)

O período de constituição da CMTC coincide com o fim do período autoritário do Estado Novo. Apesar de ser um momento de transição política, com a entrada em cena de novos atores e de uma nova forma de fazer política no Estado - o populismo eleitoral - não por isso deixa de ser momento de centralização no Estado, que estende sua área de atuação.

Assim sendo, é impossível deixar de levar em conta a dinâmica de expansão do Estado e as distintas motivações existentes na (e para a) criação da empresa, fruto de intervenções de diversas origens na

(13) Para análise do processo de constituição do Estado centralizador brasileiro, ver MARTINS, 1985; LIMA JR & ABRANCHES, 1987; ABRANCHES, 1989; REIS, 1989 e DINIZ & BOSCHI, 1978.



Smile

sociedade, bem como o conjunto dos processos sociais do período e que contribuíram para a formulação de uma política de transporte coletivo baseada na operação estatal de 100% dos serviços (que nunca foi implantada totalmente).(14)

A expansão do Estado comentada acima não ocorre descolada dos processos sociais. A formulação de políticas, no interior do Estado, se dá em constante interlocução com a sociedade: os atores, no interior do Estado, estão sujeitos aos processos sociais mais amplos, ao mesmo tempo que, através de sua atuação no interior ou junto ao Estado, influenciam esses mesmos processos.

No caso da constituição da CMTC, pode-se apontar os seguintes processos sociais que influenciaram a sua constituição (VAZ, 1991, p. 8):

- *"Disseminação da idéia de que o Estado tem responsabilidade sobre todos os aspectos da vida econômica (a intervenção do Estado é legitimada, no plano ideológico, pela bandeira do desenvolvimento e do bem comum atingidos como expressão do uso da técnica).*

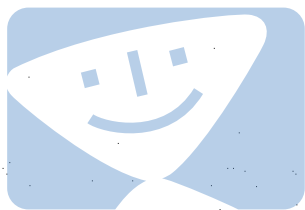
(14) Para uma análise da constituição da CMTC sobre o ponto de vista dos atores envolvidos e da formação de uma burocracia dos serviços urbanos em S. Paulo nesse período, ver VAZ, 1991. Para uma análise mais ampla do papel desempenhado pela CMTC no transporte coletivo de São Paulo, trazendo elementos importantes para o entendimento do processo que levou a CMTC a uma situação de deterioração e sucateamento, ver ITACARAMBI (1985); MORALES (1984), PACHECO (1988) e CARVALHO (1990).



Smile

- *Afirmação do "urbanismo" e dos "urbanistas", como saber específico e como seus portadores. Dentro desse quadro ocorre a luta pela conquista da hegemonia profissional no processo de ordenação do uso do solo urbano*
- *Valorização do saber técnico e especializado, e, conseqüentemente, da atuação do técnico sobre a do político, com bases nessa legitimação.*
- *Início de uma inflexão na baixa participação na vida política, restrita, até então, praticamente, às elites econômicas e intelectuais. Essa inflexão se caracterizaria, a seguir, por um aumento da participação das massas populares, ainda que de forma efetivamente subalterna, através do sistema político do populismo eleitoral.*
- *Existência de um clima de nacionalismo e preocupação em manter sob controle nacional setores estratégicos da economia, que ajudava a fundamentar argumentos restritivos da participação de empresas de capital estrangeiro na execução dos serviços públicos.*
- *Crescimento acelerado de S. Paulo, gerando um quadro de deterioração das condições de vida, onde a situação do transporte coletivo ganhava especial importância."*

Desde sua criação, podemos localizar interesses econômicos particulares no processo que intervieram na formulação da política de transporte coletivo e na gestão da empresa:



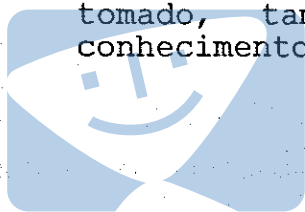
Smile

"A Light & Power, as empresas de ônibus não encampadas e os donos das empresas privadas que se tornaram os acionistas privados da companhia. A estes, podem se somar interesses menos diretos, também envolvidos: os da indústria automobilística e outros setores ligados ao transporte rodoviário e os da especulação imobiliária, que possui grande dependência da rede de transportes públicos" (VAZ, 1991, p. 5).

Não só o capital tem interesses particulares num processo como o da criação da CMTC e de sua gestão. Interesses político-partidários, interesses corporativos e profissionais, disputa pela hegemonia na implantação de políticas públicas e outras formas de disputa não necessariamente econômicas também podem estar em jogo. Por trás de sisudos e austeros comentários de especialistas, podem se ocultar outras fontes de opinião.⁽¹⁵⁾

Como vimos acima, ao longo dos anos 30 e 40 a idéia de constituição da CMTC foi tomando corpo. Para ITACARAMBI (1985, p. 32), *"de maneira geral, aceitava-se que o poder público participasse, principalmente realizando investimentos necessários e que não interessavam aos particulares, pela sua baixa rentabilidade, mas sem prejudicar a iniciativa privada"*.

(15) A preocupação com este tipo de influência deve nortear qualquer estudo sobre outras empresas públicas. As justificativas técnicas por si só tendem a ser insuficientes para o entendimento do processo de formulação de uma política pública. É importante analisar o processo de formulação levando em conta os interesses e motivações dos atores. Esta reflexão pode ser associada às questões apresentadas por BOURDIEU, 1983. Ainda que nesta obra o autor volte-se mais para o campo da produção científica, é possível aplicar o mesmo tipo de reflexões sobre o processo de formulação de políticas públicas, tomado, também, como processo de produção de conhecimento.



Smile

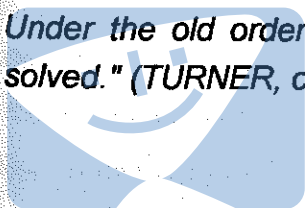
A idéia de um organismo único vinha sendo bem recebida. Os técnicos defendiam o monopólio, a exemplo das grandes cidades do mundo, sendo a posição hegemônica a de Anhaia Mello e Mário Lopes Leão, favorável à criação de uma autarquia municipal. Para os técnicos o recurso às sociedades de economia mista era visto como "uma primeira etapa da solução geral do problema" (PMSP, 1947, p. 23), devendo ser encaminhada, tão rápido quanto possível, a criação da autarquia municipal.

Neste mesmo relatório (PMSP, 1947), subscrito por Anhaia Mello, Plínio A. Branco e Domingos Nolasco de Almeida, os autores defendem a exclusão da representação privada na direção da empresa operadora, sendo esta adotada. Para tal, citam o livro "Government Proprietary Corporations", de John Thurston:

"Parece preferível que a direção e o controle da empresa fique em mãos do governo, e se o capital privado é necessário, seja ele assegurado pela venda de obrigações e debêntures em lugar de ações comuns. O lugar adequado para os representantes do interesse privado parece ser nos Conselhos Consultivos, e não no conselho diretor" (PMSP, 1947, p. 25).

O ponto central de argumentação de Anhaia Mello, Plínio Branco e Domingos Nolasco de Almeida é de que os transportes coletivos não são um negócio, e sim uma questão social. Baseiam-se no estudioso dos EUA, Daniel Turner, em seu livro "The Fundamentals of Transit Planning for Cities":

"City transit is based on serving the public, not on profit. City transit is a social problem, not a business one. From a profit-getting standpoint the interest of the public and the railroads are conflicting. They can never be reconciled. Under the old order of things - profit - the transit problem never can be solved." (TURNER, citado em PMSP, 1947, p. 22).



Smile

A posição de Turner, assumida pelos técnicos liderados por Anhaia Mello, imbuía uma crítica ao liberalismo: o Estado que é pensado já é o Estado intervencionista.

A Light & Power também concordava, nos anos 20, com o monopólio dos transportes coletivos, sendo esse o sentido do plano de remodelação dos serviços proposto em 1926 e não aceito pela prefeitura. Até 1925, com a entrada dos ônibus em operação, a Light & Power detinha o monopólio dos bondes, único meio da época. Com a rejeição do plano de 1926, a Light & Power desinteressou-se pela prestação do serviço e da disputa pelo monopólio do transportes coletivos em S. Paulo.

Mesmo para os proprietários de ônibus, a idéia de uma operadora única não era mal recebida, desde que fosse de sua propriedade (ITACARAMBI, 1985, p. 36).

Ainda segundo o mesmo autor, a questão passava a ser quem iria ser o proprietário da empresa única, o poder público ou os empresários. Com a decisão da Light & Power de deixar o serviço, seus interesses passam a coincidir com os da prefeitura: uma quer vender seu acervo, a outra o quer comprar e é o único comprador possível.

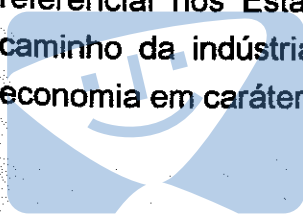
Apesar de toda a reflexão favorável à criação de um organismo público encarregado da gestão e operação dos transportes coletivos, o governo federal expediu o decreto-lei no. 3366, de 25 de junho de 1941, que obrigava a Light & Power a continuar a prestação do serviço nas mesmas condições em que vinha sendo executado. A empresa continuou a prestação dos serviços, mas sob protesto e sem investir na renovação e melhoria da frota e do sistema. (PMSP, 1947, p. 99). A assinatura desse decreto evidencia que havia no interior do próprio Estado vozes discordantes quanto à passagem para a prefeitura da operação desses serviços, e que a Light & Power não conseguia compor-se, de modo homogêneo, através de todo o aparelho do Estado.



Outra evidência do embate então existente é o fato de o prefeito de S. Paulo, Prestes Maia, ter orientado os trabalhos para a constituição de uma companhia de economia mista, ao contrário da autarquia anteriormente pensada. Isto revela que já havia planos - e talvez articulações mais concretas - no sentido de incorporar o capital existente na prestação do serviço sob a forma de acionistas na nova companhia, o que de fato ocorreu.

Ao assumir a prefeitura, em 1947, Christiano Stockler das Neves designou uma comissão para estudar o processo de constituição da CMTC, constituída por advogados e engenheiros, entre os quais Anhaia Mello e Plínio A. Branco. A comissão não conseguiu trabalhar conjuntamente. Ambos os grupos profissionais requeriam para si a precedência nos estudos. Essa divergência metodológica na realidade mascarava divergências quanto à apreciação empreendida pelo poder público e divergências mais básicas ainda quanto à visão do problema da execução dos serviços públicos (VAZ, 1991, p. 9).

Enquanto os engenheiros defendiam que a legislação comercial vigente não poderia ser aplicada, devido ao caráter de relevância pública dos serviços e a vinculação dos investimentos à prestação destes, os advogados defendiam a aplicação integral da legislação comercial, tratando as empresas de serviços públicos da mesma forma que todas as outras. Assim, os engenheiros criticaram os métodos de avaliação do patrimônio da Light & Power e das empresas de ônibus, por utilizarem esses critérios, enquanto os advogados apoiaram a forma de avaliação incondicionalmente, porque utilizou-se dos critérios tradicionais. A questão de fundo presente é a de uma vinculação dos advogados à tradição liberal, portanto mais conservadores com relação aos engenheiros, que tinham seu referencial nos Estados Unidos, buscando a modernização do país pelo caminho da indústria e, portanto, defendendo intervenções do Estado na economia em caráter privilegiado.



Smile

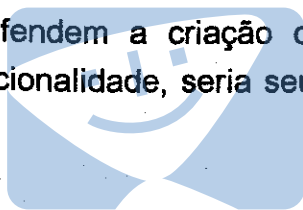
Os engenheiros, em seu relatório, apresentam sua discordância quanto aos métodos de avaliação e quanto à constituição da empresa, ao invés da autarquia. Em seu parecer, não se preocupam em deixar transparecer essas divergências:

"Infelizmente, em nosso país, ainda não têm voz ativa os que se dedicam ao estudo dos problemas suscitados pelos serviços de utilidade pública, cujos aspectos econômico, jurídico e social constituem difícil especialização. Assim, embora se trate de serviços privilegiados, amparados por monopólios, continuam as administrações, os advogados, os economistas e os tribunais a submeter aos critérios de direito civil, aos métodos da economia política lucrativa e competitiva, todos os processos referentes aos serviços de utilidade pública."(PMSP, 1947, p. 29).

Vê-se, portanto, que trata-se de uma disputa por uma hegemonia que não é só técnica. Os engenheiros, inclusive, penetram no campo do direito e da economia, convencidos de serem os portadores de um saber novo, especializado, que conferirá a solução aos problemas urbanos. Portanto, querem se fazer ouvir junto ao poder público e à sociedade.

Essa forma nova de ver os serviços públicos vai contra os interesses dos empresários de ônibus. Referindo-se ao eng. Plínio A. Branco, afirmam que as companhias "não viam com bons olhos os [seus] propósitos (...), dada sua longa permanência em atribuições fiscais que sempre foram exercidas com severidade" (PMSP, 1947, p. 36). Trata-se de um auto-elogio, mas que demonstra a imagem que os engenheiros pretendiam constituir de si próprios enquanto burocratas municipais.

Ao defender o monopólio estatal, os técnicos também defendem a criação de um espaço no Estado sob seu domínio. Pela racionalidade, seria seu papel coordenar a operação do serviço público de



Smile

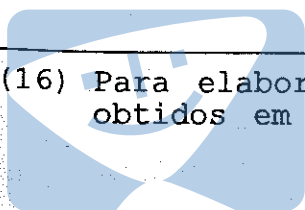
transportes coletivos. Ou seja, a criação da autarquia municipal, sem participação de particulares em sua direção, não atende somente à disputa sobre qual a melhor concepção, mas também a disputa pelo poder sobre o sistema de transportes. Esta segunda disputa parece muito mais importante, no contexto, por dois fatores: porque o monopólio dos transportes coletivos era uma idéia bem aceita pelos envolvidos e porque tem, de fato, uma importância substantiva, ao garantir acesso a aspirações desses técnicos, que formavam uma categoria profissional ascendente em termos de reconhecimento social e de domínio de posições na máquina da administração municipal.

É possível sugerir, a partir desta breve análise do processo de concepção e constituição da CMTC, que o processo de expansão do Estado encontra seu principal limite na articulação de setores internos ao Estado e o capital. Esses setores do Estado ocupam postos de caráter eleitoral ("político") ou técnico ("burocrático"). Essas articulações constituem-se num conjunto de movimentos que dão as grandes linhas da conformação externa do Estado, ou seja, até onde o Estado chega, com sua intervenção. Obviamente, os conflitos interburocráticos também têm papel importante nessa definição, mas terão o papel predominante na conformação interna do Estado, o conjunto de relações entre agências e suas competências.

1.2.2. Outras Empresas Públicas de Transporte Coletivo

A seguir, é apresentado um breve painel das empresas públicas de transporte coletivo no Brasil. Seu objetivo restringe-se a permitir localizar o caso da EPT no contexto vigente no período em estudo (1989-1992), sem preocupar-se em ser exaustivo ou em fazer uma sistematização completamente abrangente.⁽¹⁶⁾

(16) Para elaboração deste item, foram utilizados dados obtidos em GENEROSO (1992) e em pesquisa realizada



Smile

A CMTC influenciou, como parâmetro, modelo ou contra-exemplo, grande parte da experiência brasileira de empresas públicas de transporte coletivo.

Um marco evidente dessa influência é o fato de que muitas empresas constituíram-se assumindo simultaneamente as atividades de gestão e operação do sistema. Nessas empresas, normalmente não há segregação de custos e de receitas para as duas áreas, e as empresas financiam suas atividades com a arrecadação da tarifa dos serviços, taxas de gerenciamento ou fiscalização e subsídios do governo municipal, repassados na forma de integralizações de capital. Neste caso, pode-se citar a TRANSERP, de Ribeirão Preto, fundada em 1982, que transporta cerca de 20% dos passageiros do sistema municipal, além de assumir todas as atividades de gestão.

A gestão petista do período 1989-1992, em São Bernardo do Campo, também implantou uma empresa encarregada da operação de todo o sistema e de sua gestão. Ao longo do tempo, entretanto, o mesmo governo entendeu ser necessário retirar as atividades de gestão da empresa.

Em Santos, no período 1989-1992, a CSTC se responsabilizou pela gestão e operação. O governo municipal expandiu as operações da CSTC para a totalidade do sistema, que foi completamente estatizado. Entretanto, no governo seguinte, também do PT, a estatização total foi substituída por um sistema em que a empresa pública opera apenas parte das linhas.

junto a algumas empresas públicas de transporte coletivo. Adicionam-se, também, informação obtidas na experiência pessoal do pesquisador.



Araucária, na Região Metropolitana de Curitiba, conta com a TRIAR, também uma das empresas mais recentes, fundada em 1989, que opera parte dos serviços e realiza o gerenciamento do sistema e atividades de infra-estrutura.

Nos últimos anos, algumas empresas que, entre 1989-1992, assumiam parte das atividades de gestão e de operação reduziram ou eliminaram seu papel na operação dos serviços. Além da CMTC, em 1993, a EMDEC, de Campinas, em 1994 direcionou-se para esse modelo, limitando-se às atividades de gestão e infra-estrutura do transporte coletivo. Em Salvador, a TRANSUR, que sempre concentrou suas atividades na operação, recebeu, na gestão 1989-1992, a missão de operar apenas como reguladora do sistema, não ultrapassando 5% dos serviços totais. Deixou de operar algumas linhas, constituindo, com isso, a frota reguladora, cujo custo é absorvido pelo sistema.

Algumas empresas caracterizaram-se por concentrar sua missão na gestão do sistema. É o caso da URBES, de Sorocaba, que também opera terminais de passageiros. A EMTU, do governo de Pernambuco, gerencia o sistema de transporte coletivo da Região Metropolitana de Recife. S. Paulo também possui a sua EMTU, análoga à congênere pernambucana, mas encarregada, também, da operação (terceirizada), de um corredor metropolitano de média capacidade.

Por outro lado, há empresas que possuem atribuições unicamente de operação, como a Companhia Carris Porto-Alegrense, fundada em 1872 para operar serviços de bondes, e estatizada em 1953. Tem como atribuições a operação de parte do sistema, a comercialização de passes e vales-transporte e a pesquisa e desenvolvimento tecnológico. Não recebe subsídios da prefeitura e apresenta uma média de pouco mais de seis empregados por ônibus.



Também em Brasília e João Pessoa existem empresas públicas voltadas principalmente à operação dos serviços, coexistindo com secretarias de transporte responsáveis pela gestão.

Como se pode ver, poucas empresas, no período 1989-1992, destacavam-se unicamente como empresas voltadas à operação dos serviços de transporte coletivo. As atividades de gestão assumidas por empresas públicas normalmente não possuíam uma estrutura diferenciada de receitas e remuneração, o que contribuiu para a ineficiência dessas empresas. Para muitas delas, também, não se determinara uma pauta de atribuições ou não tinham uma missão claramente definida, o que podia levar à superposição de atribuições com órgãos da administração direta e à realização de atividades sem alocação de recursos determinada. Em função dessas características, como é mostrado ao longo do trabalho, a EPT diferenciou-se da experiência da maioria das empresas públicas de transporte coletivo do Brasil.



Capítulo 2

A POLÍTICA DE TRANSPORTE COLETIVO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ NA GESTÃO 1989-1992.



Este capítulo apresenta a política de transporte coletivo em cujo contexto se deu a implantação da EPT.

É importante estabelecer, inicialmente, uma distinção indispensável. Neste trabalho, o termo *política de transportes* diz respeito à política que envolve a totalidade das ações do governo municipal voltadas ao transporte, tanto público como particular. Assim, o termo engloba não só a política de transporte coletivo (envolvendo as ações ligadas ao planejamento, operação e controle dos serviços de transporte coletivo) como também a política de trânsito e de vias públicas. A adoção desta distinção, inclusive, contempla a conceituação empregada pelos técnicos da Secretaria de Transportes de Santo André no período. Inicialmente, são apresentados os princípios básicos da política, inclusive aqueles condicionantes vindos do programa de governo assumido pela prefeitura na gestão em estudo. Em seguida, é oferecido um breve relato do seu processo de formulação e implantação, com o objetivo de subsidiar o entendimento das relações da trajetória da empresa pública analisada com a trajetória da própria política.

O contexto decisório em que se realizou a formulação inicial da política é analisado em termos de elementos de oportunidade e elementos de crise, permitindo a compreensão das motivações e condicionantes da política formulada. A administração da política é abordada através da identificação dos instrumentos adotados e das mudanças nela efetuadas.

2.1. Princípios básicos da política de transporte coletivo adotada no município

2.1.1. Integração no Programa de Governo Municipal

Para proceder à análise da integração da política de transporte coletivo no programa de governo municipal, é necessário estabelecer os traços centrais do programa em questão. O termo programa



de governo está sendo entendido aqui como o conjunto de objetivos políticos mais amplos que presidiram o governo, conferindo-lhe identidade e orientando a formulação e implementação de políticas setoriais.

Com base nessa distinção, pode-se identificar o programa de governo da gestão do prefeito Celso Daniel com o "projeto de governo" democrático e popular em que o Partido dos Trabalhadores classifica seus governos municipais (BITTAR, p. 22-34).

Em artigos de sua autoria, o próprio prefeito Celso Daniel apresenta uma concepção geral para esse programa comum das prefeituras sob administração petista, identificando-as como "administrações locais voltadas à valorização da cidadania", acolhendo a denominação de "administrações democráticas e populares" (DANIEL, 1991). Também em seu artigo de 1989, *Concepção Geral da Administração 89/92* (DANIEL, 1989) encontra-se uma sistematização das diretrizes básicas do programa de governo do PT para Santo André.⁽¹⁾

-
- (1) Ver também DANIEL (1991). Entretanto, ainda que inexistissem esses artigos, não faltam evidências empíricas facilmente observáveis dessa identificação, como, por exemplo, a participação ativa de dirigentes e técnicos petistas do governo municipal em seminários e discussões promovidas pelo PT, através de seu órgão interno que acompanha os governos municipais, a Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais (SNAI), que resultaram na elaboração do livro *O Modo Petista de Governar* (BITTAR, 1992), cujo capítulo referente a transportes recebeu contribuições significativas da equipe da Secretaria de Transportes de Santo André. Os artigos de Celso Daniel e o livro *O Modo Petista de Governar* apresentam visões extremamente próximas para os "traços centrais" de uma administração municipal democrática e popular, deixando clara a influência dos primeiros na elaboração do segundo.



Smile

Ambos deixam claro que esse programa de governo vai além da administração das questões locais e se insere em uma disputa pela hegemonia política em termos nacionais.

É, portanto, um programa de governo que pode ser extrapolado para outros níveis do Estado e que procura contribuir, mesmo quando aplicado no nível municipal, para uma gradual transformação do Estado brasileiro e da cultura política da sociedade.

Segundo BITTAR (1992, p. 22):

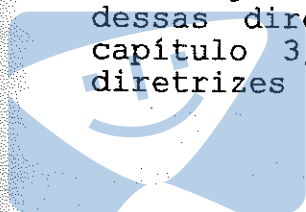
"O projeto de governo petista de inversão de prioridades se entrelaça com nossa intervenção em defesa do desenvolvimento econômico, político, cultural e ético do município: recomposição do Fundo Público e redefinição do seu gasto, criação de canais democráticos - formais e informais - que permitam o controle do Estado pela sociedade e uma profunda reforma do Estado, que traga embutida a reforma da administração pública. Um processo acumulativo de contribuições decisivas para a construção do modo petista de governar, instrumento decisivo para a disputa de hegemonia na sociedade."

Os traços centrais desse programa de governo⁽²⁾ são apresentados por BITTAR (1992) como:

a) Participação popular

A participação popular no governo é vista como garantia de aplicação do plano de governo, articulando as práticas da democracia representativa a instrumentos de democracia direta. A participação é pensada, ainda, como forma de intervir na correlação de forças entre classes "populares e dominantes".

(2) Ao longo deste capítulo, se apresentam os impactos dessas diretrizes na política de transportes. No capítulo 3, são desenvolvidos os impactos destas diretrizes na concepção da EPT.



Smile

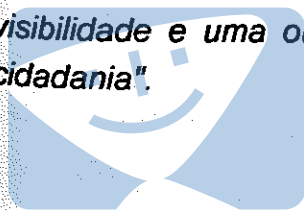
Celso Daniel ressalta a missão das administrações democráticas e populares de promover o "exercício da cultura política", alterando a relação entre governo e comunidade na administração dos serviços públicos. A institucionalização dessa prática é tomada como forma de instituir o direito à participação, como desdobramento necessário das ações baseadas na "cultura dos direitos".

b) Inversão de prioridades de governo

BITTAR apresenta a inversão de prioridades de governo como uma alternativa às "formas tradicionais de governar", caracterizada pelo direcionamento dos investimentos às áreas mais carentes, recuperação dos serviços públicos básicos e garantia de igualdade de acesso aos serviços urbanos básicos. DANIEL aponta as implicações da inversão de prioridades sobre a distribuição de renda, pois "coloca o problema de definir de que setores sociais captar recursos e para quais endereçá-los".

Para sua implantação, aponta como importante o aumento dos recursos à disposição da prefeitura, apontando as formas progressivas de tributação como forma de viabilizar o aumento de recursos destinados a políticas redistributivas. Aponta o conflito ideológico que esta posição pressupõe:

"Há um conflito de fundo, (...), que opõe a defesa do princípio da liberdade econômica (menos Estado, mais mercado) à defesa do princípio da justiça social (cobrar de quem tem para garantir direitos a quem não tem)". Do ponto de vista da execução das políticas públicas, um outro conflito é identificado: aquele entre uma visão consolidada e tradicional da administração pública como execução de obras e ações concentradoras de recursos e de grande visibilidade e uma outra, "vinculada ao respeito dos direitos sociais e da cidadania".



Smile

DANIEL (1991) considera a inversão de prioridades como beneficiária da participação popular, por um lado, e como propiciadora da sua existência por outro. Ambas são componentes de "um novo modo de administrar".

A inversão de prioridades é relacionada por DANIEL (1991), ainda, à consolidação de uma identidade local, que deve ser perseguida pela prefeitura, através de ações que permitam aos cidadãos apropriarem-se da cidade. Neste sentido, a desprivatização do Estado surge como tarefa indispensável.

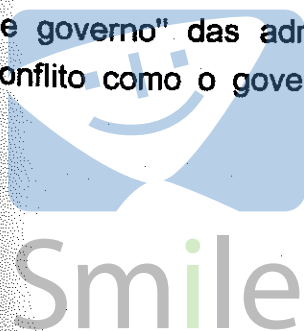
c) Desprivatização do Estado

BITTAR (1992) assinala outro ponto central os esforços das administrações democráticas e populares para democratizar e desprivatizar o Estado. Parte da distinção entre estatal e público, considerando que a missão das administrações em questão deve ser transformar o que é estatal mas é tratado como privado em bens e serviços públicos.

DANIEL (1991) ressalta a importância de uma reforma administrativa baseada nos critérios de democracia e eficiência. Contrapondo-se ao modelo neoliberal de reforma administrativa, que, em seu entender, nega a possibilidade e eficiência do Estado na prestação de serviços, ele a mostra como passível de ser conseguida pela administração municipal e aponta a necessidade de elaborar uma proposta alternativa baseada na valorização dos direitos do cidadão como valor mais importante que a liberdade econômica.

d) Politização dos conflitos:

BITTAR (1992) deixa claro que as características do "projeto de governo" das administrações democráticas e populares levam a um conflito como o governo federal (à época, o presidente da república era



Fernando Collor de Mello, que derrotara o candidato do PT nas eleições presidenciais de 1989) e com o capital privado. Entende que essa politização dos conflitos, ainda que considerando a "mediação imposta pela realidade da política municipal" precisa ocorrer "através de um projeto nacional". As ações dos governos municipais contribuem para um processo de transformação que ultrapassa os limites municipais.(3)

e) **Política de Alianças**

BITTAR (1992) aponta como quinto elemento central do "projeto de governo": a constituição de uma política de alianças que viabilize a implantação dos outros pontos. DANIEL (1991) afirma a necessidade de que essa política de alianças deixe claro "com quem e para quem se pretende administrar". Aponta como setores que potencialmente podem oferecer sustentação ao governo municipal assalariados, profissionais liberais e pequenos proprietários.

Como já afirmado anteriormente, foge ao escopo deste trabalho a discussão das formas como esses princípios do programa de governo da gestão petista da prefeitura municipal de Santo André foram postos - ou, eventualmente, não foram - em prática. Cabe, entretanto, apresentar as ligações entre eles e a política de transportes e a política de transporte coletivo, como se apresenta a seguir.

(3) Não é sem motivo, portanto, que o Partido dos Trabalhadores promoveu um intenso debate sobre o "Modo Petista de Governar" que levou à publicação da obra homônima.



2.1.2. Integração Na Política De Transportes Adotada

A proposta de governo para os transportes seguia os princípios do programa de governo comum das prefeituras petistas, exposto no item 2.1.1. acima. Nela havia a preocupação de reverter a visão burguesa tradicional, na qual o transporte coletivo era visto sempre a partir da ótica do mercado, sendo sua organização estruturada a partir dessa lógica e dos interesses -nem sempre transparentes- das empresas operadoras. Antecipando esse discurso, o futuro prefeito Celso Daniel escrevia, em 1987: "O transporte coletivo não deve ser visto como um negócio e sim como um serviço público essencial e de responsabilidade do Estado" (DANIEL, 1987, p. 55).(4)

A política de transporte coletivo da prefeitura previa a "coordenação e unificação da gestão operacional" (idem). Integrava-se, por sua vez, em uma política de transportes que incluía também trânsito e vias públicas. Não por acaso essas três áreas, na reforma administrativa realizada no início da gestão, foram subordinadas à recém-criada Secretaria de Transportes. Ao final da gestão, assessores da secretaria consideravam que esse arranjo organizacional permitia obter "maior agilidade e integração nas ações necessárias. A gestão unificada dos recursos aplicados aos transportes permite maior controle dos mesmos pela sociedade; passa a ser mais fácil identificar a movimentação dos recursos, os investimentos prioritários, o nível de subsídio e os custos de operação dos serviços."(5)

(4) Observe-se a coincidência com as afirmações de TURNER (citado em PMSP, 1947). Quatro décadas antes, a discussão sobre o papel do Estado na gestão e operação dos serviços de transporte coletivo, por ocasião da criação da CMTC, se utilizava de argumentos semelhantes. No transcurso desse longo período de tempo, a gestão pública não conseguiu resolver as principais questões colocadas para os transportes coletivos.

(5) BADDINI LUCAS & VAZ (1992, p. 16). No artigo, destinado a apresentar as linhas gerais que deveriam nortear a elaboração de um plano de circulação e

Essa integração entre as áreas, dentro da política proposta, deveria servir à diretriz de privilegiar o transporte coletivo e a circulação dos pedestres em detrimento do transporte motorizado individual. Ou seja, procurava estabelecer um rebatimento setorial da inversão de prioridades que o governo municipal apresentava como princípio a nortear suas ações.

A política de transportes, assim considerada, deveria significar uma tomada de posição frente aos conflitos e disputas pela apropriação de espaço de circulação e dos recursos para investimento e custeio de serviços públicos de transporte coletivo, operação do trânsito e implantação e conservação de vias públicas. Partia de um reconhecimento de que:

"Aqueles que se deslocam têm interesses diversos, frequentemente conflitantes, enquanto pedestres, veículos particulares, de carga, coletivos e membros de classes sociais distintas".(6)

A política de transportes deve adotar uma posição nesse conjunto de interesses "dinâmicos, infinitos e contraditórios". A opção é pela "defesa da cidadania de toda a população, contra os privilégios construídos a partir da propriedade em prejuízo ao direito ao bem-estar e à qualidade de vida de todos os munícipes." Uma política de transportes assim constituída é "um instrumento político de luta contra a sociedade capitalista nas suas formas urbanas de exploração dos trabalhadores e apropriação privada da coisa pública."(7)

transportes para o município, os autores apresentam uma síntese da política de transporte adotada.

(6) JUNQUEIRA REIS (1991, p. 20). O autor foi diretor do Departamento de Serviços de Trânsito da Secretaria de Transportes, de 1989 a 1992.

(7) BADDINI LUCAS & VAZ (1992, p. 16).

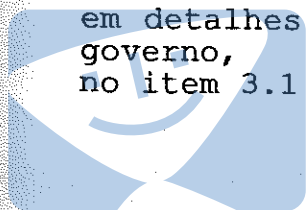
2.1.3. Objetivos da política de transporte coletivo

A política de transporte coletivo adotada pela gestão em estudo baseou-se na proposta de governo para o setor apresentada pelo então candidato a prefeito Celso Daniel.⁽⁸⁾

BICALHO apresenta, resumidamente, esta proposta como tendo os seguintes pontos:

- *"Garantia da tarifa real e luta pela tarifa social;*
- *Luta pela ampliação do uso do vale-transporte e implantação dos passes comum, idoso e desempregado;*
- *Fiscalização das empresas privadas para cumprimento dos contratos;*
- *Revisão dos quadros de horários das empresas;*
- *Criação imediata de uma pequena empresa pública operadora com controle popular;*
- *Mudança no sistema de contratação das empresas operadoras, passando a remunerá-las por serviço prestado;*

(8) Este item trata do programa de transporte coletivo do candidato vencedor da eleição de 1988. Não entra em detalhes sobre a abordagem da EPT no programa de governo, que recebe uma análise mais aprofundada no item 3.1.



Smile

- *Estatização completa do sistema em quatro anos;*
- *Planejamento e reestruturação do sistema municipal;*
- *Criação de um Conselho de Transportes."*(8)

O programa de governo reconhecia a impossibilidade de resolver todos os problemas de transporte coletivo de Santo André apenas através da ação da prefeitura, mas declarava a possibilidade de:

"Melhorar a situação, por meio do aumento do controle do transporte pelo poder público e da abertura de canais institucionais para a participação dos usuários e motoristas nas decisões de fiscalização do setor".(9)

O controle público era ponto central da política de transporte. Esse controle era entendido como sendo realizado pela prefeitura, sob controle popular. O controle público, que permitiria a melhoria do serviço e a redução das tarifas, era, portanto, resultado do controle estatal e do controle popular.

O programa de governo estabelecia como "compromissos", em relação à tarifa, a implantação da tarifa real e a implantação da remuneração das operadoras por prestação de serviço.

A implantação da tarifa real pode ser vista como resposta ao fato de as tarifas serem consideradas muito altas em relação aos custos de operação, pelos atores sociais que elaboraram o programa de governo.

(8) BICALHO (1993, p. 110).

(9) PARTIDO DOS TRABALHADORES (1988).



Smile

Estes consideravam que as empresas obtinham lucros elevadíssimos, sem que houvesse nenhum controle por parte da prefeitura. Haveria, portanto, uma vez implantado o controle, condições de, a partir da obtenção de informações verídicas (ou, em termos do programa de governo, "sem manipulação" reduzir os custos, praticando uma tarifa que fosse capaz de cobrir os custos e oferecer uma remuneração "razoável" às empresas operadoras.

A implantação do sistema de remuneração das empresas operadoras por prestação de serviço buscava eliminar as diferenças de rentabilidade entre as linhas, que implicavam em diferença no nível de serviço oferecido. A implantação de tal sistema, (que, no município, ficaria conhecido como "Receita Pública") partia de uma crítica ao sistema de remuneração por passageiro através da exploração das linhas em caráter permissionário, em que a lucratividade tendia a se comportar de forma inversamente proporcional à qualidade do serviço prestado. No sistema proposto no plano de governo - e posteriormente implantado - a receita da operação devia ser apropriada pela prefeitura e utilizada para o pagamento das empresas operadoras.

Na prática, isto significou a possibilidade de ser praticado o nível de serviço desejado pela prefeitura, com reduzida margem de manipulação pelos operadores. Significava, também, a possibilidade de desvincular custo e tarifa, abrindo caminho para a adoção da tarifa social.

A participação popular na gestão era outro ponto central na proposta de governo do PT para Santo André. A idéia de criar canais de participação popular eficientes para a gestão do transporte coletivo é presente no ideário do partido, sendo vista como instrumento de democratização da sociedade.(10)

(10) Pode-se observar a importância da participação popular em diversos campos da gestão municipal -

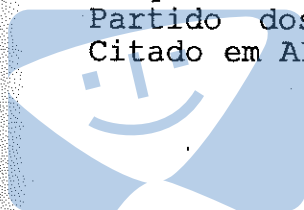
No caso do programa de governo de Santo André, era defendida não só a participação dos usuários na gestão do sistema de transporte, através da criação de um Conselho Municipal de Transporte e na reformulação da Comissão de Tráfego, com a participação de usuários e motoristas, mas ainda a participação popular na gestão a própria empresa pública, "administrada em conjunto com usuários e motoristas".(11)

O eixo central das diretrizes para a política de transporte coletivo apresentadas no programa de governo era a concentração de responsabilidades na prefeitura sobre o planejamento, controle e produção dos serviços, como forma de resolver o problema de sua precariedade. O objetivo da nova política era estabelecer um sistema que oferecesse à população um "transporte bom e barato".

Para atender ao objetivo de oferecer "transporte bom e barato", o programa de governo propunha um maior controle e fiscalização sobre as empresas, num primeiro momento. A solução definitiva seria a estatização dos serviços, com a sua operação através de uma empresa pública municipal.

ainda que com dificuldades e implantação - no ideário petista em BITTAR (1992), livro editado sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais do PT (SNAI): , J. (org.) **O modo petista de governar**. S. Paulo, Cadernos de Teoria e Debate, 1992. Particularmente para transporte, ver página 81.

- (11) Programa de Governo para os Transportes Coletivos do Partido dos Trabalhadores de Santo André, 1988. Citado em AFFONSO (1990,p. 28-29).



Smile

2.2. O Processo de Formulação e Implantação da Política

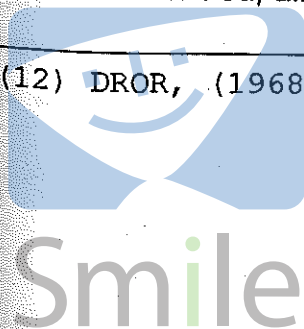
Para apresentar o processo de formulação e implantação da política de transportes de Santo André, é importante considerar tanto a etapa anterior ao início da gestão quanto as atividades realizadas durante a implantação e operação, uma vez implantado, do sistema de transportes correspondente à política. Esta necessidade origina-se no entendimento do processo de formulação e implantação das políticas públicas como um processo dinâmico e complexo, marcado pela interdependência de objetivos e meios, já consagrado na literatura.(12)

Foi adotada a subdivisão do processo de formulação e implantação da política de transportes utilizada por BICALHO (1991). A escolha dessa periodização deveu-se ao fato de que a divisão apresentada pelo autor foi considerada representativa das principais etapas do processo e também às limitações do escopo da pesquisa, não cabendo espaço para o levantamento de uma nova periodização. Foi necessário acrescentar à periodização de BICALHO, entretanto, uma primeira fase, correspondente ao momento inicial de formulação da política, ainda antes do início da gestão, uma vez que BICALHO não se ocupa deste momento. Esta primeira fase, portanto, abrange o processo de elaboração do programa de governo para os transportes com o qual o PT disputou as eleições municipais de 1988.

2.2.1. Fase de Formulação do Programa de Governo para os Transportes

MONTEIRO (1982, p. 34) apresenta três ângulos básicos possíveis para a análise de uma política pública. Um primeiro ângulo é observar a política como uma escolha racional de um agente de decisão. A política pública também pode ser vista como um *output* de uma organização governamental ou, ainda, como resultante da negociação política.

(12) DROR, (1968, p. 12-22).



Pode-se entender a política de transporte de Santo André como tendo elementos, em seu processo de formulação e implantação, dos três ângulos de análise. De fato, a política foi fruto de uma decisão clara de intervenção no transporte, em especial no transporte coletivo, tomada por agentes de decisão claramente identificáveis. Também foi fruto da ação de uma organização governamental - a Secretaria de Transportes - especialmente nas etapas de detalhamento. Por fim, também a negociação política - com empresários, vereadores, sindicato de trabalhadores em transporte e Associação dos Usuários de Transporte Coletivo de Santo André (AUTC) - foi necessária para definir os contornos da política.

Entretanto, para o caso em estudo, deve-se adicionar um quarto ângulo, que é o da política como fruto de um processo de discussão popular e reivindicação. A inclusão da política de transporte coletivo na agenda de políticas públicas teve elementos antecipadores antes do início da gestão. O tema recebera bastante atenção na campanha eleitoral. As características do sistema existente quando da posse do novo prefeito contribuíram para que o transporte coletivo fosse avaliado pela população como uma necessidade de intervenção do maior peso. O sistema era totalmente operado pelas empresas privadas, com um nível muito baixo de intervenção da prefeitura, apontado pelos seus críticos como uma forma de conivência não desinteressada dos prefeitos anteriores, responsável pelo oferecimento, a uma tarifa elevada, de um serviço de qualidade questionada pelos usuários.

A elaboração do programa de governo para os transportes coletivos baseou-se na *Plataforma dos Usuários para os Transportes Coletivos de Santo André* (AUTC, 1990), elaborada pela Associação dos Usuários de Transporte Coletivo de Santo André (AUTC), incorporando as principais reivindicações do movimento de transportes do município. O movimento de transportes já há vários anos possuía uma força significativa na cidade, e era composto basicamente por militantes do PT. Suas raízes

devem ser identificadas nos movimentos reivindicatórios dos anos 70 e 80, que tiveram grande peso na cidade. Não se trata de um processo isolado e localizado. Os anos 70 e 80, especialmente na Grande São Paulo, foram marcados por uma efervescência de movimentos sociais reivindicativos. Na verdade, para a existência desses movimentos e, em particular, dos movimentos de transporte em Santo André, contribuíram uma série de outros fatores como a presença da Igreja Católica, do movimento sindical e de técnicos assessorando os movimentos.(13)

2.2.2. Fase de Organização

A segunda fase aqui apresentada corresponde à primeira na periodização de BICALHO. Entretanto, enquanto aquele autor confere-lhe a denominação de "Fase de Fiscalização", foi adotada aqui a denominação de "Fase de Organização", considerada mais apropriada, uma vez que a fiscalização foi um dos elementos do processo de organização da nova secretaria para a implantação das diretrizes da política de transportes proposta para a gestão, ao lado da estruturação da Secretaria de Transportes, da coleta e tratamento de informações e da formulação ou detalhamento dos instrumentos necessários à implantação da política.

Com a vitória do PT em Santo André, tradicionalmente ligado aos movimentos reivindicativos de transporte, instaurou-se um clima de expectativa quanto às ações do partido, uma vez no governo. Os vencedores da eleição de 1988 apresentavam-se como dispostos a reverter o modo de governar das administrações anteriores, marcado, segundo eles, pela corrupção, o fisiologismo e o descaso pelos serviços públicos.

(13) Para um estudo aprofundado do processo de constituição dos movimentos sociais no período e, em especial, na região do ABC, onde se localiza Santo André, ver SADER (1988).



Smile

Assumindo o governo, a nova administração, no processo de reforma administrativa que promoveu, criou a Secretaria de Transportes, encarregada de formular e implementar a política de transportes da prefeitura.

Após um período inicial de organização, a secretaria implantou um sistema de fiscalização e levantamento de informações operacionais. Essas informações permitiram que se produzisse um novo desenho do sistema de transporte coletivo, com alterações de itinerários, criação e extinção de linhas e mudanças de horários.

A introdução do novo desenho do sistema realizou-se na mesma data da introdução da nova sistemática de remuneração das empresas, através de receita pública, em setembro de 1990. Nesse novo formato institucional, as empresas passaram a repassar a receita provinda da tarifa à prefeitura, que as remunerava com base no serviço prestado, basicamente a quilometragem percorrida. Inicialmente, essa modificação foi considerada um passo intermediário antes da estatização.

2.2.3. Fase de Intervenção e Início da Operação Pública

Antes da implantação do novo sistema, a prefeitura interviu em uma das empresas operadoras, devido à sua ameaça de retirar veículos de operação. A intervenção, em fevereiro de 1992, marca o início da operação direta pela prefeitura (BICALHO, 1993, P. 124), que, aproveitando a situação criada (controle sobre a garagem da empresa sob intervenção), pôde iniciar a operação da EPT com frota própria, dividindo a garagem com a Viação Alpina sob intervenção em maio de 1990 (BICALHO, 1993, P. 125). Da intervenção a prefeitura passou à desapropriação, passando o patrimônio da Viação Alpina ao controle da EPT, que passou a operar aproximadamente 30% do serviço.



Na verdade, a EPT já havia sido formalmente instituída, com a aprovação de sua lei de criação (Lei nº 6.527/89), mas ainda não operava. Em janeiro de 1990, ocorrem "as primeiras medidas concretas de implantação da EPT, com a constituição de sua diretoria e a publicação de editais de concursos públicos para contratação de pessoal, e para aquisição de ônibus e construção da nova garagem" (BICALHO, 1993, P. 114).

2.2.4. Fase de Municipalização e Operação Mista

Com o novo sistema, a prefeitura conseguiu um grande ganho na qualidade do serviço, caracterizado pelo aumento da frota com redução da idade, ampliação da rede e redução do número de passageiros por metro quadrado. A significativa melhora no nível do serviço não correspondeu, entretanto, redução dos custos. Pelo contrário, o nível de serviço oferecido implicava num aumento de custos. A prática da "tarifa real", como proposto no programa de governo, significava impor aos usuários uma tarifa elevada. A prefeitura passou, então, a subsidiar o sistema, ainda que a maior parte dos custos fosse coberta pela tarifa cobrada. Ainda assim, a tarifa podia ser considerada elevada. Entretanto, desde sua implantação até o final de 1992, o sistema sempre obteve elevados índices de aprovação em pesquisas realizadas junto à população.

2.2.5. Fase de Dispersão

O ano de 1992 é marcado pela eleição do sucessor de Celso Daniel, em eleição disputada em outubro. Por conta da eleição, ocorre uma intensificação das críticas à política de transporte coletivo implantada, apontada como onerosa à prefeitura, e à EPT, apontada como ineficiente e deficitária.⁽¹⁴⁾

(14) Os acontecimentos e processos em curso nesta fase (coincidente entre a periodização formulada para

A política de transporte coletivo implantada atravessa um momento de crise no segundo semestre, que chega a seu auge nos últimos dias do governo. A crise, de caráter financeiro (a prefeitura não conseguia manter os níveis de subsídios exigidos pela relação entre tarifa e nível de serviço oferecido) e político (a Câmara Municipal não aprovava suplementações orçamentárias para o sistema de transportes, mesmo para os recursos existentes). Para não elevar muito a tarifa, a solução adotada foi compensar parte da redução do subsídio com a redução do nível de serviço. Nessa crise de financiamento do sistema de Receita Pública, a EPT assumiu a gestão dos recursos arrecadados, sem repassá-los à prefeitura e realizando diretamente os pagamentos às operadoras privadas, ao mesmo tempo que a diferença entre o valor arrecadado e o custo real do sistema transformava-se em dívida para a prefeitura.

Nessa crise, a política de transporte coletivo mostrou fragilidade, do ponto de vista econômico-financeiro: a dependência do subsídio vinculava a oferta de serviços às finanças da prefeitura que, em momentos de crise, não conseguia manter o nível de serviço oferecido. Além disso, a dependência da aprovação da Câmara Municipal tornou-se um forte obstáculo para a operação do sistema, pois a prefeitura constituiu-se em refém da vontade dos vereadores -em final de mandato, com o partido do prefeito tendo sido derrotada na eleição de outubro.

O período também foi marcado pela saída da equipe dirigente da Secretaria de Transportes e da EPT. A maioria deles afastou-se da secretaria nos últimos dias de governo, mas alguns deixaram Santo André ao longo do ano.

política de transporte e aquela elaborada para a EPT) são abordados de forma mais detalhada no item 3.2.5. deste trabalho e em BICALHO (1993).

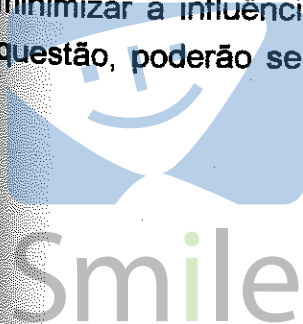


2.3. Contexto decisório de formulação inicial

Para proceder à análise do contexto decisório de estabelecimento da política de transportes adotada pela prefeitura no período 1989-1992, incluindo a criação da EPT, pode-se identificar os elementos de oportunidade e de crise presentes no processo de formulação da política e de definição da criação e implantação da EPT. MONTEIRO (1982) apresenta uma tipologia dos elementos do contexto de formulação das políticas em que os dois tipos de elementos são definidos:

Os *elementos de oportunidade* são aqueles fenômenos ou situações que criam condições positivas para a formulação e implantação da política. São, portanto, facilitadores da ação do governo. Normalmente se caracterizam como apoio político de grupos organizados ou da opinião pública, reconhecimento de demandas por intervenções em serviços ou políticas públicas ou presença de recursos materiais e humanos. Uma vez identificadas, as oportunidades oferecidas por esses elementos irão condicionar o sucesso da política pública, a partir das *ações de exploração* empreendidas pela administração municipal. Essas ações podem ser precedidas ou acompanhadas por *ações de reforço*, destinadas a potencializar as condições positivas oferecidas pelos elementos de oportunidade.

Os *elementos de crise*, por sua vez, são fenômenos ou situações que dificultam a gestão e a formulação e a implantação de políticas. Os elementos de crise exigem respostas da administração municipal, sob a pena de agravamento da situação de crise, com aumento das pressões existentes ou surgimento de novas pressões políticas, sociais ou administrativas. As respostas da administração municipal, buscando minimizar a influência dos elementos de crise sobre a política pública em questão, poderão se caracterizar como *ações de embate*, onde se busca



agir neutralizando ou minimizando os elementos de crise, mantendo inalterado o desenho da política pública, ou se caracterizar como *ações de adaptação*, onde o desenho da política pública ou de sua estratégia de implantação são modificados para contornar os elementos de crise. Em algumas ocasiões, a administração municipal pode realizar *ações de reversão*, onde a abordagem de um elemento de crise ocorre de forma a transformá-lo em elemento de oportunidade.

Essa categorização do contexto decisório de formulação da política também pode auxiliar a reflexão sobre o processo de sua implantação e redesenho da política. Não se desprezando que uma determinada política pública - e também seu contexto decisório - tem um caráter dinâmico quando submetida a uma análise de corte diacrônico, quando se adota uma visão dinâmica da política e dos elementos do seu .

No caso em estudo, pode-se observar que estiveram presentes, no processo de formulação e implantação da política de transportes e da EPT, tanto elementos de oportunidade como elementos de crise. A ação da Prefeitura Municipal de Santo André combinou os vários tipos de ações frente a eles.

É possível afirmar que os elementos de oportunidade foram predominantes, e tiveram um impacto positivo fundamental para que a política fosse implementada. Os principais elementos de crise presentes no contexto de formulação e de implementação foram convertidos em elementos de oportunidade.

A seguir são apresentados os elementos de oportunidade e de crise que apresentaram maior relevância para a formulação e implantação da política de transportes.



2.3.1. Elementos de Oportunidade

a) Apoio dos Usuários

O movimento de transportes já há vários anos possuía uma força significativa na cidade, e era composto basicamente por militantes do PT. O próprio prefeito, Celso Daniel, possuía fortes ligações com o movimento.

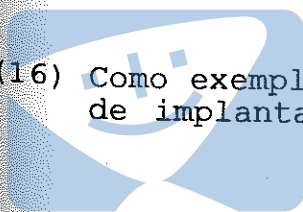
Fortemente embasada nos movimentos sociais da cidade e da região do ABC, a candidatura do Partido dos Trabalhadores contou com o apoio da Associação dos Usuários de Transporte Coletivo de Santo André (AUTC). A "Plataforma dos Usuários", documento elaborado pela entidade, foi a base para a elaboração do programa de governo no setor de transportes, conforme aponta BICALHO (1993, p. 109):

"A atuação da AUTC foi importante para a consolidação da candidatura de Celso Daniel para a prefeitura, em 1988, e para a estruturação e suas propostas para a área de transporte coletivo. De fato, o programa de governo da futura administração foi a Plataforma dos Usuários para os Transportes Coletivos de Santo André."(15)

Ao longo da gestão, verificou-se que a atuação da AUTC modificou-se, obtendo menos visibilidade no cenário político do município. A entidade modificou sua postura de oposição ao governo municipal, passando a ter uma postura de apoio e colaboração. (16)

(15) Para a íntegra da "Plataforma dos Usuários", ver **Trajeto**, nº 1, setembro de 1990, Santo André (Prefeitura Municipal) , pp. 28-29.

(16) Como exemplo dessa postura, podemos citar o processo de implantação do Conselho de Transporte, em que a



Smile

Na verdade, além de fatores estruturais mais amplos (a perda de dinamismo dos movimentos populares na região e no Brasil verificada nos anos finais da década de 1980), a implantação do novo sistema de transportes pela prefeitura encontrou acolhida favorável junto aos usuários. Dois meses após a implantação, pesquisa de opinião encomendada pelo Departamento de Informações ao Planejamento da prefeitura indicava que 62% dos entrevistados consideravam que os serviços de transporte na cidade havia melhorado, 30,8% não viam alterações quantitativas e 7,2% apontavam o transporte coletivo como pior após as mudanças (MAZZEO, 1991, p. 17).

TABELA 2.1. AVALIAÇÃO DO TRANSPORTE COLETIVO EM SANTO ANDRÉ APÓS A IMPLANTAÇÃO DO NOVO SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO: PESQUISA REALIZADA POR ENCOMENDA DA PMSA (dezembro de 1990) - em percentuais

Avaliação	%
Melhorou muito	26,2
Melhorou pouco	35,8
Não se alterou	30,8
Piorou pouco	4,8
Piorou muito	2,4

Fonte: MAZZEO, 1991.

AUTC auxiliou no contato e articulação do Conselho de Transporte.



Smile

Em pesquisa realizada pela AUTC, no mesmo período (outubro e novembro de 1990), 55,83% dos entrevistados apontaram o transporte coletivo municipal como "ótimo" e "bom" contra 18,40% antes da implantação do novo sistema (em outra pesquisa da AUTC, e em maio e junho de 1990).(17)

TABELA 2.2. AVALIAÇÃO DO TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ ANTES E DEPOIS DA IMPLANTAÇÃO DO NOVO SISTEMA: PESQUISA REALIZADA PELA AUTC (outubro e novembro de 1990) - em percentuais

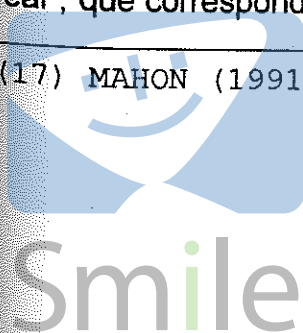
Avaliação	% Antes (mai-jun/1990)	% Depois (out-nov/1990)
Ótimo	0,68	9,83
Bom	17,72	46,00
Ruim	40,79	28,33
Péssimo	40,70	15,33

Fonte: MAHON (1991).

b) Apoio do Partido dos Trabalhadores

Antes de assumir o governo, a visão corrente no interior do movimento de transportes, no Partido dos Trabalhadores e no meio técnico a ele ligado era de que a tarifa cobrada pelas empresas, graças às suas ligações com o então prefeito, Newton Brandão, não correspondia aos custos do serviço oferecido. Era necessário, portanto, implantar a "tarifa real", que corresponderia ao efetivo custo do transporte, até que se pudesse

(17) MAHON (1991, P. 19).



estatizar completamente o sistema, passando a sua operação integral às mãos de uma empresa pública, que poderia operar com tarifas mais baixas e seria integralmente controlada pelo governo municipal.

A nova administração assumiu esta visão, e num primeiro momento, preparatório à introdução dos principais pontos da nova política, implementou medidas que ampliaram os níveis de serviço sem gerar impactos significativos na tarifa do serviço.

Entretanto, setores do partido aguardavam por uma tomada de posição mais dura contra as empresas privadas. A apresentação do projeto de lei de criação da EPT foi bem recebida, atendendo ao anseio dos militantes e dirigentes partidários.⁽¹⁸⁾

A intervenção na Viação Alpina recebeu apoio dos vereadores, dirigentes e militantes do partido. Bicalho (idem) observa que, ao ser noticiada a intervenção, ocorreu um afluxo de militantes do PT à sede da empresa intervida, inclusive oferecendo ajuda. O mesmo autor registra, no entanto, as críticas que a administração municipal recebeu da bancada na Câmara Municipal por não ter discutido previamente a intervenção, as quais foram respondidas alegando-se sigilo necessário à intervenção. Estas críticas não chegaram a se constituir em problema para a realização da intervenção na empresa, mas de certa forma são significativas do reduzido contato institucional entre o PT e o governo municipal, ao menos na área de transporte.

Os passos subsequentes à intervenção na Viação Alpina, no sentido de aumentar o controle do poder público sobre a prestação do serviço e a criação da EPT, também foram apoiados pelo partido e sua bancada na Câmara Municipal de Santo André.

(18) Cf. BICALHO (1993, p.122).

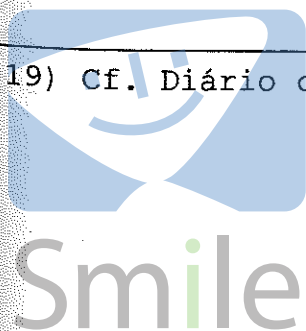
Bicalho (1993, p. 132-148) assinala que, com a superação da fase de mais agudos conflitos com os empresários do setor, o reduzido contato institucional entre partido e governo municipal traduziu-se, ao longo do tempo, em um "distanciamento" que contribuiu para a derrota do candidato do prefeito, o economista Antonio Carlos Granado, que ocupara a função de Coordenador de Planejamento ao longo da gestão, nas prévias internas do partido para escolha do candidato à sucessão de Celso Daniel.

As maiores dificuldades surgiram exatamente no final da gestão, em que, inclusive em função da disputa sucessória, grupos ligados ao prefeito e ao vice-prefeito (José Cicote, que venceu a disputa interna no partido) entraram em conflito, que influenciou no processo de elaboração do programa do candidato da situação à sucessão.

Nesse momento de conflito, o pré-candidato José Cicote defendia a estatização total do sistema, criticando diretamente a política de transportes da prefeitura por levar a população a arcar com uma tarifa elevada. O ponto alto desse conflito ocorreu quando o vereador Vanderlei Siraque, um dos cinco vereadores entre os sete do PT que apoiavam José Cicote na disputa interna, publicou um artigo no jornal Diário do Grande ABC criticando a política de transportes da prefeitura, acusando-a de permitir um "lucro exorbitante" para os empresários.(19)

Apesar da existência de duas propostas divergentes, a redação final do programa de governo para a eleição de 1992 propunha a continuidade da política de transporte coletivo da gestão 1989-1992. BICALHO (idem, p. 149) atribui esse fato tanto à predominância de militantes ligados à administração na formulação da política de governo, quanto à necessidade de unificar o partido para a eleição.

(19) Cf. Diário do Grande ABC, caderno A, p. 6.



De qualquer forma, essa deterioração da relação entre administração e parte do PT não trouxe obstáculos significativas à condução da política de transportes, tendo sido importante o apoio do partido para a articulação do apoio popular nos momentos de acirramento de conflitos com o setor empresarial.

c) Estruturação da Prefeitura

Assumindo o governo, a nova administração, no processo de reforma administrativa que promoveu, criou a Secretaria de Transportes, encarregada de formular e implementar a política de transportes da prefeitura, integrando as áreas de transporte coletivo, trânsito e vias públicas. Os problemas relativos ao transporte coletivo passaram a ter um peso político maior, deixando de ser uma entre as várias atribuições do antigo Departamento de Trânsito e Serviços para ser a principal área de preocupação de uma das secretarias com maior visibilidade e orçamento da prefeitura, sendo criado um departamento, o Departamento de Transporte Público (DTP) e contratados técnicos, dirigentes e assessores para a implantação da nova secretaria e seus departamentos e da EPT.

2.3.2. Elementos de Crise

a) Conflito com as Empresas

Após um período inicial de organização, a secretaria reforçou a fiscalização e realizou um grande levantamento de informações operacionais. Essas informações permitiram que se produzisse um novo **desenho do sistema** de transporte coletivo, com alterações de itinerários, criação e extinção de linhas e mudanças de horários.

Antes da implantação do novo sistema, a prefeitura entrevistou sobre uma das empresas operadoras, devido à sua ameaça de retirar veículos de operação. Da intervenção a prefeitura passou à desapropriação da empresa (Viação Alpina), com o que constituiu o núcleo inicial da EPT, que passou a operar aproximadamente 30% do serviço.

A intervenção ocorreu em meio a uma situação de conflito com as empresas operadoras do transporte coletivo na cidade, que ameaçavam se retirar da prestação do serviço. Essa crise, ameaçando a continuidade do serviço, significou uma séria ameaça à implantação do programa de transporte coletivo da administração.

Ao converter essa ameaça em oportunidade para impor seu projeto, a administração fez com que a intervenção significasse uma vitória do poder público nos conflitos que a perspectiva de implantação do novo sistema provocava entre as empresas e a prefeitura, e foi fundamental para a consolidação da capacidade de intervenção do governo e da empresa pública. A criação da EPT estava prevista com ou sem a intervenção na Viação Alpina. A administração viu na crise uma oportunidade para implantação de parte de seu projeto.

Com o novo sistema já em funcionamento, a relação com as empresas evoluiu positivamente, praticamente deixando de existir disputas e conflitos entre administração e empresários.

b) Reivindicação Popular

O quadro de crise dos serviços de transporte coletivo que a nova administração assumiu em 1989 impunha a necessidade de implementar mudanças significativas. Dadas as profundas relações existentes entre, de um lado, o PT e o novo prefeito e, de outro, o movimento de transportes e o apoio político recebido deste, uma atitude passiva do governo municipal comprometeria, inclusive, seu futuro político.



Smile

A melhoria do nível de serviço obtida com o novo sistema reduziu as reivindicações populares a solicitações localizadas de atendimentos.

2.4. Principais atores sociais envolvidos na formulação da política de transporte coletivo

a) Movimentos Populares

O processo de elaboração da política de transporte coletivo não se resumiu aos dirigentes e técnicos da Secretaria de Transportes. Como apresentado acima, as reivindicações dos movimentos populares - liderados pela AUTC- tiveram papel importante na sua concepção. O conflito com os empresários também esteve presente ao mínimo de forma subjacente, às vezes, ao longo do governo, especialmente no processo de reformulação do sistema de transporte coletivo, emergindo em forma de crises. Neste tópico da tradição de lutas populares, vivia um momento histórico caracterizado por forte mobilização popular e movimentos reivindicativos.

Grande parte da população havia participado ou apoiado as greves dos metalúrgicos e outras categorias que marcaram a passagem da década de 1970 para a década de 1980. Os principais sindicatos da cidade e da região eram ligados à Central Única dos Trabalhadores (CUT). A Igreja Católica já possuía forte presença nas lutas populares e sindicais desde a década de 1950.(20)

(20) Para a participação da Igreja Católica nas lutas populares e sindicais em Santo André ver depoimento do Pe. José Mahon no I Congresso de História da Região do ABC, 1992.



A AUTC realizou pesquisas populares para fiscalização da operação dos serviços e participou da Comissão de Tráfego da prefeitura, no período entre 1983 e 1984. Contou com a assessoria de técnicos, dentre eles o futuro prefeito Celso Daniel.

As atividades da AUTC culminaram na elaboração da "Plataforma dos Usuários" (AUTC, 1990),(21) que foi o principal referencial para a formulação do programa de transportes coletivos do candidato Celso Daniel. Ao longo da gestão 1988-1992, a entidade manteve-se presente, mas em uma postura predominantemente colaborativa com a prefeitura.(22)

b) Corpo Técnico-Político

Com o início da gestão, a secretaria foi entregue a um técnico da área de transportes, Nazareno Stanislau Affonso, um dos vários técnicos do PT com quem o prefeito possuía ligações que já assessoravam e pesquisavam movimentos de transporte. O secretário possuía, além disso, uma grande experiência profissional na área e destacada participação nos movimentos de transporte e nos grupos de técnicos de transportes do PT.

A equipe montada pelo secretário possuía formação na área de transportes e, ao mesmo tempo, afinidade política com o PT. Alguns dos membros possuíam, assim como o secretário, experiência na assessoria de movimentos populares de transporte coletivo e nas discussões de transporte coletivo realizadas internamente ao partido. Além do corpo técnico que assumiu as posições de comando e assessoria, a secretaria e contratou

(21) Várias entidades ligadas ao movimento sindical e popular participaram da elaboração das propostas, entre elas o Sindicato dos Condutores.

(22) Cf. item 2.3.1.b. deste capítulo.



outros profissionais (com perfil parecido) que prestaram serviços como consultores para o processo de formulação e implementação da nova política pela prefeitura. Tanto secretário como a equipe montada por este circulavam em um meio onde o técnico e o político se fundiam, no campo dos transportes coletivos. De certa forma, forneciam uma resposta eficaz e sintética à dicotomia entre técnicos e políticos.

Ressaltando a ligação da direção da Secretaria de Transportes com as lutas do movimento popular de transportes, em artigo de setembro de 1990, Luiza N. Iwakami, assessora da Secretaria de Transportes, afirma que "atualmente, o programa da Secretaria de Transportes é conduzido por muitos dos que participaram daquelas experiências e outros que sempre defenderam os mesmos pontos de vista" (IWAKAMI, 1990, p. 13).

A equipe da Secretaria de Transportes e da EPT sofreu poucas alterações, que não significaram quebra de continuidade, ao longo de toda a gestão.

c) Prefeito

O prefeito, Celso Daniel, possuía fortes ligações com o movimento de transportes, tendo inclusive participado de negociações e da comissão de tráfego junto à prefeitura, representando a associação dos usuários.

Possuía ligações também com técnicos do PT que já assessoravam e pesquisavam movimentos de transporte. Ele próprio trabalhara como engenheiro de tráfego na prefeitura.



Smile

Pode-se dizer que o prefeito era um forte representante do híbrido técnico-político que caracterizou os quadros dirigentes da maioria dos órgãos municipais durante seu mandato, inclusive da Secretaria de Transportes e da EPT.

d) PT de Santo André

O Partido dos Trabalhadores, ao qual pertencia o prefeito Celso Daniel, a quase totalidade da equipe dirigente da área de transportes, os principais dirigentes do Sindicato dos Condutores e da AUTC, teve um papel destacado de apoio à política de transporte coletivo, o que não impediu a existência de discordâncias e conflitos.

A política formulada integrava-se, de modo geral, às diretrizes propostas pelo PT. Mesmo no tocante à estatização total do sistema, poucas críticas mais fortes foram registradas. Ainda assim, seu peso maior durante o período de disputa interna para definição do candidato do partido à sucessão municipal.

Nos primeiros meses de governo, apesar do apoio às medidas tomadas pela prefeitura no campo de transportes, setores do Partido dos Trabalhadores menos identificados com o prefeito criticam a postura do governo quanto à política de transporte coletivo. Exigiam medidas duras contra o capital privado, a exemplo de outros municípios sob administração petista (Santos, S. Bernardo do Campo, Diadema). Quando a prefeitura entrevistou sobre a EPT, recebeu apoio desses setores.

Outra crítica presente no início de governo foi contra os "estrangeiros", técnicos petistas trazidos por Celso Daniel para compor parte significativa das equipes dirigentes dos órgãos públicos municipais,



entre eles vários secretários municipais.(23) Grupos do PT que se sentiram prejudicados por esta postura lançaram duras críticas a ela. Ao longo do governo, essas críticas perderam importância, mas foram ressuscitadas, de certa forma, no período de escolha do candidato petista à sucessão municipal. Os grupos que se sentiram alijados pelos "estrangeiros" tenderam a apoiar o candidato da oposição interna ao prefeito.

Durante esse período, a relação do governo municipal com alguns grupos do PT tornaram-se conflitivas. Dos sete vereadores do partido, apenas dois apoiaram o candidato do prefeito à sucessão, na disputa interna. A situação criou rivalidades muito acentuadas, configurando-se uma forte divisão interna no partido.

Esses conflitos, entretanto, não impediram que os vereadores continuassem apoiando o governo municipal nos momentos críticos do final do ano, quando a oposição impediu a prefeitura de repassar recursos para remuneração das empresas operadoras do sistema de transporte coletivo, inclusive a EPT.(24)

e) Empresários de Transporte Coletivo

Entre os empresários de transporte coletivo em Santo André, à época estudada, encontravam-se empresários com atuação local e grupos com atuação nacional no setor de transportes coletivos. Grande parte das

(23) Praticamente a totalidade da equipe dirigente da EPT e da Secretaria de Transportes integrava-se nesta categoria, inclusive o próprio secretário.

(24) Para um aprofundamento das relações entre o Partido dos Trabalhadores e o governo de Santo André no período 1989-1992, no tocante à política de transporte coletivo, ver BICALHO (1993).

empresas operavam e operam tanto linhas municipais como linhas intermunicipais na região, além de serviços de fretamento na região realizados.

Os empresários com atuação local eram tradicionais operadores dos serviços, com empresas cuja origem vinha, em alguns casos, dos anos 40, 50 ou 60. Em alguns casos, chegavam a ter uma visão idealizada do serviço e uma relação sentimental com a operação:

"É preciso ter muito amor e gostar, transporte é, como se diz, o óleo diesel nas veias, entra e não sai mais" (depoimento do empresário José Pastore Filho in CARDOSO, 1992, p. 37).

O sistema de receita pública, característica central da nova política de transporte coletivo implantada pela gestão 1989-1992, diminui o poder de intervenção das empresas sobre a programação dos serviços. No entendimento do mesmo empresário, isto é visto de forma negativa:

"Antes nós éramos os donos legítimos e diretos do transporte, nós determinávamos o tipo de carro que deveria rodar, sabíamos como tirar o carro da linha, como colocá-lo, era outra coisa..." (idem).

Os empresários de grupos nacionais passaram a ter negócios nas empresas de transporte coletivo municipal nos anos 80, dentro do processo de expansão de seus negócios, apresentado como caso exemplar do dinamismo e do poder de diversificação do capital no setor por HENRY (1992, P.35):

"En el transporte, la acumulación es entonces propensa a una diversificación (...) La arquitectura brasileña de los grupos que articulan empresas al nivel de su propiedad (toma de participación, creación o compra de empresas) muestra el potencial dinamismo desse capital."(25)

(25) Para uma análise do processo de concentração de capital no setor dos transportes coletivos e seus impactos na organização e produção dos serviços,

A associação dos grupos nacionais com os empresários locais ocorreu através da compra de participação nas empresas destes, tornando-se sócios de empresas locais em dificuldades:

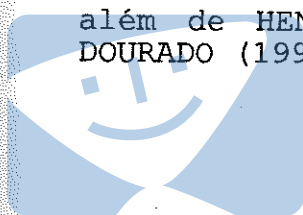
"Quando todos os empresários estavam totalmente desanimados, cansados, nós viemos animados, oferecendo um sistema para dar maior condição ao usuário. Nosso pensamento é melhorar a frota. Os empresários da região gostavam de usar carros velhos, e a nossa idéia era provar para o poder concedente que o transporte para melhorar tinha que ter ônibus novos na rua. E para ter ônibus novos na rua era necessário ter uma tarifa mais justa, que desse pra cobrir alguns gastos, porque na época a tarifa era muito ruim, o sistema era muito difícil, a maior parte das empresas estava falida" (depoimento do empresário Baltazar José de Souza in CARDOSO, 1992, p. 37).

No mesmo depoimento, este empresário evita se posicionar diretamente contra ou a favor do sistema de receita pública. Comparando esse sistema com a situação anterior (na gestão do ex-prefeito Newton Brandão), ele afirma que:

"Os dois sistemas funcionaram, o sistema do Brandão é o tradicional, e o do Celso é novo." (idem)

A relação dos empresários com os atores políticos no município os tornava mais próximos dos políticos de atuação tradicional no município, filiados a partidos de centro-direita. A principal liderança desse campo na política municipal era Newton Brandão, prefeito anterior e depois eleito sucessor de Celso Daniel. Face a pequena intervenção da prefeitura nos serviços de transporte coletivo nos governos anteriores, não existiam zonas visíveis de conflito expressivas.

além de HENRY, ver ORRICO, BODMER & SÁ (1993) e DOURADO (1993).



Smile

Quanto à relação dos setores empresariais com o PT, era muito mais tensa. Face ao apoio do partido aos movimentos de transporte e às críticas formuladas diretamente contra as empresas privadas, havia um antagonismo explícito entre empresas e PT. Assumindo o governo, o prefeito e a equipe da Secretaria de Transportes entraram em conflito com os empresários, que se opuseram à nova política de transporte coletivo e em especial à nova forma de contratação das empresas. Essa oposição culminou na intervenção e posterior desapropriação da Viação Alpina, de propriedade do presidente da Associação das Empresas de Transporte Coletivo do ABC (AETC), entidade que representa os interesses dos empresários do setor na região.(26)

2.5. Instrumentos Adotados para a Administração da Política de Transporte Coletivo ao Longo da Gestão 1989-1992

A administração da política de transporte coletivo pela prefeitura de Santo André, no período estudado, valeu-se de uma série de instrumentos de caráter técnico e político. Alguns desses instrumentos, como a criação da EPT, já estavam previstos no programa de governo. A prefeitura lançou mão também de outros, não anteriormente previstos ou explicitados no programa, como a intervenção em uma das empresas operadoras privadas.(27)

(26) Sobre as relações entre os empresários de transporte coletivo e a prefeitura de Santo André na gestão 1989-1992, ver BICALHO (1992).

(27) Novamente, é importante observar o entendimento da política pública como fruto de um processo dinâmico de decisão, conforme observado por DROR (1968).



Smile

2.5.1. Órgão Gestor

A existência de um órgão gestor centralizado da política de transporte e da política de transporte coletivo foi um ponto fundamental do modelo de gestão implantado pelo governo do Partido dos Trabalhadores em Santo André. Uma vez que o programa de governo do partido para os transportes tinha como eixo o controle sobre os serviços, era inevitável a criação de um órgão responsável pelo planejamento, gestão e controle do sistema de transporte coletivo do município.

A Secretaria de Transportes foi criada para cumprir este papel. Dentro da Secretaria de Transportes foi estabelecido o Departamento de Transportes Públicos (DTP), que centralizava estas atribuições. Além de técnicos ligados ao PT, que ocuparam cargos de livre provimento responsáveis pelas funções chave do departamento, foram contratados, por concurso, técnicos, fiscais e trabalhadores administrativos para a estruturação do DTP.

O DTP assumiu as atividades de planejamento do sistema, programação da oferta (emissão de ordens de serviço), controle de arrecadação e controle operacional (fiscalização e vistoria). Também estava dentro das atribuições do DTP a realização dos estudos para definição do valor da tarifa e o acompanhamento dos custos dos serviços, além da definição dos valores da remuneração das empresas operadoras.

Essa concentração de atividades no órgão gestor permitiu que a política de transportes fosse gerenciada a partir de uma visão centralizada. Havia a preocupação de garantir eficácia na gestão dos conflitos, entendidos como inevitáveis na produção e organização dos serviços de transporte: "o órgão gestor está (...) administrando conflitos de interesses entre os diversos setores envolvidos na produção e consumo dos serviços de transporte coletivo" (ITACARAMBI & BORN, 1991, p. 34).



A criação de um órgão gestor centralizado, com efetiva capacidade de gestão dos serviços de transporte coletivo, apoiava-se na avaliação de que a prefeitura encontrava-se sem condições de intervir, de fato, na política de transporte coletivo do município, em especial no transporte coletivo. Segundo os consultores contratados para o desenvolvimento de um novo modelo de gestão, o órgão então existente (Departamento de Trânsito e Serviços) funcionava insatisfatoriamente face aos objetivos da nova política de transportes. Os consultores contratados pela Secretaria de Transportes o classificavam como:

"apenas como ratificador das políticas de fato impostas pelas empresas permissionárias" (KGS ENGENHARIA, 1989, p. 39).

A configuração da Secretaria de Transportes proposta pelos consultores é aquela que foi implantada:

"A Secretaria de Transportes é o órgão responsável pela formulação das políticas de transporte do município e pela gestão destes serviços. A ela cabe criar os instrumentos, no que diz respeito aos transportes coletivos, que permitam o planejamento, a programação e fiscalização do sistema, o controle desses serviços e a relação com os usuários e o público em geral" (KGS ENGENHARIA, 1989, p. 40).

2.5.2. Conselho de Transportes

Ao Conselho de Transportes estava reservado o papel de instrumento de controle popular sobre o sistema de transporte coletivo municipal.



Já na "Plataforma dos Usuários", a participação popular no planejamento e fiscalização do serviço é apontada como uma reivindicação dos usuários que permitirá que se evite que o planejamento dos transportes se torne "tecnocrático" (AUTC, 1990, p. 28). Quanto à política tarifária, a "Plataforma dos Usuários" reivindica a participação dos trabalhadores em transporte coletivo e dos usuários no processo de definição da tarifa, através da modificação da composição da Comissão de Tráfego.

Na etapa do processo de formulação da política em que a Secretaria de Transportes assumiu a responsabilidade pela sua elaboração, os consultores contratados apontaram a importância de criação de mecanismos de participação popular na gestão, apontando esta postura como "a única que possibilita a sustentação do projeto político de que a política de transportes do município atende aos interesses da maioria" (KGS ENGENHARIA, 1989, p. 58).

Além da sustentabilidade da política de transporte, o Conselho de Transporte era visto também como instrumento de democratização da gestão municipal, tanto em termos de oferecer à população oportunidade de participar das decisões como através da fiscalização do poder público. . Outros conselhos foram criados ao longo da gestão, dentro do mesmo intuito.

O projeto de lei de criação do Conselho de Transporte de Santo André foi apresentado à Câmara Municipal em agosto de 1990, um ano após a aprovação da lei de criação da EPT. Entretanto, sua aprovação só se deu em abril de 1992. Essa demora na sua aprovação evidencia que a questão não foi tratada como uma prioridade pelo governo.



Para a criação do Conselho de Transporte, houve a preocupação de garantir a autonomia do Executivo Municipal, conforme indicava ITACARAMBI (1991, p. 28):

"Trata-se, portanto, de garantir poder político real ao conselho sem ser atada uma 'camisa de força' ao Executivo Municipal que o impeça de realizar seu programa de governo".(28)

Houve, portanto, a adoção de um modelo de Conselho de caráter predominantemente consultivo. As suas funções deliberativas se restringiam a pareceres e diretrizes gerais, além da constituição de grupos de estudo de problemas e solicitação de informações à Secretaria de Transportes.

O Conselho de Transporte proposto no projeto de lei (Projeto de Lei nº 76, de 2 de agosto de 1990) possuía composições paritária entre o Executivo Municipal e os representantes da sociedade civil.

A representação da prefeitura seria composta por 6 representantes, entre eles, obrigatoriamente, o secretário de transportes, o diretor do DTP, o superintendente da EPT e um servidor da Secretaria de Transportes.

No processo de discussão e aprovação pela Câmara Municipal, foi substituído um representante da prefeitura por um representante da Câmara Municipal, passando a existir não mais uma paridade entre Executivo e sociedade civil, mas entre esta e poder público.

(28) Essa preocupação surge em vários outros textos sobre conselhos municipais e sobre participação popular no governo local e na gestão do transporte coletivo, como DANIEL, 1991; VAZ, 1994; ITACARAMBI, 1991.



Smile

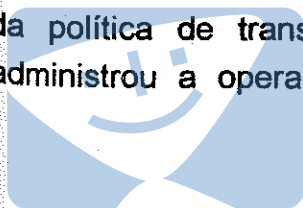
A participação dos representantes da sociedade civil foi vinculada a entidades. Não havia a possibilidade de candidatos individuais, sendo a participação vinculada à apresentação da candidatura por uma entidade.

A composição da representação da sociedade civil (que não sofreu modificações na Câmara Municipal) incluía um representante dos trabalhadores em transporte coletivo, um dos trabalhadores em geral, um dos empresários em geral. Estes representantes deveriam ser escolhidos em plenárias setoriais realizadas pelas entidades representativas em cada setor.

Os três representantes de entidades e movimentos populares tiveram sua escolha realizada através de eleição direta, com voto facultativo, aberta a todos os eleitores do município. Tanto a prefeitura como os movimentos não esperavam comparecimento massivo à eleição. De fato, um número bastante pequeno compareceu.

O Conselho de Transporte começou a funcionar no segundo semestre de 1992, portanto no último semestre da gestão. Na verdade, não houve tempo para uma atuação mais decisiva. O conselho aprovou seu estatuto e iniciou um estudo sobre os impactos da mudança do procedimento de embarque (que passou a se dar pela porta dianteira dos ônibus), por solicitação dos representantes de movimentos populares. Em 3 de outubro realizou-se a eleição para a sucessão municipal, e o candidato do PT foi derrotado. A gestão não teria continuidade e restava pouco a fazer ao conselho.

Apesar de apresentá-lo como decisivo para o funcionamento da política de transporte, a gestão 1989-1992 formulou, implantou e administrou a operação da nova política de transporte coletivo sem o



Smile

conselho. Quando o conselho iniciou seu funcionamento, o sistema de remuneração por quilômetro rodado e a empresa pública já funcionavam há dois anos.

2.5.3. A intervenção na Viação Alpina

A intervenção na Viação Alpina foi um instrumento de que a administração municipal se valeu em um momento de acirramento do conflito com os empresários de transporte coletivo que operavam no município.

A empresa era de propriedade justamente do presidente da Associação das Empresas de Transporte Coletivo do ABC. No momento de maior conflito entre os empresários e o governo municipal, a empresa anunciou a venda de cinco de seus veículos. Sob a alegação de que a continuidade do serviço estava colocada em risco, a prefeitura, através da Secretaria de Transportes, interviu na empresa. A EPT, uma vez constituída, começou a operar da garagem da Viação Alpina. Ao final de alguns meses de operação conjunta, a empresa foi desapropriada e sua frota e instalação incorporadas à empresa pública.(29)

2.5.4. Receita Pública

A forma de remuneração das operadoras adotada pela prefeitura foi denominada Receita Pública. Caracterizava-se pela destinação da arrecadação correspondente ao pagamento de tarifas à prefeitura, que com estes recursos pagaria as empresas operadoras (tanto a EPT como as empresas particulares) de acordo com o serviço prestado.

(29) A desapropriação da Viação Alpina, especialmente nos aspectos relacionados à EPT, é abordada no capítulo 3 deste trabalho.



Trata-se de um sistema de remuneração dos produtores do serviço que tem ênfase no controle público da operação, uma vez que é a prefeitura que determina a remuneração das empresas, a partir do controle e fiscalização que realiza quanto ao cumprimento do planejamento elaborado, onde são estabelecidos horários, itinerários, frotas por linha e demandas previstas.

A operação do serviço é de responsabilidade da concessionária exclusiva, que é a empresa pública, que contrata operadoras particulares para a parcela do serviço que não operar diretamente. Apesar de serem contratadas pela EPT, as operadoras particulares estão submetidas ao controle e à fiscalização direta da Secretaria de Transportes. A prefeitura assinou o contrato entre a EPT e as empresas particulares na qualidade de anuente.

A remuneração se dá através de índices que foram estabelecidos no contrato entre a EPT e as operadoras particulares e entre a EPT e a prefeitura.

A EPT funciona como arrecadadora da receita, que é depositada em uma conta corrente em seu nome. O valor arrecadado é repassado para uma conta especial da prefeitura, controlada pelo DTP.(30)

MENDANHA LADEIRA (1990, p. 22) assinala que esse sistema depende fundamentalmente do controle da prefeitura:

(30) Para uma explicação detalhada do funcionamento do sistema de receita pública em Santo André no período 1990-1992, ver MENDANHA LADEIRA, 1990.



"Para que a 'Receita Pública' tenha êxito, é fundamental o controle de 100% do sistema. Temos de saber diariamente quantos passageiros foram transportados, quantos deste total tinham passes escolares ou vale-transporte, temos de saber quantas viagens e a que horas elas foram realizadas e temos de saber qual a frota efetivamente usada em cada linha".

Assim, o modelo de gestão implantado coincide com a diretriz de manter sob controle da prefeitura (entendida como agente do controle público) a operação dos serviços de transporte coletivo. Ao mesmo tempo, somente com a existência de um órgão gestor com poder e capacitação técnica é possível realizar todas as atividades de controle que o sistema exige.

Segundo BICALHO (1993, p. 149), esse modelo de gestão permitiu a melhoria do serviço e a sua prestação com eficiência:

"O grande passo da Prefeitura de Santo André foi criar uma estrutura institucional de gestão competente e eficaz, com clara definição de cada parte envolvida na produção do serviço (...). O resultado disto não foi só a melhoria da qualidade do transporte, mas como isso se deu, pela obtenção de eficiência na operação tanto do setor privado, como no setor público."

A avaliação acima, no entanto, deve ser relativizada pela questão tarifária. O sistema de receita pública, ao permitir a ampliação do nível de serviço por desvincular tarifas de custos -e, portanto, romper com a lógica empresarial da organização do serviço de transporte coletivo- levou a um aumento de tarifa, em virtude do aumento do nível de serviço. A não aprovação da Taxa Transporte⁽³¹⁾ privou o governo municipal do instrumento que -em suas avaliações- equacionaria o problema da cobertura dos custos do serviço nos novos níveis estabelecidos.⁽³²⁾

(31) Sobre a Taxa Transporte, ver item 2.5.5. deste trabalho.

(32) No item 2.6.2. a política tarifária volta a ser abordada. Para uma análise do impacto (inclusive com simulações numéricas), ver LAMARCA & AMARAL, 1991.



A crítica a este modelo de remuneração ataca principalmente o fato de que os custos do sistema não são reduzidos e tendem a aumentar. FORTES & JACOB (1993) levantam o risco de que o modelo está sujeito a impactos imprevistos que podem atuar negativamente sobre o desempenho do sistema de transporte coletivo. Os mesmos autores lembram que o aumento da oferta gerado pela possibilidade de desvincular custo e tarifa dos serviços não necessariamente implica aumento da demanda.

Ainda segundo FORTES & JACOB (1993, p. 687), a adoção do sistema de Receita Pública (ou Caixa Único), desloca o interesse dos transportadores privados da preocupação com a redução de custos para a ampliação das especificações do serviço porque:

"O consumo é automático, ou seja, o "Caixa Único" cobre sempre os custos desde que realizados em conformidade com o especificado."

Esta argumentação pode ser questionada a partir da observação de que as empresas operadoras, mesmo com o sistema de Receita Pública, continuam interessadas em reduzir os custos, aumentando sua margem de lucro. Isto é particularmente verdadeiro para as empresas ligadas a grupos com atuação nacional, que podem usufruir de poder de barganha junto aos seus fornecedores. Uma vez que sua remuneração se dá a partir de índices de consumo diretamente associados aos preços dos insumos, é possível obter ganhos através do aumento de prazos de pagamento não previstos pela planilha de custos, obtenção de descontos em outras empresas do mesmo grupo e expedientes de ampliação da exploração da força de trabalho, muitas vezes baseados na burla da legislação trabalhista. Este conjunto de operações permite que o aumento da produtividade e a redução dos custos sejam incorporados integralmente pelo capital privado.



No caso de Santo André, esta preocupação condicionou a determinação das missões da empresa pública. Assim, foi estabelecido que, entre outras, a EPT teria a missão de contribuir para a capacitação técnica do poder público para a gestão dos serviços, através do fornecimento de informações. Entretanto, em muitos casos a empresa pública não tem como obter os mesmos resultados, pois sua capacidade de negociação tende a ser menor que a das empresas privadas, por diversos motivos, de ordem legal e organizacional.(33)

2.5.5. Taxa Transporte

A percepção de que os recursos para financiar um sistema de transporte coletivo de boa qualidade não poderiam ser obtidos apenas através da política da tarifa real, colocou frente à administração municipal a necessidade de encontrar novas fontes de recursos para financiar os investimentos necessários à ampliação e melhoria dos sistemas municipais de transportes coletivos. A prefeitura de Santo André resolveu implantar um novo tributo, a Taxa Transporte, destinado a se tornar uma nova fonte de financiamento dos transportes coletivos.

O projeto da Taxa Transporte buscou inspiração em uma experiência francesa implantada na década de 70, o *versement transport*, realizada na Grande Paris. Tratava-se de um tributo que incidia sobre as empresas sob a forma de um percentual sobre o sua folha de pagamento. Os recursos arrecadados destinavam-se aos investimentos de infra-estrutura e equipamentos para a melhoria do sistema de transportes. Tendo sido realizados os investimentos, ela foi progressivamente transformada em subsídio à tarifa.

(33) Para discussão dessa missão das empresas públicas, ver 1.1.1., item d deste trabalho.



Segundo CACCIA BAVA (1990, p.22):

"O argumento básico para a criação da taxa na França foi o de que as atividades econômicas da região metropolitana geravam uma demanda adicional ao sistema de transporte coletivo. Essa demanda adicional implicava em novos investimentos do poder público. E os estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços, que ocasionavam o aumento, não contribuíam com recursos para atender a esses investimentos. Havia, portanto, uma distorção: o conjunto dos cidadãos, através do pagamento de impostos e taxas, arcava com os investimentos exigidos pelas atividades produtivas, subsidiando assim a iniciativa privada. Ao perceber essa distorção, a sociedade francesa propôs a criação de um novo tributo que co-responsabilizasse o setor empresarial pelos investimentos requeridos, através da taxa".

Ainda de acordo com o autor:

"A Taxa Transporte é uma contraprestação de serviços cobrada das pessoas jurídicas do município".

Portanto, a taxa transporte poderia ser definida como um tributo que tem seu fato gerador no oferecimento de serviços públicos de transporte coletivo pela prefeitura.

A prefeitura de Santo André fundamentou a proposta da Taxa Transporte na visão de que os transportes coletivos municipais são, na verdade, um insumo de produção colocado à disposição das empresas pelo poder público, de forma análoga à limpeza ou iluminação pública. Sem a taxa, os custos sociais do sistema de transporte coletivo são absorvidos unicamente pelos trabalhadores e pela prefeitura, apesar de serem as empresas as maiores beneficiadas, tendo em vista que os transportes coletivos municipais servem, dentro desse raciocínio, principalmente para deslocar a mão-de-obra de casa para o trabalho e vice-versa.



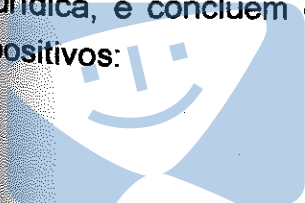
Na proposta formulada pela Secretaria de Transportes de Santo André, com ajuda de consultores externos, o valor a ser cobrado seria determinado em moeda forte, com base no número de empregados da empresa.

Considerando que as empresas com até dez empregados produzem uma demanda sobre o sistema de transporte relativamente pequena com relação às demais, a taxa seria cobrada apenas das empresas que superassem esse limite. O número de empregados foi considerado um indicador satisfatório do impacto do funcionamento de uma empresa sobre o sistema de transportes e, conseqüentemente, sobre os seus custos.

Visando ampliar o processo de participação popular na gestão municipal, a Taxa Transporte foi concebida de forma subordinada ao Conselho de Transporte, a quem caberia analisar e deliberar sobre a aplicação dos recursos arrecadados com a Taxa Transporte, que se destinariam ao Fundo Municipal de Transporte, gerido pelo Conselho de Transporte.

Na mesma época, nos municípios de Diadema e Campinas, então sob governos ligados ao PT, a Taxa Transporte foi aprovada pela Câmara Municipal. Entretanto, a lei aprovada foi contestada judicialmente pela FIESP e não pôde ser posta em prática. Em Santo André o projeto de lei não foi aprovado pela Câmara, o que tirou da prefeitura um instrumento considerado importante para a solução da equação econômica dos custos do serviço de transporte coletivo, além de esvaziar uma das principais funções previstas para o Conselho de Transporte.

VAZ & CAVALCANTE (1992, p.7), apresentam um estudo sobre esse tributo como fonte de recursos para os sistemas municipais de transporte coletivo. Destacam como ponto negativo a sua questionabilidade jurídica, e concluem que a taxa transporte apresenta os seguintes pontos positivos:



Smile

- "Tratar-se-ia de um tributo de baixo impacto nos resultados das empresas e, conseqüentemente, de baixo impacto nos preços finais;
- É um tributo de fácil determinação, pois os dados da base de cálculo são facilmente obtíveis;
- É um tributo de caráter marcadamente redistributivo, onerando as empresas e reduzindo os dispêndios dos trabalhadores;
- Reduz a apropriação privada sem custos, por parte das empresas, dos investimentos públicos e dos dispêndios de custeio do sistema de transporte coletivo custeados pelos trabalhadores e pelo governo;
- Proporciona possibilidades de aumento de investimentos ou de aplicação de subsídios ao transporte coletivo."

No mesmo trabalho, apresentam simulações realizadas para São Paulo e Campinas, utilizando valores entre US\$ 10 e US\$ 50 por funcionário/ano, à época cogitados por estas prefeituras, caso implantassem a proposta. É relevante anotar que as simulações se basearam em estudos do Instituto Pólis, que também prestou assessoria à Secretaria de Transportes de Santo André para a formulação da proposta para o município.

Para as duas cidades, foi possível verificar que, para São Paulo, "a taxa transporte conseguiria gerar um subsídio - e redução na tarifa - de nível superior a 10%, chegando a quase 18%, no caso de Campinas." Para calcular o subsídio possível de ser gerado, os autores adotaram o critério da cobertura de tarifas, ou seja, quantas passagens o valor arrecadado seria capaz de pagar, o que dá, na verdade, uma dimensão aproximada dos valores.⁽³⁴⁾

(34) Os autores apontam, em seu trabalho, que seria melhor utilizar o custo total do sistema de

Como conclusão da simulação, o estudo aponta para a possibilidade de que a Taxa Transporte não possa resolver completamente o problema do financiamento do transporte coletivo e do preço das tarifas, pois sua adoção não eliminaria a necessidade de buscar outras fontes de financiamento.

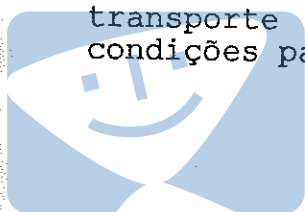
2.5.6. Fundo de Transportes

O Fundo de Gerenciamento e Investimento no Sistema de Transportes do Município de Santo André foi concebido como instrumento para o equacionamento econômico dos serviços de transporte coletivo.

De acordo com sua lei de criação (Lei Municipal nº 6.745, de 17/12/1990), os recursos que se destinam ao fundo são:

- Arrecadação da exploração do sistema de transporte coletivo;
- Arrecadação da Taxa Transporte;
- Repasses do tesouro municipal;
- Valores arrecadados em multas;
- Valores arrecadados em multas e publicidade;
- Transferências do setor privado;

transporte para este cálculo, porém não houve condições para tal.



Smile

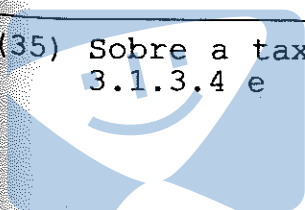
- Recursos provenientes da operação de estacionamento regulamentados em via pública;
- Recursos provenientes de convênios e financiamentos;
- Comercialização de passes;
- Receitas financeiras.

Os recursos assim destinados poderiam ser aplicados da seguinte forma:

- cobertura de custos da operação do sistema de transporte coletivo;
- pagamento da taxa de gerenciamento à EPT;(35)
- investimentos em imóveis, obras e veículos.

Nas primeiras formulações, o Fundo Municipal de Transporte, seria gerido pelo Conselho de Transporte, o que visava possibilitar a participação popular na gestão municipal, a lei aprovada, no entanto, subordinava o fundo à Secretaria de Transportes e constituía seu conselho deliberativo apenas com dirigentes municipais: o secretário de transportes, o diretor do DTP, o superintendente da EPT e representantes de outras secretarias (Finanças, Planejamento e Assuntos Jurídicos).

(35) Sobre a taxa de gerenciamento paga à EPT, ver itens 3.1.3.4 e 4.2.3.1.



Smile

Na prática, o fundo teve pouca importância. Concebido originalmente para permitir que os recursos da taxa transporte fossem efetivamente destinados à cobertura de custos do sistema, não se perdendo no caixa comum da prefeitura, com a rejeição do tributo na Câmara Municipal sua principal utilidade e fonte de recursos ficou prejudicada. Os valores que realmente aportaram no fundo foram as dotações orçamentárias estabelecidas, que não eram recursos de valor significativo, se comparado ao volume de recursos gerados pela arrecadação dos serviços.

2.5.7. Empresa Pública de Transportes

A empresa pública era um dos instrumentos definidos como mais importantes para o funcionamento da nova política de transporte coletivo. Na concepção adotada, ela não seria a principal protagonista da implantação e administração da política -papel reservado ao órgão gestor do sistema, a Secretaria de Transportes-, nem seria o mais importante dos instrumentos -papel desempenhado pelo sistema de Receita Pública. Foi concebida para desempenhar um papel múltiplo, com diversas atribuições. ITACARAMBI & BORN (1991, p.34) apresentam o conjunto de missões reservados à EPT:

"A Empresa Pública de Transportes de Santo André atua como reguladora do sistema, oferecendo capacidade operacional, capacidade técnica e informações operacionais e administrativas para o gerenciamento do sistema. (...) A EPT também tem função estratégica: através dela o poder público estabelece um padrão de qualidade a ser seguido pelas demais operadoras e promove o desenvolvimento técnico e tecnológico do setor no município."

Cabe a observação que a Empresa Pública de Transportes de Santo André não foi concebida como a solução para a situação encontrada no setor de transporte coletivo municipal. Ela integrava um



conjunto maior de elementos que compunham a política, em um arranjo que objetivava melhorar o nível de serviço e os reduzir custos do transporte coletivo, por meio da passagem do controle dos serviços, efetivamente, para o poder público municipal.(36)

2.6. Principais Modificações da política ao longo da gestão

2.6.1. Estatização

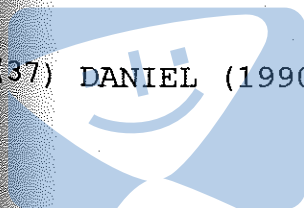
A remuneração das empresas por quilômetro rodado, aliada a um sistema de fiscalização eficiente, apresentou resultados considerados tão favoráveis pela prefeitura que retiraram do horizonte da gestão de Celso Daniel a idéia de estatização completa do sistema.

Em entrevista à revista Trajeto, o prefeito declarou que a estatização estava fora das metas de sua gestão. Segundo o prefeito, a "intenção" era "garantir transporte melhor e mais barato através da EPT e mostrar transparência no controle público sobre as operadoras".(37)

Passou-se a avaliar que a estatização não era necessária dentro do novo arranjo institucional, pois o controle já estava garantido pelo novo sistema. Formalmente, o Conselho de Transporte, implantado em 1992 e que contava com a participação de representantes de entidades populares, sindicais, empresariais, representantes da EPT, da direção dos funcionários da Secretaria de Transportes e do Prefeito, também seria importante para o controle.

(36) A seguir, no capítulo 3, são apresentadas as múltiplas missões reservadas para a EPT dentro da política de transporte coletivo adotada pela prefeitura .

(37) DANIEL (1990, p. 27).



Smile

Tratou-se, portanto, de uma mudança engendrada pela implantação das etapas intermediárias. Seus impactos, avaliados como positivos pela administração municipal, determinaram a alteração das diretrizes superiores da política.

Essa mudança de posição refletiu-se em conflito na preparação do programa de governo para a eleição de 1992. Os militantes que não participavam da gestão defendiam a inclusão da estatização entre as propostas de governo, enfrentando a oposição dos técnicos petistas da prefeitura.

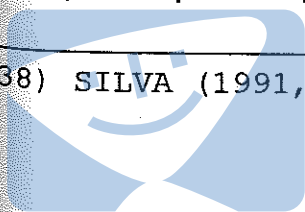
Em outubro de 1991, em entrevista à Revista Trajeto, Roberto Vieira da Silva, presidente da Associação de Usuários de Transporte Coletivo de Santo André, declarava que a posição da AUTC e a sua particular era de estatização total. Apontava a experiência da EPT como argumento para a estatização, afirmando que:

"Apesar de todos os problemas, a EPT está dando certo. (...) A EPT tem uma função social e, portanto, (...) não pode ter lucro".(38)

Na disputa pela indicação do candidato do PT à sucessão de Celso Daniel, os grupos que apoiaram a candidatura de José Cicote, de oposição interna ao prefeito, predominantemente apoiavam a proposta da estatização completa do sistema.

Por outro lado, na elaboração do programa de governo do candidato de seu partido à sucessão, os técnicos que desempenhavam funções de direção e assessoria na Secretaria de Transportes defenderam a manutenção do formato então vigente, onde a empresa pública convivia com as empresas privadas, com remuneração por serviços prestados. Para esse

(38) SILVA (1991, p. 16) .



Smile

grupo, ligado ao Partido dos Trabalhadores, que apoiava o candidato ligado ao prefeito Celso Daniel e que exercia a direção do sistema de transporte do município, a estatização total do serviço, para o caso de Santo André, não era mais prioritária.

2.6.2. Política Tarifária

A adoção da tarifa real não significou uma redução na tarifa. Mesmo com o controle da planilha tarifária pela prefeitura (ainda na vigência da remuneração por tarifa), não foi possível reduzir a tarifa aos níveis desejados. O período coincidiu, também, sucessivos planos de estabilização econômica, recessão, brutais perdas de poder aquisitivo dos trabalhadores e aumentos dos insumos acima dos índices de inflação.

Com o novo desenho do sistema e correspondente acréscimo dos custos, a questão tarifária passou a monopolizar as atenções. Estudos de técnicos da própria Secretaria de Transportes indicavam que, de 1990 para 1991, com as mudanças realizadas no sistema de transporte coletivo, ocorreu um aumento de 41,5% do custo por passageiro transportado. Se computados os aumentos de custo em virtude da variação de preços dos insumos, o percentual de crescimento do custo do sistema de transporte alcança 47,7%.⁽³⁹⁾

Os autores concluem que é necessário estabelecer formas de subsídio para compensar o aumento dos custos, apontando para a taxa transporte como o melhor caminho para conseguir "tarifas socialmente justas e bom nível de serviço".

No novo patamar de custos, a garantia da "tarifa real" constante no programa de governo e na "Plataforma dos Usuários" mostrava-se perversa para os usuários. Assim, a antiga bandeira de luta do movimento popular e do partido, guindada, no início da gestão, à uma posição central na política de transportes, não exibia mais utilidade.

(39) LAMARCA & AMARAL (1991, p. 37).



Uma tentativa de contornar, através de subsídios, a impossibilidade de adoção da "tarifa social" constituiu-se na resposta que a prefeitura conseguiu dar à nova situação, gerada por fatores externos e pelos próprios resultados da implantação de algumas etapas da política.

A rejeição da taxa transporte pela Câmara Municipal foi um duro golpe nas pretensões de subsidiar o transporte coletivo. A prefeitura chegou a destinar recursos para o subsídio do serviço, mas nunca em níveis suficientes para reduzir a tarifa de forma significativa. Entretanto, não houve condições de dar continuidade a esse novo instrumento da política, nos mesmos níveis, devido à crise financeira e orçamentária da prefeitura em 1992.⁽⁴⁰⁾ Essa crise fez com que fosse tomada uma série de decisões de cortes de investimentos e despesas. A prefeitura, em nome do seu equilíbrio econômico-financeiro, adotou procedimentos que caracterizam a operação privada dos serviços, reduzindo a oferta. Significou, portanto, também uma redução da importância dada ao transporte pela prefeitura, naquele momento. Pode-se ligar isto aos altos índices de aprovação que o sistema obtinha, mesmo com a tarifa considerada alta.

Se for estabelecido como referencial de análise o *slogan* de transportes da campanha eleitoral de 1988, "transporte bom e barato", ver-se-á que a prefeitura conseguiu, de fato, implantar um sistema considerado bom tecnicamente e pela população. Não há evidências, entretanto, de que esse serviço tenha sido considerado barato por nenhum dos envolvidos, mesmo nos momentos de subsídio mais elevado.

A avaliação da população, por outro lado, parece não contemplar com o mesmo peso os dois requisitos enunciados pelo *slogan*. O fato de o transporte ser considerado caro não impediu o alto nível de aprovação do serviço, nem motivou movimentos reivindicatórios. Pelo

(40) Cf. item 3.2.5. deste trabalho.

contrário, assistiu-se, durante a gestão, a uma perda bastante expressiva do fôlego do movimento popular no campo de transportes, limitado, basicamente, a pedidos localizados de caráter operacional, normalmente sem conflitos significativos.(41)

Um cuidado, entretanto, é indispensável para que esta observação tenha validade e não gere conclusões sem embasamento: observa-se, de modo geral, uma perda do dinamismo de grande parte dos movimentos populares ao longo da segunda metade da década de 80. É bem possível que o movimento popular de transportes em Santo André tenha se submetido à mesma tendência geral verificada para outras formas de canalização e organização das reivindicações populares.

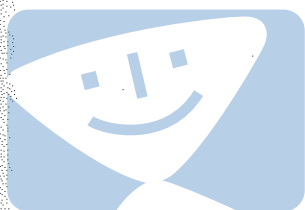
(41) Um indicador deste fato é a votação obtida pelo representante da AUTC na eleição para o Conselho de Transporte, em 1992. O representante da AUTC se elegeu apenas como o segundo mais votado, sendo o primeiro mais votado um representante de uma entidade de muito menor expressão política no município que a AUTC, uma associação de moradores de um bairro na periferia da cidade.



Smile

Capítulo 3

**RECONSTITUIÇÃO DA TRAJETÓRIA DA
EMPRESA PÚBLICA DE TRANSPORTES DE
SANTO ANDRÉ NO PERÍODO ESTUDADO.**



Smile

Neste capítulo, é apresentada uma reconstituição da trajetória da EPT no período estudado.

Primeiramente, é analisada a missão atribuída à empresa na gestão do prefeito Celso Daniel. Esta análise é realizada de forma referida à classificação das possibilidades de atribuição de missões às empresas públicas de transportes apresentadas no capítulo 1, a saber:

- prestação direta de serviços de transporte;
- garantia do controle estatal do sistema de transporte coletivo;
- garantia de continuidade dos serviços em situações emergenciais;
- explicitação do padrão de qualidade definido para os serviços;
- alternativa a restrições legais da administração direta;
- desenvolvimento de inovações tecnológicas;
- aplicação de diretrizes gerais de governo e
- realização de ações localizadas, sem interesse para a política de transporte coletivo.

Entretanto, como será visto adiante, a classificação acima não foi utilizada como fonte de categorias estanques, e sim como referência para identificar os diversos elementos da múltipla missão assumida pela EPT na política de transporte coletivo, orientada para o garantia do controle, pela prefeitura, da produção e circulação dos serviços de transporte coletivo.

A análise procura confrontar a definição de missão formulada no programa de governo com o qual o candidato do PT venceu as eleições municipais de 1988 com a missão múltipla atribuída ao longo da gestão.

Também é apresentada a trajetória da EPT desde sua concepção até o final da gestão, em 1992, identificando as principais etapas dessa evolução, os processos e fatos mais marcantes.

3.1. A EPT na Política de Transporte Coletivo de Santo André no Período 1989-1992

3.1.1. A Empresa Pública no Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores na Eleição de 1988 em Santo André

A EPT é definida, no programa de governo do Partido dos Trabalhadores elaborado para as eleições de 1988 para a prefeitura de Santo André, como instrumento da política de transporte coletivo. O programa de governo previa para ela uma dupla missão: garantir a continuidade dos serviços em situações emergenciais causadas por boicote das empresas privadas e permitir a constituição de um núcleo a partir do qual ocorreria progressivamente um processo de municipalização dos transportes coletivos, entendido aqui como a transferência da totalidade da sua operação direta para o poder público municipal. O compromisso com a criação da EPT é assim apresentado no programa de governo:

"(...) deve-se destacar o compromisso com a criação de uma pequena empresa municipal de transporte coletivo, administrada em conjunto com usuários e motoristas. Convém iniciar com uma empresa de pequeno porte, para garantir que ela seja bem administrada (sem desperdícios ou empreguismo). Tal empresa terá dois papéis básicos: por um lado, será

instrumento necessário para garantir ônibus nas ruas em caso de boicote dos empresários (como represália pelo aumento do controle da Prefeitura sobre eles); por outro lado, será o núcleo de um progressivo processo de municipalização do transporte coletivo, algo necessário porque o transporte é serviço público que não deveria ser objeto de lucro privado, como ocorre hoje." (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1988 - o grifo encontra-se no original).

3.1.2. Mudança na Concepção da EPT - Abandono da Idéia de Estatização Total do Sistema

Após o início da gestão, percebe-se que a proposta da administração para a empresa se modifica. Torna-se claro que o núcleo da missão da Empresa Pública de Transportes de Santo André deveria ser o de funcionar como instrumento de controle do poder público sobre a operação dos serviços. A idéia de estatização total da operação do sistema é, então, abandonada. Enquanto o programa de governo do candidato do PT atribuía à EPT a missão de ser "o núcleo de um progressivo processo de municipalização do transporte coletivo", o prefeito, vinte meses após tomar posse, e já com a EPT em operação, assegurava que a estatização não estava entre as metas de seu governo.(1)

Essa ênfase na utilização da EPT como instrumento para possibilitar o controle do sistema já estava presente nos primeiros dias de governo. A estatização total do serviço, desde o início, era vista pelo secretário de transportes e pelo prefeito como secundária em relação ao controle das empresas operadoras. (2)

(1) Cf. DANIEL (1990, p. 27)

(2) Depoimento de Marcos Bicalho, janeiro de 1995.

Os consultores contratados para o trabalho de concepção da empresa também são cuidadosos quanto à estatização total do sistema.

Depois de remeterem a reflexões do Encontro de Transportes do Partido dos Trabalhadores de 1984 (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1984) e de DANIEL (1987), os consultores formulam diretrizes para ampliação do controle estatal sobre os sistemas de transporte coletivo que, a seu ver, são conflitantes com os interesses da "ótica do lucro defendida pelos empresários" (KGS ENGENHARIA, 1989, p. 10). Essas diretrizes podem ser resumidas como:

- . fiscalização rigorosa da prestação dos serviços pelas operadoras privadas;
- . definição de tarifas compatíveis com a capacidade financeira dos setores de baixa renda;
- . conhecimento dos custos reais de operação do sistema;
- . capacitação do poder público para aferir custos reais e operar os serviços de empresas sob intervenção ou encampadas, utilizando-se principalmente da criação de empresa pública e
- . racionalização da oferta de transporte coletivo para aumentar a eficiência e reduzir custos dos serviços.

Para os consultores, essas diretrizes permitiriam ao poder público controlar rigorosamente o sistema, contrariando os interesses das empresas:



Smile

"O controle efetivo sobre a operação do sistema, a busca da realidade tarifária e a redução da margem de lucro do empresário aos níveis prescritos em lei acabará por provocar o desinteresse dos empresários que atuam hoje no setor. Nesse sentido, a estatização não é o objetivo primeiro de todo esse processo, mas o recurso extremo para se conseguir a implantação efetiva deste novo modelo de gestão pública dos transportes. E, mesmo entendendo-se a estatização como uma necessidade para a implantação de políticas públicas da ótica de uma administração democrática e popular, critério que não se restringe à área dos transportes públicos, é preciso uma análise mais profunda de suas implicações" (KGS ENGENHARIA, 1989, p.10).

Os consultores salientam a maior importância do controle efetivo do poder público sobre a produção dos serviços e prevêem que este processo tornará o negócio menos interessante para o capital privado. A estatização é vista, portanto, como secundária, apesar de considerada dentro de um horizonte de possibilidades bastante próximo.

A preocupação em constituir uma empresa pública voltada a ser instrumento de controle do sistema operado majoritariamente por empresas privadas também encontra suporte nas dificuldades econômicas para a estatização completa do sistema. As empresas operadoras privadas operavam, em 1989, 266 veículos em linhas municipais (KGS ENGENHARIA, 1989, p. 31). A desapropriação desta frota, se adotados valores médios entre US\$ 30.000 e US\$ 70.000 por veículo, alcançaria uma ordem de grandeza entre US\$ 8 milhões e US\$ 19 milhões. Se incluídos os valores referentes a compra de novos ônibus para expansão da frota (durante a gestão, a frota a serviço das linhas municipais atingiu 315 veículos), instalações e equipamentos para operar esta frota, esses valores tornar-se-iam muito mais elevados.



Smile

Uma vez implantado o novo sistema de transporte coletivo, sua configuração, do ponto de vista unicamente operacional, poderia dispensar a operação direta dos serviços pela EPT. Por meio da contratação das empresas pela concessionária exclusiva, seria possível, sem investimentos da prefeitura, assegurar o mesmo nível de serviço pelo mesmo valor desembolsado sob a forma de remuneração da EPT. É preciso, então, identificar as demais justificativas para a operação direta dos serviços pela EPT, apresentadas nos tópicos a seguir.

3.1.3. A Múltipla Missão da EPT na Política de Transporte Coletivo Implantada

Assim sendo, pode-se caracterizar a EPT como uma empresa com atribuições marcadamente de operação de serviços, mas cuja missão voltava-se não para o suprimento dos serviços e sim para o controle do sistema pela prefeitura. O significado das atividades de operação desempenhadas pela EPT deve ser buscado no fortalecimento do controle da prefeitura sobre as operadoras privadas. ⁽³⁾

Observando-se tanto as atribuições desempenhadas pela EPT como as falas sobre ela dos envolvidos com a sua concepção, implantação e gestão, pode-se concluir que a empresa recebeu uma múltipla missão dentro da política de transporte coletivo de Santo André no período estudado. Os vários aspectos dessa múltipla missão convergiram para a garantia do controle da prefeitura sobre a operação do sistema de transporte coletivo.

(3) No capítulo 1 deste trabalho é apresentada uma reflexão sobre as múltiplas possibilidades de missão das empresas públicas de transporte coletivo.

A EPT era, portanto, um instrumento de controle da prefeitura sobre a operação do serviço. O caráter central da missão da EPT estava na capacitação do poder público para exercer um rigoroso controle das empresas operadoras particulares. Assim, a missão da EPT compreendia:(4)

- utilização como instrumento de poder em conflitos com o capital privado;
- fornecimento de informações sobre o funcionamento das empresas operadoras;
- referência do padrão de qualidade do serviço;
- realização de atividades auxiliares no gerenciamento do sistema;
- promoção de desenvolvimento tecnológico do setor de transportes;
- instrumento de disputa pela hegemonia política.

O arranjo institucional adotado, com a delegação da missão acima à EPT, configurou-se em um traço marcante da política de transporte coletivo adotada pela prefeitura de Santo André na gestão. É interessante observar que, à essa época, em outras cidades sob governo petista que dispunham de empresas públicas de transporte coletivo, ou a secretaria de

(4) Esta classificação dos elementos da missão da EPT incorpora, de forma levemente alterada, a classificação apresentada no Quadro 1.1. Os diversos elementos da missão da EPT são tratados a seguir, separadamente, para possibilitar o aprofundamento das análises.

transportes inexistia ou estava esvaziada. Era o caso de São Bernardo do Campo, Santos e Diadema, que não possuíam secretarias de transporte e de S. Paulo, onde a CMTC assumia atividades de gestão.

3.1.3.1. Instrumento de Poder em Conflitos com o Capital Privado

A operação dos serviços de transporte pela EPT foi concebida como instrumento de poder da prefeitura contra locautes e outras ações de confronto dos empresários. A EPT deveria permitir à prefeitura suprir serviços interrompidos, oferecendo garantia de continuidade dos serviços em situações emergenciais e oferecer capacitação técnica para que o poder público pudesse não só operar com a frota da EPT mas também com a frota das próprias empresas, em regime de intervenção.

Deve-se levar em conta que esta concepção baseia-se na pressuposição de que a operação privada -mesmo que dentro de um regime de exploração pública dos serviços de transporte coletivo-, tem um potencial conflitivo elevado, que exige do poder público instrumentos de ação para suprir os serviços em momentos de crise da relação com as operadoras privadas.

É fácil entender a preocupação com este ponto, da parte do governo municipal, uma vez que a prefeitura era administrada por aqueles que, poucos anos antes, mantinham-se em cerrado embate político com os empresários e cuja eleição teve como uma das bases principais a promessa de intervenção nos transportes coletivos contrapondo os interesses dos usuários aos dos empresários de transporte coletivo, tomando partido daqueles.

À possibilidade de continuidade desse embate no plano municipal, visto que a implantação do sistema de receita pública não trazia o seu encerramento automático, acrescentou-se o fato de que os proprietários



das empresas contratadas em Santo André pelo novo regime de operação possuíam também empresas operando nos municípios vizinhos e nos serviços inter-municipais que operavam em Santo André.(5)

Previu-se também a operação de serviços intermunicipais, a partir de convênios com municípios vizinhos. Lembre-se que os municípios de São Bernardo do Campo, Diadema e São Paulo eram então igualmente dirigidos por governos petistas. No período estudado, nenhum acordo desse tipo foi firmado, apesar de imaginado como alternativa para ampliar o poder das prefeituras sobre o transporte municipal, institucionalmente subordinado ao governo do Estado, através da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU). Essa modalidade de operação seria apresentada sob a justificativa da importância da "integração espacial do transporte" em uma "região densamente ocupada e interligada como o ABC".(6)

3.1.3.2. Fornecimento de Informações sobre o Funcionamento das Empresas Operadoras

A empresa pública, no caso de Santo André, foi concebida também para cumprir o papel de fornecer informações para o órgão gestor sobre o funcionamento das empresas operadoras privadas. Neste caso, tratava-se de uma função voltada a subsidiar as atividades de controle da

(5) Deve-se observar que a participação dos serviços intermunicipais de transporte coletivo no total de serviço de transporte é bastante expressiva (40%, segundo a pesquisa Origem/Destino do Metrô, de 1987). ITACARAMBI (1990, P.15) registra que, em 1989, "as empresas que exploravam o serviço municipal destinavam 43% de sua frota para as linhas municipais e 57% para as intermunicipais", ressaltando, ainda, a "existência de sobreposições entre linhas municipais e intermunicipais em trechos de seus itinerários".

(6) MORALES, 1990, P. 15.

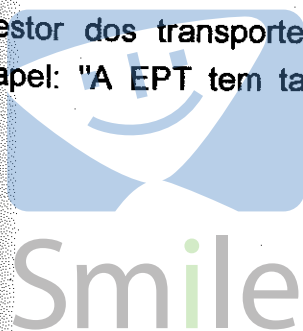
operação do sistema. Trata-se, portanto, de uma forma de obter, a partir da atividade de operação do serviço de transporte coletivo pelo Estado, informações que lhe permitam realizar melhor controle sobre as empresas privadas.

A adoção deste papel para a empresa pública de transporte pressupõe que não há total transparência dos custos das empresas operadoras. É preciso, dentro desse pressuposto, que o próprio Estado realize atividades de operação direta do serviço para conhecer a forma como se constroem os custos das empresas e as pressões e oportunidades que existem em sua relação com o mercado.

Aprofundando o raciocínio, chega-se à conclusão de que a regulação contratual da relação entre as empresas privadas operadoras de serviços de transporte coletivo e a prefeitura municipal pode ser insuficiente para garantir o controle do poder público sobre a produção e circulação dos serviços de transporte, mesmo se devidamente fiscalizada. Além dos confrontos abertos, onde as empresas podem interromper os serviços, há a possibilidade de que as empresas, auferam lucros maiores do que o previsto na planilha de custos que determina os pagamentos pelos serviços, por conta de reduções nesses custos. Conhecendo detalhadamente as condições em que os serviços são produzidos, o poder público pode, nas renovações dos contratos, modificar os critérios e valores de pagamento.

3.1.3.3. Referência do Padrão de Qualidade do Serviço

A concepção da EPT previa que a empresa pública funcionasse como uma espécie de operadora-modelo, cuja operação explicitaria e definiria o padrão de qualidade do serviço desejado pelo órgão gestor dos transportes. O secretário de transportes definia assim esse papel: "A EPT tem também um importante papel no aperfeiçoamento da



qualidade de serviço, ao perseguir a meta de ser uma referência como empresa modelo no que diz respeito à administração de empresa pública e no tratamento ao usuário" (AFFONSO, 1991, p.6).

Ao apresentar à população a empresa pública, logo após a aprovação da lei de sua criação, a prefeitura realçava esse papel modelar da EPT, afirmando que:

"A Empresa Pública dará o exemplo de boa prestação de serviços no setor de transportes. Ela vai assegurar pontualidade, regularidade e será garantia contra qualquer ameaça de paralisação por parte dos empresários particulares."(7)

3.1.3.4. Realização de Atividades Auxiliares no Gerenciamento do Sistema

A EPT foi criada pela Lei Municipal nº6.527, de 18 de julho de 1989, aprovada por unanimidade pelos vereadores.

Essa unanimidade deve ser considerada apenas do ponto de vista formal. Na verdade, ao perceber que a maioria para a aprovação do projeto estava assegurada, os vereadores da oposição contrários ao projeto votaram a favor, provavelmente para que não fosse usado politicamente contra eles um voto contra o projeto.

No capítulo IV da lei, que estabelece o regime jurídico da operação dos serviços de transporte coletivo, a EPT foi definida como concessionária exclusiva do transporte coletivo municipal pelos trinta anos

(7) Prefeitura Municipal de Santo André (Assessoria de Comunicação) Jornal do Fato, nº15, 24 de julho de 1989.



subsequentes, sendo essa concessão intransferível pela empresa. A lei previu a contratação de terceiros para a operação dos serviços, estabelecendo uma série de critérios para ela. Com isso, a prefeitura evitava que as empresas particulares tornassem-se concessionárias dos serviços de transporte coletivo.

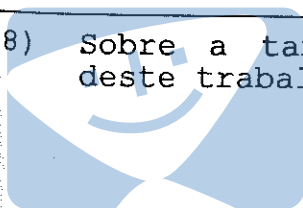
O efeito pretendido por essa medida era o de aumentar o poder e o controle da prefeitura sobre as empresas privadas. Caso estas se tornassem concessionárias, seria muito mais problemático afastá-las da operação. Por outro lado, a existência do contrato garantia às empresas estabilidade na atividade maior que a simples outorga de permissão ou autorização, revogável a qualquer momento pela prefeitura.

A EPT participava, ainda, do gerenciamento do sistema, ao recolher junto às empresas operadoras os valores arrecadados diariamente pela operação do serviço (inclusive os valores referentes à sua frota), repassando-os à prefeitura, responsável pelo pagamento às empresas. Em função disso, a EPT era beneficiada com a Taxa de Gerenciamento, no valor de 1,39% da arrecadação do sistema. Esse expediente não era inovador: outras cidades, como Ribeirão Preto, cobravam taxas semelhantes.⁽⁸⁾

3.1.3.5. Promoção de Desenvolvimento Tecnológico do Setor de Transportes

A concepção de EPT também previa a utilização da empresa para o desenvolvimento e teste de inovações tecnológicas na operação do serviço. A justificativa para isto se encontrava na alegação de que as

(8) Sobre a taxa de gerenciamento, ver item 4.2.3.1. deste trabalho.



Smile

empresas privadas normalmente não tem interesse no investimento em novas tecnologias. Os formuladores da política apontavam, inclusive, as experiências de outros municípios, como São Paulo, onde a CMTC desempenhava este papel.

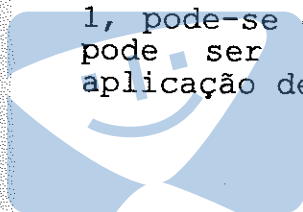
3.1.3.6. Instrumento de Disputa pela Hegemonia Política

Como observado anteriormente (9), o governo municipal, na gestão 1989-1992, possuía claros objetivos de inserção em disputas políticas que se desenvolviam na sociedade brasileira. Era um governo, portanto, que tinha pretensões de influir não somente em nível local. A missão da EPT, portanto, também teve elementos destinados a contribuir para esse objetivo da administração.(10) A EPT, no quadro da gestão 1989-1992, possuiu a missão de ser instrumento de disputa pela hegemonia que envolvia vários aspectos:

- A disputa pela hegemonia no campo técnico-político de transportes próximo ao PT, no qual grande parte da equipe dirigente da EPT e da Secretaria de Transportes já atuava há vários anos;
- A disputa entre as propostas do PT e as propostas de caráter neo-liberal, especialmente com relação ao setor de transportes, mas não completamente restrita a ele, uma vez que o sucesso da EPT

(9) Cf. item 2..... deste trabalho.

(10) Para efeito da classificação apresentada no capítulo 1, pode-se dizer que este elemento da missão da EPT pode ser encarado na categoria referente à aplicação de diretrizes gerais de governo.



Smile

e da política de transporte poderia ser considerado como a afirmação da possibilidade de uma intervenção eficaz do Estado nos serviços urbanos.

3.1.4. Atividades da EPT na Operação do Transporte Coletivo

Dentro da concepção implantada, a participação da EPT na operação do transporte coletivo era apenas parcial. (11)

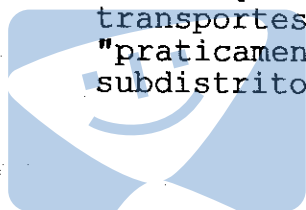
Após o início de funcionamento do novo sistema de transporte coletivo (setembro de 1990), manteve-se em valores na ordem de 30% do volume total de passageiros transportados.

Inicialmente, a EPT operou duas novas linhas, ligando o 1º Subdistrito ao 2º Subdistrito da cidade. Tratava-se de uma antiga necessidade de serviços de transporte da cidade, cuja configuração dificultava a ligação entre os dois subdistritos.(12)

Antes da criação dessas linhas inter-bairros, os usuários precisavam utilizar-se de dois ônibus para deslocarem-se de um subdistrito a outro. É importante realçar o caráter simbólico deste fato, inclusive ligando-o à preocupação corrente na gestão de promover ações de

(11) A respeito da ausência de intenção do governo municipal de promover a estatização do sistema, ver item 3.1.2. acima.

(12) A importância desta ação pode ser expressa pela avaliação do superintendente da EPT no governo que sucedeu Celso Daniel, José Roberto Ciuffi, que em depoimento afirmou que foi uma das mais importantes realizações da gestão 1989-1992 no setor de transportes, pois antes os empresários "praticamente obrigavam os moradores do 2º subdistrito a pagar duas passagens."



Smile

integração dos dois subdistritos, segregados pelo eixo formado pelo Rio Tamanduateí, Av. do Estado e linha férrea da RFFSA (antiga Estrada de Ferro Santos a Jundiaí).(13)

3.2. Etapas da Trajetória da EPT no Período Estudado

A trajetória da EPT é apresentada, a seguir, através de uma periodização própria. A opção por constituir uma periodização para a trajetória da EPT, apesar da existência de outra, para a política de transporte coletivo da prefeitura de Santo André no período 1989-1992, permite que sejam abordadas especificidades da trajetória da EPT. Logicamente, as duas periodizações guardam forte relação entre si.(14)

3.2.1. Fase Pré-Operacional (até fevereiro de 1990)

A partir da posse do novo prefeito, iniciaram-se as atividades de implantação da nova política de transporte. A primeira atividade necessária, após a constituição de uma equipe mínima para a secretaria de transporte, era o trabalho de concepção da nova política de transportes. Era necessário proceder ao detalhamento das propostas apresentadas no programa de governo do candidato vencedor. Dentro deste processo se situou o trabalho de concepção da empresa pública de transporte coletivo a ser implantada no município, vista como um instrumento desta política.

(13) Sobre a segregação entre os dois subdistritos de Santo André, sua presença no imaginário coletivo da população da cidade e a preocupação do governo municipal com o tema ver BADDINI LUCAS & VAZ (1992, p.9-10).

(14) O processo de elaboração e implantação da política de transportes é abordado no capítulo 2 deste trabalho.



Para o processo de concepção, o arquiteto Carlos Antonio Morales, que se tornaria o primeiro superintendente da empresa e que era ligado ao secretário de transportes, foi convidado a trabalhar na secretaria. Como era funcionário da CMTC, tendo, inclusive, ocupado funções de coordenação de projetos de grande porte na empresa na gestão de Mário Covas na prefeitura de São Paulo (1983-1985), foi cedido pela empresa de São Paulo, por meio de convênio com a prefeitura de Santo André.

Foi contratada uma empresa de consultoria em transportes, a KGS Engenharia. Como Carlos A. Morales, primeiro superintendente da empresa, alguns dos consultores haviam trabalhado antes na CMTC e participado da formulação e implantação de projetos importantes, durante a gestão de Mário Covas (1983-1985). Posteriormente, alguns dos consultores viriam a integrar a equipe dirigente da Secretaria de Transportes e da EPT.

O escopo do trabalho de consultoria foi bastante amplo. Sua principal contribuição está materializada no documento "Conceituação Técnico-Política da Criação da EPT e da Implantação do Novo Modelo de Gestão" (KGS ENGENHARIA, 1989), que apresenta a proposta de um novo modelo de gestão dos transportes públicos municipais. A partir dessa "conceituação" foi elaborado o projeto de lei nº 26/89, apresentado à Câmara Municipal em junho de 1989 e aprovado no mês de julho seguinte (Lei Municipal nº 6.527/89).

O trabalho desenvolvido pelos consultores:

"Procurou sintetizar as formulações quanto à política de transporte elaboradas pelo Partido dos Trabalhadores e as diretrizes para o governo municipal de Santo André apresentadas pela atual gestão" (KGS ENGENHARIA, 1989, p. 2).



Smile

Tratava-se, pois, de um esforço para a construção de uma síntese de um conjunto de reflexões e propostas acumuladas entre técnicos e militantes de movimentos populares de transporte coletivo ligados ao Partido dos Trabalhadores a partir da segunda metade da década de 70. Os próprios consultores salientavam que o projeto do novo modelo de gestão e de constituição da empresa pública tinha

"Nascido fruto de amplas discussões junto aos mais amplos setores da sociedade" (KGS ENGENHARIA, 1989, p. 3).

O trabalho de concepção realizado pelos consultores não se limitava apenas à formulação das linhas gerais do novo sistema de transporte coletivo ou do modelo de gestão da EPT e de sua relação com a prefeitura e secretaria de transportes. Além das características institucionais, o trabalho aprofundou-se nos aspectos operacionais, oferecendo propostas para organização da empresa e dos principais subsistemas. O escopo do trabalho da KGS Engenharia incluiu temas como:

- Estrutura organizacional;
- Política de comunicações normativas;
- Sistema de captação de receita;
- Especificação de veículos a serem adquiridos;
- Estrutura de cargos e salários;
- Sistemas de controle operacional;



- Projeto funcional da garagem e
- Sistemas de controle financeiro.

O detalhamento do trabalho de consultoria, no entanto, não evitou algumas dificuldades durante o processo de implantação da empresa: em depoimento, Marcos Bicalho, então diretor de transporte e frota, afirmou que, durante o processo de implantação da empresa, a equipe sentia necessidade de um acompanhamento mais próximo, a presença direta de consultores para auxiliar a resolver problemas que surgiam:

"Quando cheguei à Viação Alpina, a pergunta era 'o que precisa, o que está faltando?' A lista anterior, elaborada pela KGS, serviu como base, mas o principal foi o levantamento in loco."

Nesta fase de concepção, a experiência da CMTC manteve-se como uma referência central dos trabalhos. Segundo depoimento de Marcos P. Bicalho:

"A proposta da KGS era inspirada na CMTC. A CMTC era a grande referência de empresa pública. As críticas que havia a ela eram mais colocadas no campo da má-fé dos dirigentes. Havia aquela visão romântica de que os trabalhadores, se motivados, iriam dar um salto qualitativo."

Além dessa referência na CMTC, a própria experiência profissional dos consultores e da equipe dirigente da Secretaria de Transportes era concentrada em empresas públicas.



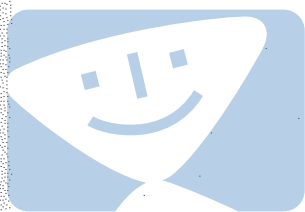
Smile

Após a aprovação da lei nº 6.527/89, passou-se aos esforços de implantação da EPT. Foi nomeada uma diretoria provisória, composta pelo secretário de transportes, como superintendente, além dos diretores (para a função, foram nomeados o diretor de vias públicas e o diretor de serviços de trânsito da secretaria de transportes). Em dezembro se constituiu a primeira diretoria de fato, com Carlos Morales como superintendente, Marcos Pimentel Bicalho como diretor de transportes e frota e, como diretor administrativo, José Alberto da Costa Villar. Posteriormente este último seria substituído por Maurício M. Barreto de Carvalho.

O primeiro concurso público para contratação de pessoal foi realizado em janeiro de 1990. A crise econômica vivida pelo país e os salários oferecidos, considerados bons para os padrões de mercado, contribuíram para que o pessoal selecionado para a área administrativa fosse considerado de nível muito bom. Entretanto, conforme depoimento de Marcos Bicalho, as provas utilizadas na seleção tinham maior peso no conhecimento teórico, o que não permitiu que o resultado para as áreas operacionais fosse tão satisfatório. Mais tarde, a EPT introduziu provas de caráter predominantemente prático para a seleção de pessoal operacional.

A obtenção de registro da empresa na Receita Federal foi retardada por dificuldades de ordem jurídica. Com isso, a EPT só conseguiu se registrar (e, portanto, realizar contratação e compras) em janeiro de 1990.

O plano de estabilização econômica do governo federal ("Plano Collor") reteve recursos liberados pela prefeitura para a EPT, mantendo-os retidos até 1992.



Smile

Segundo depoimento de Carlos Morales, não se tinha claro, exatamente, qual seria a frota que a EPT deveria operar. A diretriz de implantar uma pequena empresa existia, mas a definição do número preciso de veículos dependeria da reorganização das linhas e do sistema. Imaginava-se que a EPT deveria operar entre 20% e 25% do sistema municipal de transporte coletivo. Em janeiro de 1990, quando foi lançado o edital de compra, previa-se a aquisição de até 50 ônibus.⁽¹⁵⁾

Entretanto, não foi possível comprar a quantidade prevista. Com isso, só foi possível adquirir 35 veículos monobloco Mercedes-Benz O371, em final de fevereiro (BICALHO, 1993, p. 124). Esses novos ônibus, do modelo mais avançado em sua categoria disponível no mercado brasileiro, causaram impacto positivo junto à opinião pública. A partir de sua aquisição, outras empresas também passaram a adquirir novos ônibus desse modelo, conforme depoimento de Marcos Bicalho.

Essa foi a primeira alteração do projeto original: ao contrário de outras, posteriores, esta mudança foi provocada pela falta de recursos. Deve-se observar que o porte da Empresa Pública de Transportes de Santo André foi sempre pensado em função dos valores possíveis para comprar. Sabia-se que a estatização total da operação do sistema de transporte coletivo, com apenas a EPT operando, exigiria grandes investimentos.

3.2.2. Fase de Intervenção na Viação Alpina e Operação Conjunta (fevereiro de 1990 a setembro de 1990)

O processo de implantação da EPT teve seu curso modificado pela intervenção realizada pela prefeitura, através da Secretaria de Transportes, na Viação Alpina, de propriedade do presidente da Associação das Empresas de Transporte do ABC.

(15) Nesse momento, a frota em operação nas linhas municipais era de cerca de 265 veículos. Os 50 ônibus equivaleriam a aproximadamente 20% da frota.

A intervenção, apesar de ser uma possibilidade em nenhum momento descartada, não estava considerada formalmente no planejamento da implantação da política de transporte coletivo da gestão 1989-1992. A idéia inicial era de que, se possível, a Secretaria de Transportes iria implantar o novo sistema de transporte sem utilizar este expediente. Entretanto, o conflito estabelecido com os empresários, por conta da negociação do novo sistema foi se agravando, colocando em risco sua implantação. A Secretaria de Transportes começou a se preparar para a intervenção.⁽¹⁶⁾

A intervenção ocorreu no dia 13 de fevereiro de 1990, suspensa judicialmente no dia seguinte e retomada no dia 15. Neste intervalo, o proprietário "retirou da garagem todos os equipamentos, ferramentas, peças do almoxarifado e até móveis que pôde. Quando a prefeitura assumiu novamente a empresa, pouca coisa aproveitável permanecia na garagem." (BICALHO, 1993, p. 121). Segundo depoimento do autor, entretanto, mesmo sucateada ela podia ser considerada uma boa garagem, uma das melhores de Santo André.

A alteração no ritmo dos trabalhos que significou a intervenção se constituiu em um problema que iria influenciar a trajetória futura da EPT. Realizar a intervenção na empresa significava imediatamente passar a administrar a operação de uma empresa, em condições especialmente difíceis (desconhecimento da empresa pelos novos administradores, restrições legais, falta de peças e de equipamentos, afastamento dos profissionais mais capacitados, irregularidades trabalhistas, reação negativa dos funcionários, pressão política). Tanto a Secretaria de Transportes como a EPT não haviam se preparado para isto.

(16) Para mais informações sobre o processo que culminou na intervenção na Viação Alpina, ver BICALHO (1993, p. 120 e seguintes). As justificativas apresentadas oficialmente pela secretaria de transportes podem ser encontradas nos vários artigos da revista Trajeto, nº1.



"A solução encontrada foi suspender o processo de implantação da empresa municipal, contratar parte dos seus funcionários já aprovados no concurso, mas não convocados imediatamente para assumir postos na Viação Alpina e, através de um convênio assinado com a CMTC, requisitar apoio de pessoal experimentado em operação nessas condições" (BICALHO, 1993, p. 124).

Além da antecipação das contratações, previstas inicialmente para ocorrerem em maio e realizadas em março, a intervenção trouxe como outro impacto no campo de recursos humanos a inviabilização da proposta inicial de só iniciar a operação após ter realizado um processo de treinamento com todos os funcionários.

Em termos econômicos, o impacto da intervenção na EPT, ainda que inexistam registros precisos a respeito, foi relativamente baixo, pois não se realizaram investimentos na empresa sob intervenção. O principal impacto econômico se constituiu nos custos ocasionados pela antecipação da operação em dois meses, segundo depoimento de Marcos Bicalho.

Por outro lado, todavia, a intervenção também se constituiu em solução para outra sorte de dificuldades: não havia condições para iniciar a operação da EPT, pois o terreno inicialmente destinado à nova garagem não havia sido desocupado e as obras na nova área iriam demorar. A garagem não iria ficar pronta até a entrega dos primeiros ônibus adquiridos, e vários equipamentos ainda não haviam sido comprados. Assim, foi feito um acordo com o proprietário da Viação Alpina, possibilitando que a EPT passasse a operar na mesma garagem.

A Secretaria de Transportes nomeou uma equipe de intervenção para administrar a Viação Alpina. A equipe de intervenção era coordenada por Liane N. Born, então na assessoria do secretário de

transportes e composta por outros funcionários do DTP. Os chefes de tráfego e de oficina contratados para a EPT foram convocados para coordenar as duas áreas na Viação Alpina sob intervenção.

Criou-se uma situação em que havia duas empresas sediadas na mesma garagem, uma sob intervenção e outra em constituição: a Viação Alpina, que tinha 54 ônibus, mais a EPT, com 35, em um total de 89 veículos.

Em abril a EPT operou quatro linhas especiais gratuitas no show de aniversário da cidade, em sua primeira atividade de operação. Em 1º de maio, a EPT iniciou sua operação comercial, com a criação das linhas inter-bairros -antiga reivindicação dos movimentos de transporte do município. As dificuldades da operação conjunta EPT-Viação Alpina se agravaram. Era preciso controlar separadamente frotas, atividades de manutenção, materiais, custos e pessoal. Nem sempre essa separação foi possível, mesmo existindo duas equipes de direção diferentes.

Ao longo da intervenção foi se explicitando o interesse em desapropriar a Viação Alpina. BICALHO registra que as dificuldades para implantação vieram em reforço a esse interesse, que estava presente anteriormente, conforme depoimento do secretário de transportes, Nazareno Affonso:

"A gente não pretendia intervir, mas também tinha claro que, se entrássemos em uma empresa, seria para não mais sair" (BICALHO, 1993, p. 125).

A garagem da Viação Alpina, sendo considerada uma boa garagem, se adequava a esses propósitos, conforme se pode concluir do depoimento de Marcos Bicalho, em que afirma que "a intervenção na Alpina não foi de graça". Quando a EPT comprou os ônibus, em fevereiro, sua garagem não estava sendo instalada: a Secretaria de Transportes já não queria instalá-la, pois pretendia ficar com a garagem da Viação Alpina.



Ao longo dos meses em que durou a operação conjunta EPT-Viação Alpina, a EPT foi ampliando sua operação, até atingir uma participação em torno de 30% dos passageiros transportados. Passou a operar novas linhas, além das iniciais, e a comercializar os passes escolares das linhas municipais.

Em maio de 1990 a EPT enfrentou sua primeira negociação com o Sindicato dos Condutores. As empresas públicas do ABC assinaram acordo diferente das empresas privadas, com uma série de cláusulas sociais e de efeito econômico (antecipação do dia de pagamento).

3.2.3. Fase Pós-Intervenção (setembro de 1990 a junho de 1991)

Em agosto de 1990, concluíram-se, finalmente, as negociações com os empresários de transporte para a implantação da Receita Pública. Na terceira tentativa desde o início do governo, conseguiu-se realizar a licitação por lotes de veículos para operação dos serviços no sistema de receita pública. As empresas que já operavam no município foram contempladas, à exceção da Viação Alpina. O contrato foi assinado em 27 de agosto. (BICALHO, 1993, p. 132).

Em setembro, pôde ocorrer a municipalização do sistema de transporte, com o início da operação do sistema de Receita Pública. Neste mesmo mês, a prefeitura realiza a já esperada desapropriação da Viação Alpina. Com a desapropriação, termina a intervenção. A frota e as instalações da Viação Alpina são assumidas pela EPT. Para resolver o problema de passagem do pessoal da empresa desapropriada para a empresa pública a prefeitura e a EPT realizam a sub-rogação trabalhista dos empregados da Viação Alpina pela EPT.



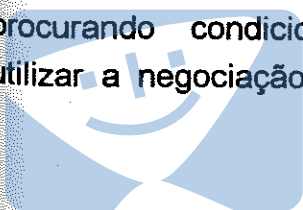
Com o término da intervenção, a equipe de intervenção foi desativada. O duplo comando existente na garagem, com a diretoria da EPT e a equipe de intervenção, foi substituído pela unicidade de comando.

Terminada a intervenção, a desapropriação e a incorporação da Viação Alpina, a empresa que surgiu era diferente do projeto original. A frota desapropriada possuía idade média considerada bastante elevada, com alguns veículos superando dez anos de uso.

Nos meses de novembro e dezembro a EPT comprou mais 12 ônibus. Em novembro foram dois veículos Mercedes-Benz O371. Em dezembro foram adquiridos 10 ônibus Mercedes-Benz O364 e O365, usados. Pela primeira vez a EPT adquiriu ônibus de modelos mais atrasados que o O371, que viriam juntar-se à frota que pertencera à Viação Alpina, composta basicamente por veículos encarroçados.

No mês de dezembro de 1990, também, ocorreu a eleição da Primeira Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA) da EPT. Em março de 1991, a seguir, ocorreu eleição do representante dos empregados no conselho de Administração da empresa.

Em maio de 1991, ocorreu uma nova negociação com o Sindicato dos Condutores. A EPT passou a ter uma postura menos complacente que em 1990 ou que aquela, de total apoio aos trabalhadores, que a prefeitura adotou em 1989, quando ainda não operava os serviços. Foram questionadas algumas cláusulas sociais. A EPT defendeu acordo único, porque um acordo diferenciado significava uma remuneração diferenciada entre privadas e públicas, mas não se conseguiu o acordo único. Nesta negociação, a EPT apresentou já um maior embasamento, procurando condicionar concessões a contrapartidas de desempenho e utilizar a negociação como instrumento de busca de produtividade, sem



Smile

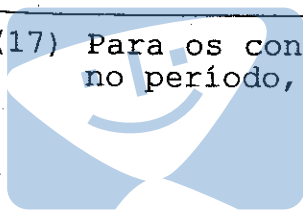
grandes resultados. Houve várias greves no período, pois tratava-se de uma situação em que os grandes índices inflacionários e respectivas medidas governamentais haviam causado um grande impacto, tornando a negociação mais difícil.(17)

Ao longo desta fase, foi crescendo o entendimento, por parte da direção da Secretaria de Transportes, de que havia uma inadequação da estruturação da empresa às condições de seu funcionamento. O projeto original, formulado em 1989, não considerava a situação criada com a absorção da Viação Alpina pela EPT.

Com base nessa avaliação, foi iniciado um processo de reestruturação da empresa. A EPT contratou os serviços de um consultor externo, Paulo Itacarambi, para a reestruturação.

A reestruturação da empresa constituiu-se em uma mudança importante na história da empresa. A empresa inicialmente concebida, marcada por uma certa idealização do conceito de empresa pública, tivera sua implantação prejudicada pela intervenção e desapropriação da Viação Alpina. Não só o cronograma inicial perdera sua viabilidade. Outros elementos da concepção original também perderam o sentido, como a padronização da frota e a ênfase no treinamento inicial dos funcionários de operação. A frota da empresa, além disso, não era mais constituída apenas por ônibus com baixa idade. Alguns veículos desapropriados superavam uma década de serviço.

(17) Para os conflitos em torno das negociações salariais no período, ver BICALHO (1993).



Smile

A reestruturação significou o entendimento, por parte da direção da empresa, de que apenas uma gestão bem-intencionada e um projeto técnico cuidadoso não eram suficientes para garantir a operação eficiente da empresa.

Para Marcos P. Bicalho, pode-se dizer que:

"A reestruturação da EPT significa abandonar o modelo da CMTC e se inspirar na empresa privada."(18)

No processo, foi eliminado um nível hierárquico na empresa, com o objetivo de aproximar a direção da área operacional, seguindo a mesma tendência verificada nas empresas privadas de vários setores. Com isto, a estrutura organizacional da empresa procurou incorporar um elemento das empresas privadas de transporte coletivo, caracterizadas por uma estrutura organizacional com poucos níveis hierárquicos e pequeno número de posições de chefia. Além da mudança na estrutura organizacional, foi realizado um corte radical de pessoal:

"Na reestruturação organizacional da EPT procurou-se 'enxugar' a empresa eliminando níveis intermediários de chefias e reduzindo pessoal. Buscou-se aproximar as instâncias de decisão e execução, e evitou-se colocar assuntos diversos sob uma mesma coordenação." (ITACARAMBI & BORN, 1991, p. 35)

A estrutura de cargos também foi modificada. Cargos cujas descrições de funções eram muito genéricas -o que dificultava o processo de contratação-, que eram uma nítida influência da CMTC, foram substituídos por cargos com descrições específicas.

(18) Cf. depoimento de Marcos P. Bicalho.

A reestruturação foi acompanhada de uma mudança na direção da empresa: Liane N. Born substituiu Carlos A. Morales na superintendência. Carlos A. Lamarca substituiu Marcos P. Bicalho na Gerência de Transporte e Frota e Mauricio M. B. de Carvalho substituiu José Alberto Villar na Diretoria Administrativo-Financeira(19). Outros cargos de supervisão sofreram mudanças.

Após a reestruturação, a EPT deu "um salto de eficiência", segundo depoimento de Marcos P. Bicalho. Este "salto" pode ser atribuído não somente às medidas da reestruturação, mas também à adoção de uma postura mais pragmática por parte da nova diretoria, que não hesitou em adotar posturas próximas à da gestão privada, como a aplicação de medidas disciplinares. De certa forma, também, a reestruturação significou uma mudança de visão com relação aos trabalhadores: não bastava respeitar seus direitos e sua organização para despertar sua consciência de classe e comprometê-los, de imediato, com a administração da empresa. A relação entre empresa e trabalhadores passou a ser vista como mais complexa e as situações de conflito como naturais.

3.2.4. Fase de Consolidação (junho de 1991 a março de 1992)

A partir do processo de reestruturação interna, com a mudança de estrutura e o "enxugamento administrativo", a EPT entrou em uma fase de consolidação. Seu desempenho operacional manteve-se em níveis bastante expressivos e a empresa conseguiu equilíbrio do ponto de

(19) Os três dirigentes substituídos assumiram, respectivamente, a coordenação de gabinete da Secretaria de Transportes, e, na EPT, a Assessoria Técnica e a Assessoria Jurídica.



vista econômico-financeiro, sustentando seu funcionamento apenas com as receitas obtidas na operação e nas atividades auxiliares de gerenciamento. Este processo coincide com o momento em que o sistema de Receita Pública também se consolida, mantendo altos índices de aprovação popular, sem que se verifiquem conflitos significativos com as empresas privadas.

Com a estabilidade conseguida, intensifica-se o envolvimento da Secretaria de Transportes e da EPT nas disputas por hegemonia em que se colocavam.(20)

Nesse período, também intensifica-se a atuação do Secretário de Transportes, Nazareno Affonso, no Fórum Nacional de Secretários de Transportes, na ANTP e em articulações em nível nacional. A superintendente da EPT, Liane N. Born, passa a participar ativamente dos movimentos dessa disputa.

Outra característica desta fase é o fato de que, com a intervenção e a desapropriação concluídas e os principais pontos do projeto de reestruturação da empresa implantados, a EPT pôde ampliar sua atuação, podendo assumir novos encargos.

Em outubro de 1991 ocorreu a implantação do sistema municipal de passes, com a criação do passe comum e início da comercialização do vale-transporte pela EPT. A AETC-ABC continuou a comercializá-los -a despeito do interesse do governo municipal em criar um monopólio nas mãos da EPT. Em novembro de 1991, teve início a operação da linha C-10 (Circular Centro), primeira experiência da Secretaria de Transportes com integração física e tarifária. A linha foi implantada para

(20) A missão da EPT nas disputas por hegemonia é abordada no item 3.1.3.6. deste trabalho.



Smile

permitir que moradores do 2º subdistrito pudessem se deslocar de ônibus pela área central, pagando apenas uma tarifa. Os passageiros trocavam de ônibus no terminal, sem pagar nova passagem. A EPT foi responsabilizada pela operação desta linha, em virtude de sua missão de promover o desenvolvimento de novas tecnologias e técnicas de operação. A nova linha foi operada, até o final de 1992, dentro dos padrões de desempenho das demais linhas da empresa.

A empresa continuou investindo em reforma e ampliação das suas instalações, adquirindo equipamentos e contratando as obras para transferência da sede administrativa para o mesmo imóvel da garagem.

Na área de recursos humanos foram implantados novos benefícios, como auxílio-creche e convênio médico. É iniciada em agosto de 1991 a publicação do boletim informativo interno *Circular EPT*.

3.2.5. Fase da Dispersão (março de 1992 a dezembro de 1992)

Em outubro de 1992, ocorreu a eleição para o sucessor do prefeito Celso Daniel. O processo eleitoral foi a preocupação dominante naquele ano.

Ao longo do processo, o grupo dirigente da EPT e da Secretaria de Transportes alinhou-se ao grupo político ligado ao prefeito, que obteve uma dupla derrota: inicialmente seu candidato (Antonio Carlos Granado, que participara do secretariado como coordenador de planejamento) foi derrotado na prévia interna do partido pelo vice-prefeito José Cicote. As disputas internas ao PT que precederam a prévia criaram um clima de ruptura interna no partido, inclusive com ataques públicos entre as partes envolvidas.⁽²¹⁾

(21) Cf. item 3.2.1. deste trabalho.

Apesar dos conflitos internos existentes no PT, o candidato vencedor da prévia do partido recebeu apoio do prefeito e também da equipe dirigente da EPT e da Secretaria de Transportes. Em outubro, foi derrotado no primeiro turno das eleições pelo ex-prefeito Newton Brandão.

Sob esse conturbado pano de fundo oferecido pela eleição municipal de outubro, esta fase da trajetória da empresa se caracterizou por três movimentos, ao longo de 1992, observados tanto na EPT como na Secretaria de Transportes:

- A intensificação das críticas ao sistema de transporte coletivo adotado e à EPT;
 - A crise de financiamento do sistema de transporte coletivo e
 - A saída gradual da equipe dirigente da EPT e da Secretaria de Transportes.
- a) **Intensificação das Críticas ao Sistema de Transporte Coletivo Adotado e à EPT;**

As críticas, por parte do candidato Newton Brandão e seus apoiadores, ao sistema de transporte coletivo e à EPT eram previsíveis, por ter sido este um setor que sempre garantiu ao governo municipal um bom nível de aprovação popular. Coincidiram com as críticas que o candidato do PPR à prefeitura de São Paulo fazia ao sistema de transporte municipalizado e à CMTC, na disputa eleitoral daquela cidade. O quadro oferecido pelos dois candidatos representantes de forças políticas classificadas como conservadores⁽²²⁾ era semelhante: a prefeitura estava

(22) Os dois candidatos, o de Santo André e o de S. Paulo, eram filiados a partidos considerados à

gastando muitos recursos com o subsídio ao transporte coletivo, o sistema de pagamento por serviços prestados era muito mais vantajoso para os empresários do que para a prefeitura, as empresas públicas eram altamente ineficientes, sendo seus enormes déficits os responsáveis pelas tarifas elevadas.

A prefeitura, face ao acirramento dos ataques ao sistema de transporte e à EPT, procurou investir em publicidade do sistema, através de folhetos e de anúncios afixados nos ônibus.

Não há pesquisas que indiquem o efeito dos ataques à política de transportes implantada ou à operação dos serviços pela EPT nos resultados da eleição de outubro. Entretanto, não há evidências que permitam sugerir que desempenharam uma função decisiva na disputa.

Durante o período de definição do candidato do PT a prefeito para as eleições de 1992, as críticas não se limitaram aos partidos de oposição. José Cicote e seus partidários atacaram publicamente a política de transporte adotada, defendendo a estatização total do sistema.

b) Crise de Financiamento do Sistema de Transporte Coletivo

No segundo semestre, os efeitos da inflação no custos dos serviços municipais de transporte coletivo causavam problemas para a administração tarifária. Tratando-se de um ano de eleições municipais, não havia muita disposição para aumentar a tarifa, mas não era possível evitá-los completamente, uma vez que a prefeitura não dispunha de recursos suficientes para absorver os aumentos de custos. Algumas medidas de

direita do espectro político, e haviam apoiado a ditadura militar (1964-1985).



Smile

racionalização do sistema foram adotadas, mas seu alcance era bastante reduzido. Em setembro, com a revisão dos contratos com as empresas operadoras, ocorreram revisões nos critérios e procedimentos de pagamento que permitiram uma redução dos custos da ordem de cerca de 10%.

Somou-se às dificuldades econômicas um problema de ordem orçamentária: devido aos elevados índices de inflação, as previsões de dotações orçamentárias e arrecadação contidas no orçamento municipal mostraram-se irreais. A Câmara Municipal, onde o governo estava em minoria, criou dificuldades para aprovação do excesso de arrecadação e das suplementações orçamentárias.

O resultado dessa situação foi a incapacidade da prefeitura de pagar as empresas operadoras. Nesse momento, já no final do governo, a EPT assumiu a gestão dos recursos. Após arrecadá-los junto às empresas operadoras, não mais os repassava à prefeitura. Com os recursos arrecadados, providenciava o pagamento às empresas, proporcionalmente aos serviços prestados, uma vez que a arrecadação do sistema não era suficiente para cobrir os custos.

c) Saída da Equipe Dirigente

Ao longo de 1992, a equipe dirigente da EPT e da Secretaria de Transportes deixou suas funções no governo municipal. A maioria dos membros saiu ao final do governo, mas vários deles se afastaram antes, o que caracterizou esta fase também por gradualmente ocorrer a dissolução da equipe.

Ainda no primeiro semestre, Carlos Augusto Lamarca, gerente de transportes e frota da EPT, afastou-se da empresa, convidado para trabalhar na CMTC, em São Paulo, que naquela ocasião implantava a



municipalização do transporte coletivo, com um sistema semelhante ao de Santo André.⁽²³⁾ A saída de Lamarca, que, antes de ocupar a gerência de transporte e Frota da EPT havia sido coordenador da Receita Pública no Departamento de Transporte Público, ainda que representasse a saída de um técnico de extrema importância na reformulação e gestão da política de transporte coletivo e da EPT, recebeu uma avaliação positiva: podia ser lida como o reconhecimento de que a experiência do sistema de transporte coletivo de Santo André era uma referência no campo técnico-político de transporte coletivo do PT. Naquele momento, a disputa pela hegemonia nesse campo era um dos marcos da atuação da equipe de transportes de Santo André, que procurava intervir na formulação do programa de governo do então candidato do PT à prefeitura da capital paulista, Eduardo Suplicy.

A superintendente da EPT, Liane N. Born, se afastou da empresa em novembro, em licença-maternidade. O assessor técnico, Marcos Bicalho, assumiu a superintendência até o final do ano e da gestão.

Com o final de governo, tendo perdido a eleição em Santo André, a equipe se dispersou por várias cidades onde o PT vencera as eleições. O secretário de transportes, Nazareno S. Affonso, assumiu a direção da Secretaria de Transportes de Porto Alegre em 1993. Levou consigo Cristina Baddini Lucas, Roberto Moreira, Maurício Muniz Barreto e depois Cleanto de Freitas, assistente do diretor de trânsito, que inicialmente

(23) O primeiro a sair da equipe dirigente da área de transportes foi Carlos Antonio Morales, em dezembro de 1991 (portanto, para efeito da periodização adotada, na fase anterior), para assumir a presidência da Empresa de Transporte Coletivo de S. Bernardo do Campo (ETCSBC), município do ABC de porte semelhante ao de Santo André, também governado por um prefeito então filiado ao PT. Antes, na verdade, alguns técnicos já haviam se afastado, mas não ocupavam as posições mais importantes de direção.



assumiu a secretaria de transportes de Natal. Com a vitória do PT nas eleições para o governo do Distrito Federal, Nazareno S. Affonso foi nomeado secretário de transportes, em final de 1994.

A maioria dos demais técnicos assumiu posições de comando em outras cidades: o diretor do DTP, Ricardo Mendanha Ladeira, tornou-se diretor da BHTRANS, empresa pública gestora do transporte coletivo em Belo Horizonte, para onde foi também Eduardo Junqueira Reis, diretor de trânsito em Santo André e Marcelo Cintra do Amaral. A ex-superintendente da EPT, Liane N. Born, assumiu a direção da área de transporte coletivo em Betim. Claudinei Castanha, supervisor financeiro da EPT, tornou-se responsável pela divisão de transporte e trânsito da prefeitura de Itabuna. Patrícia Veras assumiu posição de direção na área de transporte coletivo de São Vicente. Paulo José L. Baptistella, diretor de vias públicas da Secretaria de Transportes, assumiu semelhante posição em São José dos Campos. Carlos Morales e Carlos Augusto Lamarca assumiram a direção da ETCD, em Diadema. Marcos Bicalho, José Alberto da Costa Villar e, mais tarde, Carlos Augusto Lamarca, assumiram funções na EMDEC, empresa pública de transporte coletivo de Campinas, onde o PSDB vencera as eleições.

Com a nomeação de Nazareno S. Affonso para a Secretaria de Transportes do Distrito Federal, Liane N. Born assumiu a direção da TCB, a empresa pública de transporte coletivo de Brasília. O ex-secretário de transportes de Santo André também levou para sua equipe o ex-diretor do DTP, Ricardo Mendanha Ladeira, que inicialmente fôra para Belo Horizonte.

3.2.6. A EPT na gestão iniciada em 1993

Na gestão posterior à de Celso Daniel na prefeitura de Santo André, assumiu o governo municipal Newton Brandão, ex-prefeito e vencedor da eleição de 1992 pela coligação PTB-PMDB, de oposição.(24)

(24) Este estudo não se detém na trajetória da EPT após 1992, tendo seu escopo focado o período

Em função da coligação que formou a chapa vencedora, o prefeito, do PTB, nomeou o vice-prefeito, José de Araújo, do PMDB, secretário de transportes. O superintendente nomeado para a EPT, foi também um nome do PMDB, ligado ao novo secretário: José Roberto Ciuffi.

A empresa passou a ser apresentada não mais como EPT, mas como EPTSA. O Diário do Grande ABC noticia em nota de 09/04/93 (p. 5) a mudança de sigla, informando que se devia ao fato de que a antiga sigla "lembra o partido da administração passada".(25)

A EPT e o sistema de transportes haviam sido alvos de críticas pesadas no período eleitoral. Na avaliação do novo governo, o sistema de transporte implantado na gestão de Celso Daniel preocupava-se em ampliar significativamente a oferta de serviços, o que trouxe custos que o município não tinha como suportar. Conforme registra o depoimento do superintendente da EPT, José Roberto Ciuffi:

"Com a receita pública as linhas ficaram mais longas. Era uma política de subsídio. O transporte era a menina dos olhos do prefeito, que vinha de atuação nesta área. A Prefeitura subsidiava: em 93 o subsídio chegou a 700 mil dólares por mês, segundo o secretário da fazenda. Na verdade,

correspondente à gestão do prefeito Celso Daniel na prefeitura de Santo André, conforme apresentado na introdução do trabalho. Entretanto, foi considerado conveniente apresentar, ainda que de maneira breve, informações a respeito das ações do novo governo quanto à EPT, permitindo identificar algumas consequências da gestão 1989-1992.

- (25) A razão social da empresa não foi alterada. Para garantir uniformidade e clareza, neste trabalho mantivemos a sigla EPT também para o período em que se passou a utilizar EPTSA.



Smile

considerando-se a receita financeira obtida pela diferença de nove dias entre a arrecadação e o pagamento às empresas, aproximava-se de US\$ 500 mil. Na administração passada, quando se mandava estender uma linha, os empresários gostavam, porque estavam ganhando dinheiro."

Opiniões que se baseavam nesta linha de análise, classificando o sistema de receita pública de "capitalismo sem risco", eram predominantes nos setores de oposição ao Partido dos Trabalhadores, não só em Santo André, mas também em São Paulo, onde se implantara sistema semelhante.

O jornal Diário do Grande ABC apresentava para a opinião pública as diferenças entre o déficit operacional do sistema como déficits da EPT. Esta incorreção pode ser atribuída ao interesse em atacar a empresa pública, em função de seu posicionamento de oposição ao PT e sua postura de base neo-liberal, visto que o jornal com certeza conhecia o funcionamento do sistema montado na gestão de Celso Daniel. O jornal apoiou explicitamente o fim do sistema de receita pública em editorial de 01/04/93:

"A administração direta não pode ficar tapando os rombos constantes na Empresa Pública de Transportes; as linhas de ônibus deficitárias ou pouco lucrativas não podem levar a empresa que as atende ao aviltamento do serviço para não ir à falência; as empresas que exploram as linhas mais rentáveis não podem ficar com o lucro, numa situação de privilégio".(26)

(26) O jornal apresenta uma dupla inverdade: nem os 'rombos constantes' eram originários da operação da EPT, e sim do sistema, nem existia diferença de rentabilidade das linhas, uma vez que a remuneração das empresas era por quilômetro rodado. A diferença de rentabilidade das linhas só existiria se a remuneração fosse por tarifa.



A nova administração municipal não pretendia manter o sistema operando com subsídio. Segundo depoimento do superintendente da EPT, José Roberto Ciuffi:

"O transporte não era mais prioridade, na nova gestão. O prefeito me disse que eu ia tocar a empresa, mas que ele não iria colocar dinheiro na empresa e no sistema."

A Secretaria de Transportes e a EPT, para reduzir os custos do sistema, extinguiram o sistema de receita pública, voltando a remunerar as empresas pela arrecadação na tarifa.

Pensou-se, inicialmente, em fazer racionalizações das linhas, mas houve temor das reações populares. Em depoimento, o superintendente da EPT, José Roberto Ciuffi, afirmou que "haveria uma grita geral na comunidade", uma vez que houve participação ativa da população na definição das novas linhas. As únicas mudanças realizadas foram a extinção da linha C-10 (Circular Centro) e das linhas noturnas que, pela baixa demanda, não geraram problemas.

Chegou-se a cogitar a implantação de uma câmara de compensação, mas a alternativa escolhida foi a realização de nova licitação, para a operação remunerada pela arrecadação das tarifas. Segundo o superintendente da EPT, José Roberto Ciuffi, havia poucas linhas que seriam rentáveis sob a remuneração por tarifa, e as melhores estavam com a EPT, o que gerou reação negativa dos empresários à mudança.



Nesse conflito, a prefeitura ameaçou convidar empresários de fora da cidade para a nova licitação. A solução encontrada foi a montagem de lotes de serviço de forma que o IPK médio de cada um deles fosse rentável. Segundo o superintendente da EPT:

"Umas nove, dez linhas eram sociais. Fizemos junção, nos módulos que foram montados, de linhas sociais com linhas rentáveis, para ter um IPK médio que fosse aceitável."

A licitação se realizou e o sistema de receita pública foi extinto em 23 de setembro de 1993, quando encerraram-se os contratos assinados em 1990 e renovados em 1992. O restante do regulamento do transporte coletivo foi mantido em vigor, inclusive a estrutura de fiscalização.

Na nova licitação, a EPT manteve as mesmas linhas, consideradas as mais rentáveis do sistema, tanto pelo superintendente da empresa como pelo presidente da AETC-ABC, Baltazar José de Souza, que defendia a redistribuição das linhas rentáveis da EPT entre as empresas privadas, para que se pudesse realizar alteração no sistema.(27)

Além das linhas (à exceção da linha C-10, Circular Centro, que foi extinta), a EPT manteve a mesma participação no sistema (por volta de 30% dos passageiros transportados) que em 1992. No novo sistema, a EPT manteve o IPK médio mais alto.

A Secretaria de Transportes e a EPT aproveitaram a ocasião para introduzir uma mudança no sistema de passes, com o reembolso às empresas passando a ocorrer três dias depois de sua entrega à EPT, pelo

(27) "Brandão Diz que Mudança no Transporte Manterá a EPT". Diário do Grande ABC, 02/04/93.



valor de sua emissão. Como a inflação estava elevada, entre a venda e o reembolso às empresas o valor da passagem já havia se alterado. Isto trazia resultados financeiros significativos que ajudavam a custear o déficit operacional da EPT, à época estimado pelo superintendente José Roberto Ciuffi em cerca de 15%.

Este desfecho da crise dos transportes iniciada no governo de Newton Brandão, com a mudança do sistema de remuneração das empresas operadoras e manutenção da EPT, não foi conseguido de forma pacífica. A intenção do prefeito, além de retornar à remuneração por tarifa, era privatizar a EPT. Quanto a este último ponto, entretanto, encontrou fortes resistências no PMDB local, que participara da coligação que o elegeu e que controlava, em função dos acordos eleitorais, a Secretaria de Transportes e a EPT. O superintendente da EPT, em depoimento, afirmou que "foi uma luta homérica manter a prefeitura pagando até setembro", quando se encerravam os contratos, pois o prefeito queria mudar imediatamente a forma de remuneração:

"Nós queríamos desesperadamente manter a empresa pública. Entendemos que a empresa pública como gestora era fundamental. Nós sempre tivemos empresários que faziam o que bem entendiam. O grande mérito da criação da empresa pública foi trazer a gestão do transporte para o campo da administração pública."

Com os rumores de privatização da empresa, nos primeiros meses da gestão o clima de instabilidade dominava a empresa, conforme retratado por PECORARO (1993):

"Passou-se no início do ano [1993] por um período tenso entre nova administração e funcionários, gerado em parte pela situação de oposição partidária e em outra pela incerteza mesma quanto à real intenção da nova administração municipal no que se referia à manutenção ou não da empresa como pública."

The logo consists of a stylized blue smiley face icon above the word "Smile" in a sans-serif font, where the letter 'i' is green and the rest are grey.

Smile

A manutenção da EPT pode ser vista, assim, como uma derrota política do prefeito Newton Brandão, ocorrida internamente à administração. Dentro da coligação no governo, o prefeito e o PTB não tiveram poder suficiente para fazer com que o PMDB concordasse com a privatização da empresa.

Na nova gestão, a EPT continuou comprometida com a maioria dos aspectos da múltipla missão a ela atribuída no governo anterior.

No momento de crise com os empresários, para mudança no sistema de remuneração, foi utilizada como um instrumento de pressão contra os operadores privados, uma vez que a prefeitura não dependia integralmente deles para a operação dos serviços. Também garantiu a prestação de um nível mínimo de serviços durante os momentos de greve (144 horas no primeiro biênio de governo), operando linhas das empresas particulares.

Quanto ao fornecimento de informações sobre o funcionamento das empresas operadoras, segundo o superintendente José Roberto Ciuffi, com a implantação da remuneração por tarifa o papel da EPT tornou-se bastante importante. As informações obtidas a partir da operação da EPT subsidiavam os cálculos da planilha tarifária.

No novo governo, a EPT aumentou sua participação na gestão do sistema, adotando uma postura de co-gestora, ainda que informalmente. Ainda em 1993, ocorreram conflitos entre o diretor do DTP e o superintendente da empresa, que terminaram por levar à substituição do diretor. A partir deste momento, a ligação EPT-DTP se consolidou, com a EPT tornando-se protagonista da gestão do sistema. Segundo o o superintendente da EPT, José Roberto Ciuffi:



Smile

"O DTP trabalha 24 hora por dia em contato conosco. Os gastos da EPT são parâmetro para o DTP elaborar a planilha de custos. Isto está funcionando mesmo. A fiscalização se mantém; há um imbricamento total."

Para a nova gestão, a separação clara entre gestão e operação não era uma preocupação clara como havia sido na gestão anterior, preocupada em demonstrar que a EPT não se converteria em uma nova CMTC e que, por isto, atribuiu à EPT apenas a realização de atividades auxiliares no gerenciamento do sistema, de caráter operacional.

A missão de ser instrumento de disputa pela hegemonia política também perdeu sua importância relativa e passou a restringir-se ao plano da política partidária local onde, com a assunção de atividade de gestão, a força política da EPT tornou-se significativa. A redução da participação da direção da EPT (e também da Secretaria de Transportes) em eventos e atividades no campo técnico de transportes (seminários, congressos da ANTP etc.) deve ser lida não só pela ótica da contenção de custos. Não sendo seus principais dirigentes originários desse meio e não tendo um projeto de intervenção no campo, não se justificaria o mesmo interesse demonstrado no governo anterior.

Além da mudança na forma de remuneração das empresas operadoras, a nova gestão também promoveu mudanças na administração da EPT, em resposta às dificuldades financeiras encontradas.

No primeiro semestre de 1993, segundo a direção da empresa, o déficit operacional da EPT era de cerca de 15% da receita operacional (ROP). Com o fim da receita pública, a empresa perdeu não só a taxa de gerenciamento, como também a receita financeira (não-operacional) originada pela aplicação dos recursos arrecadados pelo sistema e daqueles destinados ao pagamento das empresas operadoras. Em



períodos de inflação elevada (como praticamente todo o período da vigência da receita pública), esses recursos podiam atingir valores da ordem de 10% da ROP da empresa.

O plano de estabilização econômica de julho de 1994 ("Plano Real"), se por um lado causou perda de receita financeira gerada pelo sistema de passes, trouxe um aumento de demanda para todo o sistema, que significou um incremento na ROP. Esse aumento da demanda, significou uma consistente inflexão na curva de demanda, que vinha apresentando um comportamento descendente.

Pode-se observar que no segundo semestre de 1993 foram transportados 10949 mil passageiros pela EPT. No período correspondente em 1994 (logo após a entrada em vigor do "Plano Real"), o número de passageiros subiu para 11615 mil, significando um crescimento de 6% no semestre.

Esse aumento do número de passageiros transportados não foi acompanhado de mudanças na oferta de serviços, contribuindo, portanto, para redução do déficit da empresa.

Mesmo assim, segundo o superintendente da EPT, José Roberto Ciuffi, foi necessário "fazer alguma racionalização de custos e de pessoal", que, resultaram na redução do déficit de 15% para 10% da ROP.

O principal item desta racionalização de custos foi a redução do quadro de pessoal, conforme apresentado na tabela abaixo:



TABELA 3.1. - EVOLUÇÃO DO QUADRO DE PESSOAL DA EPT

(em número total de funcionários)

	JANEIRO/93	JANEIRO/95	VARIAÇÃO
Nº de func.	692	615	- 11%

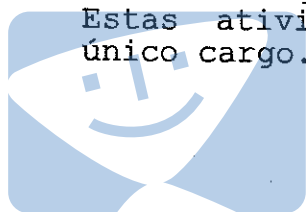
Fonte: EPT, 1995.

A racionalização do quadro de pessoal concentrou-se principalmente na área administrativa da empresa, com o não preenchimento de todos os cargos em comissão, a concentração de atribuição e eliminação de níveis intermediários de chefia.(28)

Os custos com comunicação também foram reduzidos. As revistas *Trajetó* não foram mais publicadas, assim como o boletim interno *Circular EPT*.

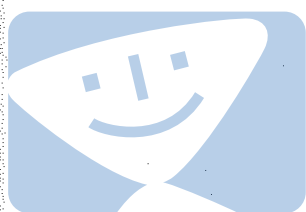
Como parte das medidas de racionalização, foram realizadas ações de aperfeiçoamento dos controles de materiais (peças e ferramentas), com reforma e adaptação de instalações. Segundo a nova direção, foram encontradas falhas de controle nessa área.

(28) Por exemplo, na área de arrecadação havia os cargos de encarregado, chefe, tesoureiro e supervisor. Estas atividades foram todas concentradas em um único cargo.



Smile

Apesar das dificuldades financeiras, a nova gestão conseguiu terminar de pagar as obras da garagem e investir em veículos e instalações sem receber recursos da prefeitura. Sete ônibus novos foram comprados à vista, em um investimento de cerca de R\$ 371 mil (aproximadamente US\$ 435 mil). Os ônibus comprados foram veículos encarroçados novos, fabricados pela Volkswagen. Essa compra significou um rompimento com a diretriz de padronização da frota em veículos Mercedes-Benz monobloco O371, que nunca pôde ser totalmente aplicada.



Smile

Capítulo 4

CARACTERIZAÇÃO DA EXPERIÊNCIA DA EMPRESA PÚBLICA DE TRANSPORTES DE SANTO ANDRÉ



Smile

4.1. A EPT Como Instrumento da Política de Transporte Coletivo

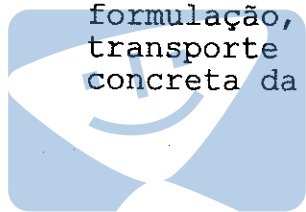
Neste capítulo estabelece-se uma caracterização da EPT de acordo com o duplo enfoque utilizado no trabalho: como instrumento da política de transporte e como unidade de produção remunerada de serviços.

Para a caracterização da empresa como instrumento da política de transporte, é preciso considerar a múltipla missão estabelecida para ela e a forma como sua gestão procurou cumprir essa missão.⁽¹⁾

Trata-se, portanto, de verificar como se deu, na prática, a atuação da empresa dentro da política de transporte coletivo adotada pela prefeitura de Santo André no período estudado.

No caso da visão da EPT como unidade de produção remunerada de serviços, a abordagem que deve ser adotada é a de identificar os principais aspectos da sua estrutura organizacional e da gestão dos três sistemas principais para a operação da empresa: recursos humanos, finanças e produção, levando em conta as diretrizes pré-estabelecidas para a empresa quanto à sua gestão. Também é analisada a forma como ocorreu, na prática, a participação de usuários e trabalhadores na gestão da empresa.

(1) Os vários aspectos da múltipla missão estabelecida para a EPT são apresentados no capítulo 3 do trabalho. Neste capítulo, a preocupação é confrontar a elaboração teórica dos responsáveis pela formulação, implementação e gestão da política de transporte coletivo e da EPT com a experiência concreta da empresa.



Smile

Com isto, esta parte do trabalho permite que se compreenda como a EPT foi gerida, tanto do ponto de vista da política de transporte coletivo como do ponto de vista da sua administração como empresa operadora de serviços de transporte coletivo. Este capítulo acrescenta informações que permitiram estabelecer conclusões sobre a experiência, dentro dos limites do estudo realizado.

4.1.1. Instrumento de Poder em Conflitos com o Capital Privado

A EPT foi utilizada como instrumento de poder contra o capital privado em duas formas, de acordo com as necessidades da gestão da política de transportes. (2)

A primeira forma de utilização da empresa para aumentar o poder do governo municipal em relação aos empresários de transporte coletivo, com certeza a mais marcante, encontra-se no papel desempenhado pela EPT no processo de intervenção na Viação Alpina.

Apesar das dificuldades enfrentadas no processo de intervenção, a EPT conseguiu manter as linhas da Viação Alpina operando, o que significou a garantia da prestação dos serviços à população.

A intervenção teve efeitos positivos para a prefeitura na difícil negociação com as empresas operadoras, que não aceitavam o novo sistema proposto. Foi uma nítida demonstração de força do governo municipal.(3)

(2) Cf. item 3.1.3.1. deste trabalho.

(3) Note-se que o proprietário da empresa era, também, presidente da AETC-ABC.



Smile

Segundo depoimento de Carlos Morales, a intervenção foi a principal ação que garantiu a implantação do novo sistema de transporte coletivo em Santo André.

A partir de sua importância na intervenção, a EPT pôde apresentar-se como empresa pública capacitada para intervir nos serviços quando necessário. Passa, então, a funcionar como elemento de pressão permanente, ainda que não seja mais necessário à administração municipal declará-la como tal.

Observando-se a experiência da gestão da política de transportes implantada, percebe-se que esta missão da EPT, no entanto, perde muito do seu significado após a implantação do sistema de Receita Pública e aumento do nível de serviço oferecido. Como as empresas sentiram-se beneficiadas pelo novo sistema, não havia risco imediato de conflito destas com o governo municipal. Neste sentido, a formalização da nova relação através de um contrato de prestação de serviços firmado entre a EPT e as empresas operadoras privadas, com os índices, prazos e critérios de remuneração claramente definidos, preveniu que conflitos significativos surgissem.

A utilização da empresa pública como forma de garantir a continuidade da prestação dos serviços em caso de locaute dos empresários significa que a empresa pública constitui-se, de fato, em uma reserva de capacidade de operação à disposição do governo municipal. Essa reserva pode ser utilizada em outras situações nas quais a continuidade dos serviços submeta-se ao risco de interrupção. Em 1993, já no governo subsequente ao de Celso Daniel, essa capacidade de operação foi utilizada para garantir um suprimento mínimo de serviços em situações de greve dos trabalhadores do setor. Segundo o superintendente da EPT, José Roberto Ciuffi:



Smile

"Também como garantia da prestação do serviço a EPT tem funcionado. Durante a nossa gestão [até janeiro de 1995], o sistema parou 144 horas e a EPT parou só 4 horas, e ainda cobriu as linhas de outras empresas. Não entrou na greve. A EPT tem um canal aberto com o sindicato. As quatro horas de paralisação aconteceram por desencontro. A relação com sindicato é muito tranquila."

Logicamente, dispondo de uma frota correspondente a cerca de 30% da frota municipal total, a EPT permite contornar razoavelmente esses dois tipos de situação de emergência: o locaute das empresas e a greve dos trabalhadores. Contra esta última situação, no entanto, o poder de intervenção do governo municipal depende do sucesso das ações da empresa para evitar que os trabalhadores da EPT venham a aderir às greves.

4.1.2. Fornecimento de Informações sobre o Funcionamento das Empresas Operadoras

A missão de permitir que o órgão gestor do sistema de transportes dispusesse de informações sobre a produção dos serviços recebeu um destaque especial do grupo que concebeu, implantou e geriu a EPT e a política de transporte coletivo no período 1989-1992.⁽⁴⁾ De acordo com a formulação, a operação da frota própria da EPT funcionaria como fonte de informações sobre a operação privada, oferecendo ao órgão gestor do sistema parâmetros da produção dos serviços.

Assim como a missão tratada no item 4.1.1 (instrumento de poder em conflitos com o capital privado), também esta missão pressupõe que a relação entre o poder público e as operadoras privadas é naturalmente conflitiva. Sendo inevitável o enfrentamento -ao menos

(4) Cf. item 3.1.3.2. deste trabalho.

potencial- é necessário que o Estado disponha de elementos para reunir a maior capacidade de controle possível de elementos que possam ter peso no conflito.

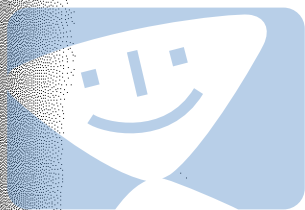
Na verdade, não ocorreram ações sistemáticas de fornecimento de informações sobre as condições da produção dos serviços pelas empresas, por parte da EPT. Não foram definidos procedimentos sistematizados para o fornecimento de informações pela EPT à Secretaria de Transportes.

Em depoimento de Marcos Bicalho, o ex-dirigente da EPT afirma que:

"Não existia um sistema de apropriação de custos. Não houve prazo para implantar um sistema como foi proposto no plano de reestruturação."

Sem um sistema de apropriação de custos integrado aos demais sistemas administrativos da empresa, ocorria apenas um acompanhamento de caráter financeiro, ficando prejudicada a avaliação do desempenho econômico da empresa. Não se produziam, portanto, informações sobre o custo da produção dos serviços em volume e qualidade suficiente para subsidiar processos de revisão dos custos do sistema.

Com base nisto, fica evidente que a atuação da EPT foi incompleta no cumprimento desse aspecto de sua missão, ainda que tenha, em alguns momentos localizados, fornecido algumas informações para o órgão gestor e tenha possibilitado um conhecimento das condições de operação.



Smile

Para o superintendente da EPT, José Roberto Ciuffi, entretanto, no papel de parâmetro da operação das empresas privadas a EPT funcionou satisfatoriamente. Especialmente com a extinção do sistema de Receita Pública, as informações fornecidas pela operação da EPT foram apontadas, em seu depoimento, como bastante relevantes para a determinação da tarifa dos serviços.

4.1.3. Referência do Padrão de Qualidade do Serviço;

Segundo a administração municipal, a EPT deveria servir como referência, junto à sociedade, do padrão de qualidade desejado para os serviços de transporte coletivo.⁽⁵⁾ Frente a um quadro em que os serviços operados por particulares normalmente eram de pior qualidade que aqueles a cargo de empresas operadoras públicas,⁽⁶⁾ que se beneficiavam de níveis de serviço que se traduziam em um transporte coletivo de qualidade insatisfatória, o entendimento era de que as operadoras públicas, como a EPT, deveriam ser exemplares, por não operarem movidas pela maximização dos lucros. Assim, podia ser considerado natural o estabelecimento dessa missão para a que a empresa pública, também em Santo André, poderia ocupar a posição de melhor operadora dos serviços.

(5) Cf. item 3.1.3.3. deste trabalho.

(6) No município de S. Paulo, a Companhia do Metrô atingia índices de aprovação de usuários que beiravam os 100%. A CMTC, apesar de todos os seus problemas, era considerada a melhor operadora de ônibus (MORALES, 1990). Também a EMTU, que operava o corredor metropolitano que corta Santo André, sob o controle do governo estadual, atingiria, em dezembro de 1992 índices de aprovação da ordem de 91% no corredor (EMTU, 1994).



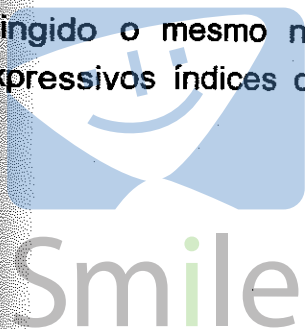
Já que a administração do prefeito Celso Daniel apresentava-se como disposta a ir contra os interesses das empresas particulares de transporte coletivo, também era plenamente admissível que a prefeitura supusesse que poderia encontrar dificuldades em fazê-las respeitar as ordens de serviço emitidas pelo órgão gestor.

Com a implantação do novo sistema, todavia, o que se viu foi o oferecimento de um nível de serviço bastante elevado. As empresas privadas alocaram para os serviços de transporte municipais frotas com idade média inferior à dos veículos da EPT e apresentaram, desde então, índices de cumprimento de viagem e de cumprimento de frota mais altos que o da empresa pública, muito próximos a 100% da frota e das viagens programadas. Ainda que os índices da EPT ultrapassassem, em geral, os 98%, ficavam abaixo daqueles apresentados pelas empresas privadas.

Neste ponto, pode-se dizer que a EPT não conseguiu cumprir a missão estabelecida, uma vez que as operadoras privadas ofereciam um serviço que podia ser considerado melhor que o da empresa pública. Todavia, durante a vigência do sistema de Receita Pública, dentro do período de escopo da pesquisa, essa missão da EPT, se não foi efetivamente desempenhada, também não foi particularmente necessária.

A diferença entre a frota prevista inicialmente e a frota com a qual a EPT efetivamente operou pode justificar, em parte, esses fatos. Com a desapropriação da Viação Alpina, a empresa herdou uma frota com muitos veículos com idade média elevada, que posteriormente comprometeram a operação dos serviços. A padronização da frota ficou comprometida.

Pode-se argumentar que, ainda que a EPT não tenha atingido o mesmo nível de serviço que as operadoras privadas, seus expressivos índices de desempenho operacional de alguma forma teriam



contribuído para os bons índices das empresas particulares, evitando que elas deixassem de manter o padrão elevado do serviço ofertado. Torna-se difícil sustentar este raciocínio, uma vez que são bastante fortes as evidências de que o sistema de Receita Pública permitiu às empresas contratadas manter uma lucratividade razoável, ainda que operando serviços deficitários do ponto de vista da remuneração por tarifa.(7)

4.1.4. Realização de Atividades Auxiliares no Gerenciamento do Sistema

A concepção da política de transporte coletivo e da EPT tinha como um elemento fundamental a separação entre órgão gestor e empresa operadora. Na política implantada, a empresa pública estava reservada uma participação auxiliar no gerenciamento do sistema.(8) A EPT não devia exercer funções de gestão típicas, como estabelecer quadros de horário de linhas, fiscalizar as empresas operadoras ou determinar padrões

(7) A opinião unânime dos técnicos e dirigentes da EPT e da Secretaria de Transportes era de que a rentabilidade das empresas era bastante satisfatória do ponto de vista do capital. Os próprios empresários não se queixavam, o que por si só é um grande indicador. No final do governo, foi possível uma redução da ordem de 10% a 15% (segundo depoimento de Claudinei Castanha) na remuneração das empresas. A EPT conseguia manter-se auto-sustentada, mesmo apresentando custos mais elevados que os das empresas particulares. Os empresários podiam auferir ganhos indiretos, como no caso de Baltazar J. de Souza, que possuía empresas operadoras em S. André e em Mauá (município vizinho): a prefeitura de Mauá fixava a tarifa do transporte municipal em valores próximos aos de Santo André, sem que as empresas operadoras oferecessem um nível de serviço (e portanto tivessem custos) em compatibilidade com a tarifa. Além disso, segundo depoimento do superintendente da EPT em 1993, José R. Ciuffi, os empresários protestaram quando o sistema de Receita Pública foi extinto.

(8) Cf. item 3.1.3.4. deste trabalho.

de qualidade. Apesar de ser o órgão contratante das empresas operadoras privadas, a EPT não exercia sobre elas nenhum controle. O fato de ser ela a concessionária exclusiva dos serviços de transporte funcionava, portanto, muito mais como um artifício jurídico para garantir formas de contratar as empresas para prestação de serviços (e não para exploração das linhas) e para fragilizar a posição do capital privado, ao evitar que as concessões fossem outorgadas às empresas particulares.(9)

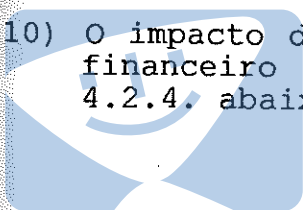
As atribuições de auxílio às atividades de gestão do DTP destinadas à EPT eram de caráter operacional. Apesar de ser a contratante legal, a EPT não gerenciava o contrato com as empresas operadoras, uma vez que a decisão sobre os valores a serem pagos pertencia ao DTP. A empresa funcionava, neste sentido, como uma arrecadadora e repassadora de recursos.

Suas atribuições no campo da gestão tratavam-se, basicamente, da comercialização de passes e vales-transporte e das atividades operacionais do controle da arrecadação do sistema junto às empresas operadoras contratadas e do pagamento a elas, de acordo com os valores calculados pelo DTP, em função do cumprimento das OSOs (Ordem de Serviço Operacional), e das eventuais multas por irregularidades na operação.

A EPT recolhia os valores arrecadados pelas empresas durante a operação e os depositava na conta corrente da prefeitura. A prefeitura depositava, no oitavo dia, os valores correspondentes ao pagamento das empresas na conta da EPT. No dia seguinte a este depósito, a EPT realizava o pagamento às empresas. (10)

(9) Este recurso também poderia facilitar a estatização total da produção dos serviços, caso a política mantivesse esse desenho, o que não ocorreu.

(10) O impacto destes procedimentos na gestão do sistema financeiro da EPT é analisado a seguir, no item 4.2.4. abaixo.



Smile

Essa forma de organização dos procedimentos de remuneração causava redução da agilidade administrativa, uma vez que envolviam, além da EPT, o DTP e a Secretaria de Finanças da prefeitura. No final da gestão de Celso Daniel esses procedimentos trouxeram outras consequências negativas para o funcionamento do sistema de transporte coletivo. Em função dos índices de inflação superiores ao estimado quando da elaboração do orçamento municipal, as dotações orçamentárias da prefeitura estavam já comprometidas. Ainda que houvesse recursos financeiros disponíveis, não existiam recursos orçamentários para o pagamento às empresas de transporte (inclusive à própria EPT). Para a realização dos pagamentos, era necessário que a Câmara Municipal aprovasse uma suplementação orçamentária.

A alternativa ao procedimento de arrecadação e pagamento das empresas que foi adotado seria a centralização das atribuições de controle financeiro na EPT, sendo a empresa pública responsável integralmente pela arrecadação e pagamento das operadoras privadas, repassando superávits ou recebendo recursos para cobertura de déficits financeiros do sistema (o que conferiria, inclusive, um maior grau de transparência aos subsídios que fossem praticados).

Todavia, a contrapartida da agilidade administrativa conseguida seria a possibilidade de que os adversários do sistema de transporte ou adversários políticos do governo municipal apresentassem os déficits do sistema como déficits operacionais da EPT, que assumiria o ônus político, justificando as críticas às empresas públicas. Esse expediente, de atribuição dos déficits do sistema à EPT, foi utilizado mesmo sem a centralização dos recursos na empresa. Durante a campanha eleitoral, os adversários do PT identificaram a EPT como responsável pelos déficits do sistema de transporte e apresentaram, indevidamente, o déficit do sistema de transporte como da EPT.



Smile

4.1.5. Promoção do Desenvolvimento Tecnológico do Setor de Transportes

Apesar de apresentada como um ponto importante da missão da EPT,(11) as atividades de promoção do desenvolvimento tecnológico do setor no transporte coletivo municipal não tiveram destaque na gestão da empresa.

A EPT não contou com uma política específica de desenvolvimento tecnológico, com projetos e objetivos claramente definidos. Não foram estabelecidas prioridades e metas de pesquisa.

Também não se realizaram investimentos em recursos humanos e equipamentos que pudessem capacitar a empresa para promover pesquisas e realizar experiências de aperfeiçoamento da produção dos serviços. Sem esses investimentos, a empresa pôde contar apenas com a equipe e equipamentos destinados às atividades cotidianas de manutenção da frota.

Algumas experiências, neste campo, merecem registro, apesar do exposto acima: a aquisição de veículos monobloco (Mercedes-Benz O371), a inversão do fluxo de passageiros nos ônibus, com a entrada pela porta dianteira e a operação de serviços experimentais.

Quanto ao investimento em veículos monobloco Mercedes-Benz O371, sua aquisição significou uma inovação na frota de transporte coletivo municipal, anteriormente restrita a veículos encarroçados. Entretanto, é importante considerar que o sistema de receita pública, quando adotado, estimulou as empresas a investirem em frota, pois um dos fatores de remuneração era o valor do capital investido (portanto, uma frota de veículos mais sofisticados recebia uma melhor remuneração). (12)

(11) Cf. item 3.1.3.5. deste trabalho.

(12) Para este caso, aplica-se o raciocínio desenvolvido no item 4.1.3. acima, onde é analisada a missão da

A inversão do fluxo de passageiros no interior dos veículos, implantada para todo o sistema no segundo semestre de 1992, foi inicialmente testada nos veículos da EPT. A partir da experiência na operação dos serviços em ônibus da empresa pública, foram desenvolvidas as adaptações necessárias para garantir a operacionalidade da modificação, determinada pelo aumento do índice de evasão (passageiros que desciam pela porta de trás, sem pagar a passagem)(13) e por reclamações de motoristas quanto à segurança da operação.

Também pode ser mencionada a operação de serviços experimentais pela EPT. Nesta categoria enquadram-se a operação da linha Circular Centro, primeira experiência de integração físico-tarifária no transporte coletivo municipal, posteriormente suprimida pela gestão iniciada em 1993, e a operação da linha Circular Parques, aos fins de semana.

4.1.6. Instrumento de Disputa da Hegemonia Política.

É nítida a inserção da política de transportes praticada pela prefeitura de Santo André no período 1989-1992 em uma tripla disputa por hegemonia política (no campo técnico-político de transportes ligado ao PT, no campo mais amplo de transportes e no campo da disputa contra o neoliberalismo)(14).

EPT de funcionar como referência do nível de serviço desejado.

(13) Embora não haja estudos específicos, é possível cogitar uma relação entre o aumento da evasão nas linhas municipais e o agravamento da crise econômica, com redução do poder aquisitivo da população usuária do transporte coletivo.

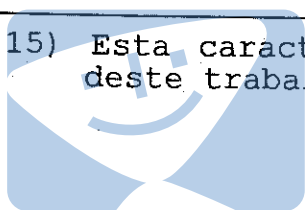
(14) Cf. item 3.1.3.6. deste trabalho.

A preocupação do governo municipal (e, destacadamente, da direção da Secretaria de Transportes e da EPT) em formular e implantar uma política de transporte coletivo que pudesse pretender a construção de uma posição hegemônica refletiu-se na gestão da empresa pública implantada. A EPT foi apresentada, ao longo da gestão, como exemplo de viabilidade das empresas públicas de transporte coletivo. Nas disputas pela hegemonia, a EPT era apresentada como um argumento central. Essa centralidade era definida pelo fato de que o "sucesso" da empresa reforçava a posição da equipe dirigente da Secretaria de Transportes e da EPT nas três frentes de disputa da hegemonia.

Ao apresentar a EPT como uma empresa pública diferenciada da grande maioria das empresas públicas do país, caracterizada pela eficiência de sua operação,⁽¹⁵⁾ próxima dos níveis das empresas privadas, e também como elemento fundamental de uma política de transporte coletivo que tivera impactos positivos nos serviços oferecidos à população, o governo municipal, em especial a equipe da Secretaria de Transportes e da EPT, construíam uma imagem positiva internamente ao PT. A possibilidade de existência de uma empresa pública que fosse viável e não dependesse de subsídios do orçamento público, não só reforçava a idéia de que a política de transporte coletivo implantada era eficiente como procurava destruir o argumento de base neoliberal de ineficiência "nata" do setor público na produção de serviços.

Esta concepção de empresa pública tinha, obviamente, um destacado papel na disputa travada pelo PT contra os defensores da privatização de serviços públicos e, em termos mais gerais, com os defensores do modelo de estado neoliberal. Em seu artigo apresentando a empresa pública recém-implantada, seu primeiro superintendente situa no campo neoliberal os adversários da concepção da EPT assumida pelo governo municipal:

(15) Esta característica da EPT é tratada no item 4.2. deste trabalho.



Smile

"Implantar a Empresa Pública de Transporte em Santo André seria um acontecimento normal, se não existisse hoje no Brasil um fator chave: a maré neoliberal privatista que ameaça encobrir qualquer iniciativa que leve à ampliação da participação do Estado na prestação de serviços de transporte público." (MORALES, 1991, p. 14).

O funcionamento de uma empresa pública de acordo com as diretrizes estabelecidas para a EPT era tomado como um argumento em defesa não só do seu uso como instrumento da política de transportes, mas também como prova de ser possível ao Estado realizar atividades de produção de bens e serviços em patamares de eficiência comparáveis aos do capital privado. Ou seja, se a EPT funcionasse de forma eficiente, seus criadores teriam um contra-argumento contra o discurso neoliberal baseado no mesmo critério empregado pelos neoliberais para criticar a ação do Estado. Já que o discurso neoliberal direcionava a discussão sobre modelo de estado para o campo da eficiência, a EPT funcionaria como uma prova de que a eficiência também pode ser alcançada no setor público produtivo:

"A retórica neoliberal tem, evidentemente, o propósito de encobrir o fato de que a toda a propalada eficiência exclusiva da iniciativa privada só foi possível à sombra de privilégios concedidos por um Estado destituído de formas de controle popular. (...) Ao se comparar a suposta eficiência das empresas privadas em contraposição àquelas públicas, costuma-se esquecer que a rentabilidade atingida pela iniciativa privada nem sempre é obtida com base apenas na racionalização administrativa e operacional. Frequentemente, as operadoras particulares recorrem a expedientes inadmissíveis a uma instituição pública, como a contratação irregular de funcionários e a extensão dissimulada dos horários de trabalho" (MORALES, 1991, p. 15).(16)

(16) Poder-se-ia acrescentar às irregularidades praticadas pelas empresas de transporte listadas por MORALES outras, largamente comprovadas pela prática

Nessa disputa, a referência à CMTC era inevitável. A empresa de São Paulo era largamente apontada, pelos defensores do pensamento neoliberal e por outros adversários do PT, como exemplo da ineficiência das empresas públicas. No período abordado por este estudo, a prefeitura de São Paulo era governada por uma prefeita também do PT (Luiza Erundina de Souza).

Era preciso, portanto, apresentar a EPT como uma empresa diferente da CMTC, para defendê-la das críticas dos adversários políticos do PT. Tratava-se, no caso, de implantar uma empresa pública de transporte que se contrapusesse à experiência da empresa paulistana, o principal alvo dos argumentos de fundo neoliberal no campo dos transportes coletivos. Era preciso, para isso, criar instrumentos que prevenissem que grande parte dos problemas apresentados pela CMTC se repetissem na EPT. MORALES (1991, p. 15) expressa esta preocupação:

"Para se imunizar contra o vírus que destrói as empresas públicas nacionais, a EPT teve que ser vacinada no berço. (...) Com cuidados assim, pretende-se evitar que sejam atribuídos à EPT os mesmos defeitos que já causaram sérios prejuízos à congênere CMTC, comparação inevitável frente à proximidade e importância da companhia da capital. (...) A experiência da CMTC, por qualquer ângulo que se olhe, não pode ser perda de vista."(17)

dos profissionais de transporte, como: compra de insumos sem nota fiscal, pagamento de horas extras sem recolhimento de encargos sociais, manutenção de funcionários sem registro em carteira de trabalho, apropriação de valores correspondentes a encargos sociais não recolhidos. Note-se que a maioria desses expedientes atua sobre custos diretamente ligados à mão-de-obra, que é o principal item de custo dos serviços de transporte coletivo sobre pneus.

(17) Observe-se que, avaliando a estruturação da EPT, o superintendente na gestão de Newton Brandão, que sucedeu Celso Daniel, utiliza a mesma expressão

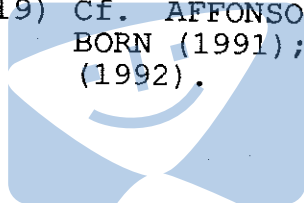
O principal instrumento empregado para inserir a política de transportes e a EPT nessas disputas de hegemonia foi a revista *Trajeto*, da qual a Secretaria de Transportes publicou seis edições entre setembro de 1990, sendo que duas das edições (nº 5 e 6) foram publicadas em conjunto pela Secretaria de Transportes e pela EPT, com a empresa assumindo os custos. A edição número 5, inclusive, foi publicada como edição temática sobre empresas públicas de transporte, após o *I Seminário Nacional de Empresas Públicas de Transporte*, realizado em agosto de 1992, do qual a EPT foi uma das empresas responsáveis pela promoção e organização, conjuntamente com a ETCSBC(18) e com a CSTC.

A revista *Trajeto*, cuja finalidade principal era divulgar as experiências da Secretaria de Transportes e da EPT, era enviada não só a atores políticos relevantes em Santo André, mas também para um público composto por dirigentes de outras prefeituras, parlamentares e dirigentes do PT e técnicos e pesquisadores com atuação no setor de transportes. A revista procurou apresentar artigos de caráter técnico, cuja elaboração permitiu a sistematização da política de transportes implantada. Em várias ocasiões aparecem artigos sobre empresas públicas de transporte coletivo, com defesas da EPT, apresentada como empresa modelar em sua concepção e em sua gestão.(19)

"vacinada no berço" ao se referir à limitação do número de funcionários por ônibus e à proibição de recebimento de subsídios da prefeitura.

(18) A ETCSBC era então dirigida por Carlos A. Morales, que fôra o primeiro superintendente da EPT e continuava ligado politicamente à equipe dirigente da Secretaria de Transportes e da EPT.

(19) Cf. AFFONSO (1990); MORALES (1990); ITACARAMBI & BORN (1991); BICALHO (1992) e BORN, NAGAO & MORALES (1992).



Smile

A revista Trajeto não foi a única forma de divulgação da política de transportes implantada e da EPT e seu modelo de gestão. Foram também privilegiados a presença em eventos de caráter técnico (congressos, seminários) e a participação ativa do secretário de transportes, Nazareno S. Affonso, no Fórum Nacional de Secretários de Transportes e na ANTP, onde se elegeu vice-presidente.

O secretário de transportes e a equipe dirigente da Secretaria de Transportes foram convidados a participar na elaboração de programas de governo de candidatos do PT para várias cidades: Campinas, Rio de Janeiro, Salvador (onde o PT concorreu coligado com o PSDB, indicando a candidata a vice-prefeita) e Sorocaba, além de preparar um documento de sugestões oferecido ao candidato do PT em S. Paulo. Além disso, foram consultados para a formulação de políticas de transportes para municípios onde o PT vencera as eleições sem dispor de propostas aprofundadas para o setor, como Itabuna e S. José dos Campos, além de Volta Redonda, onde o PT apoiara o PDT e indicaria o secretário de transportes. Membros da equipe também auxiliaram, como consultores, a formulação da política de transportes em Itabuna e Rio Branco.

Mais importante que esta influência na formulação de programas, foi o fato de que, após o término da gestão, a quase totalidade da equipe dirigente da Secretaria de Transportes e da EPT assumiu posições de comando em empresas públicas de transporte ou em áreas de transporte da administração direta de várias prefeituras governadas por prefeitos do PT ou por coligações nas quais o partido tomara parte.(20)

Também é oportuno lembrar que a política de transporte coletivo, apesar da aprovação popular, foi um dos principais alvos das críticas da oposição durante a campanha eleitoral para a eleição municipal

(20) Cf. item 3.2.5. deste trabalho.

de 1992.⁽²¹⁾ As críticas dos setores conservadores, que tinham como porta-voz mais destacado o jornal Diário do Grande ABC, centravam-se nos custos e no subsídio ao serviço, atribuindo sua causa ao sistema de Receita Pública e à "ineficiência" da EPT. Mais tarde, já no governo de Newton Brandão, sucessor de Celso Daniel, quando o sistema de Receita Pública foi substituído pela remuneração por tarifa, não houve reações populares significativas.

4.2. A EPT Como Unidade de Produção de Serviços

Ao se pensar a EPT como unidade de produção remunerada de serviços, é indispensável tomar como referência a preocupação do governo municipal na gestão 1989-1992 em defini-la como uma empresa diferente do comum das empresas públicas em geral, e das empresas públicas de transporte coletivo, de modo particular.

A diferença que a EPT deveria apresentar, segundo seus criadores, é que a empresa fôra concebida para operar sem receber subsídio da prefeitura, e deveria ser remunerada como as empresas particulares contratadas para operar o sistema de transporte coletivo. Tratava-se, como exposto no item 4.1.6., de construir uma empresa pública com um grau de eficiência comparável ao obtido pelo setor privado.

(21) A análise do processo eleitoral de 1992 em Santo André não faz parte do escopo deste trabalho. Trata-se de um assunto bastante complexo, onde o candidato do PT, apesar de seu conflito aberto com o prefeito Celso Daniel, recebeu apoio deste. Apesar dos altos índices de aprovação da administração de Celso Daniel, o candidato do PT, José Cicote, foi derrotado logo no primeiro turno da eleição.



Smile

A viabilização desse modelo de empresa pública com o mesmo patamar de eficiência das operadoras privadas dependia, por um lado, da concepção do sistema de transporte coletivo e por outro lado, de mecanismos de estruturação e gestão da empresa que permitissem a manutenção da eficiência.

O governo municipal procurou garantir a eficiência da empresa por duas maneiras: a criação de restrições legais de efeito preventivo, e a definição clara de atribuições.

a) Restrições Legais

Através de restrições legais, o governo municipal procurou evitar que a gestão da empresa pudesse realizar ações que implicassem ineficiência. Na lei de criação da EPT (Lei nº 6.527/89), um conjunto de dispositivos procura impedir que a empresa use de maneira pouco racional os recursos disponíveis:

- Limitação de nove cargos de livre provimento, devendo os demais serem preenchidos através de concurso público (Art. 7º, § 2º).
- Limitação de número máximo de funcionários da empresa a sete vezes a sua frota (Art. 7º, § 2º). Esta relação, de sete funcionários por veículo, é um número considerado como bastante razoável no meio técnico de transportes.
- Adoção do mesmo regime laboral e previdenciário das empresas privadas (Art. 7º, § 3º).



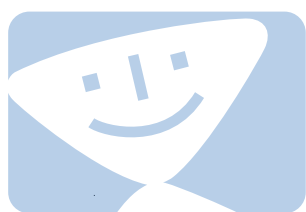
- Vinculação obrigatória de aumentos de capital por parte da prefeitura a investimentos patrimoniais (Art. 9º, § 2º).
- Proibição de qualquer subvenção à empresa, motivada por déficit no custeio de suas operações (Art. 9º, § 3º).
- Proibição de transferência de materiais e serviços pertencentes à prefeitura à empresa (Art. 9º, § 5º).

b) Definição Clara de Atribuições

As atribuições a cargo da EPT eram basicamente atividades de operação direta dos serviços, ainda que voltadas para o cumprimento da sua múltipla missão, centrada na garantia do controle da prefeitura sobre a produção dos serviços de transporte coletivo.

Houve uma preocupação em separar as atividades de gestão das atividades de operação, no arranjo institucional construído para a execução da política de transporte coletivo. A definição da EPT como uma empresa basicamente operadora, com a alocação das atividades de planejamento e controle do sistema no órgão gestor (Secretaria de Transportes) evitava que a empresa assumisse a manutenção de uma estrutura específica para essas atribuições.

Além disso, remuneração das empresas operadoras, inclusive a EPT, pelos serviços prestados eliminava a hipótese de operação de linhas deficitárias pela empresa pública.



Smile

c) Gestão Voltada para a Eficiência da Empresa

O conjunto de limitações estabelecidas pela legislação, complementadas pela própria diretriz de constituir a EPT como uma empresa com alto nível de eficiência no uso dos recursos levou a uma gestão voltada para a promoção desses níveis de eficiência. Segundo depoimento de Marcos P. Bicalho, a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da empresa exigia de sua administração grandes esforços, e só foi possível graças ao fato de a equipe dirigente ser uma equipe com alto grau de motivação em função de seu compromisso político com a "proposta" (forma como normalmente a política de transporte implantada era referida) e com o grupo dirigente da secretaria de transporte. Esta afirmação de Marcos P. Bicalho é corroborada pelo superintendente que assumiu a direção da empresa, após o fim da gestão de Celso Daniel na prefeitura de Santo André, José Roberto Ciuffi. Segundo seu depoimento, a manutenção da EPT nos moldes definidos pela legislação exige "vontade política" orientada nessa direção.

Do ponto de vista de estruturação e organização da empresa, a concepção de empresa pública presente na criação da EPT condicionou a organização da empresa sob a forma de restrições à ampliação do quadro de pessoal e do corpo gerencial e de preocupação constante com a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro. Esta preocupação exigia dos seus administradores grande parte dos seus esforços, para que a empresa pudesse "caminhar pelo fio da navalha".(22)

(22) Depoimento de Marcos P. Bicalho.



Smile

Considerando as abordagens sistêmica e ecológica da administração,(23) pode-se compreender uma organização -inserida e interagindo em seu ambiente- como um sistema, ou seja:

"Um conjunto de partes interagentes e interdependentes que, conjuntamente, atuam de acordo com um determinado objetivo e realizam determinadas funções" (OLIVEIRA, 1986, p. 25).

Partindo deste ponto de vista, pode-se identificar as diretrizes fundamentais da gestão e organização da EPT como resultado das condicionantes de seu ambiente, em particular a política de transportes da prefeitura de Santo André no período 1989-1992. Essas diretrizes, consubstanciadas ou não na sua lei de criação, atuaram como condicionantes de sua estrutura organizacional e da composição do seu corpo gerencial. Condicionaram, também, a gestão dos principais subsistemas da empresa, a saber:

- . Subsistema de Administração de Recursos Humanos;
- . Subsistema Financeiro e
- . Subsistema de Produção.

A classificação desses três subsistemas como os mais importantes da organização justifica-se pela importância de cada um deles em uma empresa de transporte coletivo.

(23) Cf. CHURCHMAN (1972), BERTALANFFY (1977), HANNAN, M. T. & FREEMAN, J. (1989).



Smile

Os recursos humanos correspondem ao principal item de custo de uma empresa de transporte coletivo. Além de sua importância do ponto de vista econômico, deve-se observar que nas empresas prestadoras de serviços os recursos humanos assumem um caráter ainda mais estratégico que nas empresas industriais.

A preocupação manifesta com a manutenção do equilíbrio econômico financeiro da empresa, por si só, é motivo suficiente para atribuir-lhe esta importância. Acrescenta-se a importância, de resto óbvia, da gestão financeira para qualquer unidade de produção remunerada de serviços.

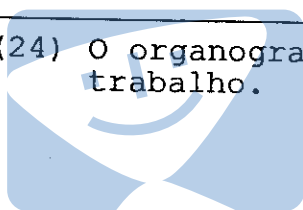
O Subsistema de Produção -incluindo operação e manutenção da frota- agrupa exatamente as funções que garantem a prestação dos serviços pelos quais a EPT é responsável.

Nos itens a seguir, estes aspectos são analisados, procurando construir um quadro da administração da EPT como unidade de produção remunerada de serviços.

4.2.1. Estrutura Organizacional e Corpo Gerencial

A estrutura organizacional da EPT caracterizou-se por uma baixa amplitude de controle da diretoria e por um número reduzido de níveis hierárquicos.(24) O superintendente é o principal dirigente da empresa, e sua nomeação, assim como os dois gerentes (gerente administrativo-financeiro e gerente de transporte e frota), é de livre provimento do prefeito. Os três constituem a diretoria da empresa.

(24) O organograma da EPT é apresentado no Anexo II deste trabalho.



Smile

A estrutura organizacional da EPT, com amplitude de controle do principal dirigente igual a dois, contrasta com outras empresas públicas (de transporte coletivo ou não). Apesar da preocupação em dotar a EPT de uma estrutura organizacional "enxuta", presente na sua concepção e implantação, o resultado, se comparado às empresas privadas de transporte coletivo, é uma estrutura com maior número de unidades organizacionais. Nas empresas privadas, a equipe dirigente normalmente é menor. Normalmente são geridas pelo proprietário ou um seu preposto (que, em muitos casos, recebe uma porcentagem dos resultados da empresa), dispondo de um pequeno número de auxiliares em posição de chefia, normalmente responsáveis pela operação dos serviços (chefe de tráfego), pela manutenção e, em alguns casos, pelo "escritório". Raramente, também, encontram-se funcionários com função de assessoria técnica. Além disso, as empresas ligadas aos grandes grupos transportadores contam com economias de escala na sua administração, podendo compartilhar atividades de um mesmo funcionário.

Além dos três cargos de diretoria, também eram de livre provimento, desta vez pelo superintendente da EPT, dois cargos de assessor técnico da superintendência e dois cargos de supervisores: supervisor administrativo e supervisor financeiro, na Gerência Administrativo-Financeira e supervisor de transportes e supervisor de frota, na Gerência de Transporte e Frota.

Durante o período estudado, os superintendentes da EPT não se subordinaram diretamente ao prefeito, e sim ao Secretário de Transportes. O superintendente da EPT não participava das reuniões de secretariado, tendo o mesmo status dos diretores de departamento da Secretaria de Transportes. Durante o período em estudo, os superintendentes da EPT no período (Carlos A. Morales, Liane N. Born e Marcos P. Bicalho) foram indicados pelo secretário de transportes, Nazareno S. Affonso. Na gestão subsequente da prefeitura de Santo André, essa

relação entre secretário de transportes e superintendente da EPT se manteve.

Pode-se dizer que a subordinação, de fato, do superintendente da EPT ao secretário de transportes contrariou prática bastante difundida na administração pública brasileira, de "loteamento" de cargos de direção. Esse procedimento mostrou-se eficaz, uma vez que evitou que ocorressem conflitos e disputas entre o superintendente da EPT e o secretário de transportes e garantiu a unidade de concepção da política de transporte coletivo.

4.2.2.1. Participação de Usuários e Trabalhadores na Gestão da Empresa

Ao se falar da estrutura organizacional da EPT, merece destaque especial a preocupação com a participação dos usuários e trabalhadores em sua gestão, presente desde a concepção da empresa. Tratava-se de um ponto programático importante para uma gestão do PT (BITTAR, 1992).

Por conta disto, desde o trabalho de elaboração da conceituação técnico-política da EPT, os consultores contratados salientaram a importância da presença da participação popular na administração da empresa, propondo a abertura de espaço a representantes populares no conselho de administração da EPT (KGS ENGENHARIA, P031/046, p. 59).

Na lei de criação da empresa, definiu-se como composição do Conselho de Administração da empresa, pela lei de sua criação, tem como composição (Lei nº 6.527/89, Art. 7º, I):



- Secretário de transportes (presidente);
- Diretor do DTP;
- Superintendente da EPT;
- Um representante dos empregados e
- Um representante dos usuários.

O representante dos empregados deveria ser, por força da mesma lei, eleito por eles entre os empregados sindicalizados. Quanto à representação dos usuários, inicialmente foi indicado, pelo prefeito, um representante da AUTC. Em 1992, aproveitou-se a eleição para os representantes populares no Conselho de Transporte para realizar, simultaneamente, a eleição do novo representante dos usuários. Apenas a AUTC inscreveu candidato, permanecendo a representação dos usuários no Conselho de Administração da empresa atribuída a um membro da entidade.

Segundo depoimento de Marcos P. Bicalho, a participação de trabalhadores e usuários no Conselho de Administração teve um caráter particular, se comparado com experiências próximas. No caso da CMTC, havia uma diretoria de representação dos funcionários e comissões de garagem, que influíam inclusive em decisões cotidianas da empresa. Em Diadema, o Conselho de Administração da ETCD possuía um caráter deliberativo mais acentuado, funcionando como instância de produção das decisões. Em Santo André o Conselho de Administração da EPT referendava as decisões da direção da empresa, que era o verdadeiro centro de produção das decisões. Ainda segundo seu depoimento:



Smile

"Para tudo havia reunião de diretoria e conselho aprovando. A concepção de controle popular da EPT era diferente de outros lugares. Na EPT operava um sistema representativo: usuários e trabalhadores (através de trabalhadores da empresa, não do sindicato)."

Ainda segundo o depoimento de Marcos Bicalho, a participação dos usuários na gestão da empresa teve poucas consequências concretas:

"O representante dos usuários representava uma entidade em profundo declínio (a AUTC). Não possuía condições e informações para avaliar e participar das decisões."

Ainda que a participação dos trabalhadores e usuários no Conselho de Administração trouxesse poucas implicações para o teor das decisões da empresa, especialmente as discussões de caráter estratégico, ela também dispunha de importância por atender à diretriz de submeter a empresa a controle social. Os representantes dos usuários e trabalhadores, ao menos, tinham acesso a informações e decisões da empresa, o que significa, um passo, ainda que insuficiente, para a constituição de um sistema de controle social da gestão.

4.2.2. Gestão do Subsistema de Recursos Humanos

Para caracterizar a gestão do subsistema de Recursos Humanos da EPT, foram selecionados quatro de seus aspectos: motivação dos empregados, relação com o Sindicato dos Condutores, treinamento de pessoal e suprimento de recursos humanos.



Caracterizar as ações da direção da empresa com interesse motivacional tem importância por permitir que se compreenda os esforços da administração para envolver os empregados na sua proposta de empresa pública.

A relação com o sindicato dos empregados merece ser estudada pelas particularidades do caso, em que um governo petista precisou atuar do ponto de vista patronal, em relação com um sindicato de trabalhadores identificado com a CUT, ligada ao PT.

A atribuição da missão de operação da EPT como referência da qualidade dos serviços desejada automaticamente exige que a política de treinamento dos empregados da empresa receba atenção.

A compreensão da forma como se deu o suprimento de recursos humanos da empresa permite que se compreenda, do ponto de vista quantitativo e qualitativo, se deve à sua importância para o desempenho da empresa e para a consecução do objetivo de constituir uma empresa com padrões de eficiência da mesma ordem das empresas privadas.

4.2.2.1. Motivação dos Empregados

A gestão do subsistema de recursos humanos da EPT foi marcada pela preocupação em estabelecer um conjunto de relações entre trabalhadores e empresa diferente das relações capitalistas e do padrão dominante no setor público brasileiro. Essa diferença deveria se materializar na constituição de um corpo funcional comprometido com a eficiência e eficácia da empresa e com seu papel na política de transporte coletivo.



A eleição deste objetivo foi condicionada pelo próprio programa de governo do candidato vencedor das eleições municipais de 1988, que, por sua vez, integrava-se ao conjunto de princípios defendidos pelo PT.

Além da conformidade com o ideário petista, a constituição de um corpo funcional com essas características poderia contribuir para que a empresa atingisse os altos níveis de eficiência desejados.

Segundo BLODMER & BORGES (1993, p. 645), em geral o trabalhador vinculado à produção do serviço de transporte coletivo:

"É encarado como um elemento passivo e manipulado dentro do processo de produção independentemente do nível de tecnologia utilizada nesse processo."

As autoras apontam esse enfoque como danoso ao desempenho das empresas operadoras:

"É nesse aspecto de relação passiva do trabalhador que reside o maior atraso gerencial das operadoras de transporte e sem a sua modificação não será alcançado o progresso da organização" (idem).

Ainda segundo BLODMER & BORGES (1993), as consequências das políticas de recursos humanos de empresas operadoras de transporte coletivo que se baseiam nessa visão dos trabalhadores são a baixa produtividade, absenteísmo, rotatividade de mão-de-obra, altos índices de acidentes, insatisfação pessoal e competição ruinosa entre motoristas. A soma desses fatores contribui para o aumento dos custos e para o baixo nível de serviço oferecido.



Tanto por conta dessas críticas, quanto pelos motivos de caráter político e ideológico mencionados acima, a concepção da EPT procurou evitar esse quadro negativo de motivação dos recursos humanos da empresa. (25)

Constituiu-se, pois, um desafio para os administradores da empresa, colocado em termos de motivação e formação dos trabalhadores. O treinamento de operadores foi o entendido como instrumento central para esta tarefa, mas não se realizaram ações expressivas pela empresa. Segundo depoimento de Marcos P. Bicalho:

"A ept tinha mais pretensões quanto ao treinamento, mas não conseguiu desenvolver ações. Não tinha gente para fazer porque o sistema nunca assumiu e era inviável a EPT assumir e se manter equilibrada economicamente. Em alguns momentos tentou fazer mas não havia dinheiro. Não se priorizou o treinamento."

Em 1992 ocorreu um programa de treinamento de operadores, realizado pelo DTP e voltado a todos os motoristas e cobradores do sistema municipal de transporte coletivo. O trabalho só conseguiu atingir 340 dos trabalhadores(26), não atingindo a extensão que se pretendia. A EPT tentara assumir esta responsabilidade, mas ela foi atribuída ao DTP, que não teve a agilidade necessária para realizá-lo.

Face a centralidade do treinamento para a motivação e conscientização dos trabalhadores, a baixa eficácia neste ponto (que na verdade, pode ser tanto creditada à EPT quanto à Secretaria de Transportes) trouxe impactos negativos quanto à capacidade de atingir os objetivos fixados.

(25) Cf. BICALHO (1992); ITACARAMBI & BORN (1991).

(26) PMSA (1992, p. 28)

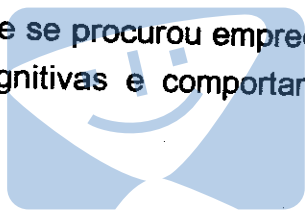
Segundo depoimento de Marcos P. Bicalho, os resultados no campo da motivação e comprometimento dos trabalhadores forma menos positivos do que se esperava:

"Se conseguiu motivar os trabalhadores em áreas mais técnicas, apenas, com alguns resultados. A direção da EPT conseguiu criar no quadro de funcionários de algumas áreas a crença que o desempenho da empresa depende deles. Em 92 se começou a perceber alguns frutos no sentido de os funcionários trazerem alguma preocupação com a coisa pública, mas ainda foi pouco. A avaliação é que não se conseguiu, ao menos como imaginado, implantar esse tipo de visão. Talvez surja algum resultado no futuro."

Ainda segundo Marcos P. Bicalho, os resultados positivos na operação dos serviços não podem oferecer seu maior crédito à motivação ou à conscientização dos trabalhadores:

"A EPT conseguiu manter o bom desempenho mais por medidas disciplinares do que por motivação. No início da gestão houve uma mudança em relação à prática da Viação Alpina, com a flexibilização de medidas disciplinares. Os trabalhadores aos poucos foram percebendo e o desempenho foi caindo. A resposta foi o enrijecimento e a adoção de práticas administrativas comuns no setor privado: demissões, suspensões, desconto por danos causados por comportamentos inadequados. Os prepostos da empresa mais próximos aos empregados envolvidos com a manutenção e operação passaram a ser vistos como vilões, criando-se situações de conflito."

Na verdade, deve-se considerar que o processo motivacional que se procurou empreender envolvia mudanças de valores, e não somente cognitivas e comportamentais, para usar a tipologia utilizada por AIDAR



Smile

(1994). Este último grau de mudança possui uma dificuldade inerente a ele muito maior que os outros dois, pois implica modificar o sistema de crenças dos indivíduos de uma organização. No caso da EPT, ainda que fosse uma empresa nova, que estivesse constituindo sua cultura organizacional, é preciso considerar que os empregados, ao entrarem na empresa, já possuíam seus sistemas de crenças e valores, suas aspirações e expectativas, influenciadas pela sua experiência da sociedade e, em grande parte dos casos pela sua experiência anterior de trabalho em empresas privadas.

4.2.2.2. Relação com o Sindicato dos Condutores

A política de recursos humanos da EPT foi condicionada pela ligação dos dirigentes que a conceberam e implantaram com o PT. O partido, auto-definido como um partido socialista, surgiu em 1980, a partir da confluência, apontada por SADER (1988), de várias iniciativas e agrupamentos de resistência à ditadura militar (1964-1985) da década de 70: o "novo sindicalismo" gestado exatamente na região do ABC, os movimentos populares, a ala "progressista" da Igreja e remanescentes de grupos de resistência clandestina. Desde a sua fundação o partido esteve intimamente associado aos setores mais combativos e organizados dos trabalhadores, que iriam se agrupar, no início da década de 80, na Central Única dos Trabalhadores. O Sindicato dos Condutores do ABC era filiado à central sindical.

Por conta da ligação do sindicato com a CUT, havia a premissa de que o sindicato seria um aliado incondicional, no início da gestão. De fato, o sindicato era uma das entidades que participava da AUTC e estivera ativo na elaboração do programa de governo.



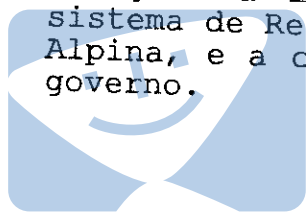
Nos momentos de conflito da Secretaria de Transportes e da EPT com os setores conservadores e com a oposição, o sindicato se mobilizou para apoiar o governo.⁽²⁷⁾ O sindicato se alinhava com o governo nas grandes questões, mas nas questões menores, ligadas à relação capital-trabalho, havia conflito.

Essa diferença de posição, ainda que parcialmente justificada por ser natural que, em alguns momentos os interesses fossem, de fato, conflitantes, encontra raízes mais profundas, ligadas à experiência sindical da categoria. Segundo Marcos P. Bicalho, a participação do sindicato nesses momentos de conflito não significava uma participação da categoria, e sim dos seus dirigentes.

Observando-se a prática sindical, realmente pode-se perceber que o sindicato estava mais voltado para a enfrentamentos próprios da relação capital-trabalho, que era, no caso do ABC, bastante conflitiva. O sindicato não mudara sua postura para o relacionamento com uma prefeitura do PT, que procurava manter-se próxima das reivindicações dos trabalhadores e colocava em discussão a política de transporte, incluindo a existência de uma empresa pública. Não havia, no sindicato, tradição ou capacitação para discutir políticas públicas.

Olhando-se o problema por outro lado, percebe-se que a amplitude de decisões da administração em conflitos com o sindicato possuía restrições por conta de ser uma prefeitura sob gestão do PT e um sindicato ligado à CUT.

(27) Os principais momentos em que isto ocorre são a criação da EPT, a negociação para implantação do sistema de Receita Pública, a intervenção na Viação Alpina, e a crise financeira do sistema no final de governo.



Smile

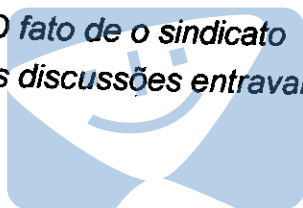
A EPT mostrou-se, assim, mais suscetível às pressões do sindicato. Como, politicamente, era inviável para a direção da empresa punir os trabalhadores, o sindicato podia aumentar sua pressão e usar instrumentos mais fortes. Chegaram a ocorrer greves localizadas na EPT.

Nos momentos de conflito com a direção da empresa, o sindicato utilizava as mesmas práticas que utilizava com as empresas privadas. Entretanto, a direção da EPT não podia, por motivos políticos, valer-se dos mesmos expedientes utilizados pelas empresas privadas. A prefeitura não sabia resistir às pressões dos trabalhadores e utilizar seus instrumentos de força, o que, do ponto de vista da administração da empresa, traria resultados mais eficazes. Segundo depoimento de Marcos P. Bicalho, a direção da empresa chegou a querer fazer maior pressão por ocasião de greves, como demitir grevistas e descontar dias parados, mas a decisão política - do prefeito e do secretário de transportes - era contrária à utilização desses instrumentos. Com isso a empresa não recebia pela operação nos dias de greve, mas pagava os salários correspondentes a esses mesmos dias.

Segundo a avaliação de Carlos A. Morales, a direção da EPT equivocou-se ao fazer concessões ao sindicato sem contrapartida que pudesse garantir aumento da produtividade e maior eficiência da empresa. O ex-superintendente da EPT localiza como ponto central deste equívoco a concessão do reajuste mensal dos salários pelo índice de custo de vida do DIEESE, em um contexto com altas taxas inflacionárias.

A avaliação do superintendente da EPT a partir de 1993, José Roberto Ciuffi, toma a mesma linha. Em depoimento, assinala que:

"O fato de o sindicato ser da CUT foi extremamente danoso para a empresa. As discussões entravam no dia a dia da administração da empresa".



Smile

O mesmo dirigente afirma que a própria ex-superintendente, Liane N. Born, admitiu ter sido um erro "abrir demais para o sindicato".

Entretanto, é possível questionar se poderia ter sido outra a postura da administração municipal, face não só à capacidade de mobilização do sindicato para conflitos relativos à relação capital-trabalho, mas também em função da inserção da EPT, da política de transportes e da gestão de Celso Daniel na prefeitura de Santo André em múltiplas disputas por hegemonia na área de transportes, na sociedade local e na sociedade nacional. Seria muito desgastante para um governo ligado ao PT em Santo André, naquele momento, assumir uma postura de confronto generalizado com os trabalhadores, em especial com trabalhadores de um sindicato ligado à CUT e, muitas vezes -como na questão salarial, tranquilamente a mais problemática- em torno de discussões onde a posição oficial do partido era de defesa dos interesses dos trabalhadores.

A experiência da EPT, pode-se concluir, não conseguiu criar novos marcos significativos na relação entre empresas públicas e seus trabalhadores, nem incentivou suficientemente o Sindicato dos Condutores a modificar as práticas de cunho clientelistas na defesa de interesses localizados e pessoais de trabalhadores individuais.

Além disso, a preocupação em entregar a administração da EPT a um grupo com competência técnica na área de transportes conferiu cores mais fortes ao caráter "tecnocrático" que BICALHO (1993) encontra na gestão. Como evidência disto, pode-se observar que, após o início de governo, não se convocou o sindicato para participar ativamente da formulação da política, incorporando posições do ponto de vista sindical aos aspectos técnicos. Contribuindo com esta avaliação, Marcos P. Bicalho registra que:



Smile

"Uma crítica que o sindicato fazia era que eles participaram da campanha e depois foram ignorados na montagem da equipe e na elaboração da política".

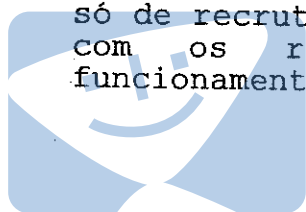
4.2.2.3. Suprimento de Recursos Humanos(28)

A contratação de funcionários da EPT, por força de lei, deveria se realizar por concurso público, exceto para os nove cargos de direção e assessoria, que eram de livre provimento.

O preenchimento dos cargos de livre provimento realizou-se da mesma forma que o dos cargos de direção da secretaria. A competência técnica foi considerada um pré-requisito, mas devendo ser acompanhada de confiança do ponto de vista pessoal e político. Com isto, conseguiu-se dispor de uma corpo gerencial com alto grau de motivação e compromisso com a política de transportes e com a eficácia e eficiência da atuação da empresa. Segundo depoimento de Marcos P. Bicalho, essa motivação e compromisso continham um componente de "voluntarismo" que permitiria colocar em dúvida a possibilidade de manter a qualidade da gestão da empresa em outras circunstâncias.

No caso da seleção de pessoal para integrar o corpo funcional da empresa, assistiu-se a uma mudança ao longo do tempo, que se caracterizou pelo crescente privilegiamento das habilidades profissionais em detrimento dos conhecimentos gerais. Esta mudança, por sua vez, é condizente com a diretriz de valorização da agilidade e praticidade da gestão e do funcionamento da empresa, que inspirou a reorganização promovida em 1991.

(28) Utiliza-se, aqui, a terminologia empregada por CHIAVENATO (1981), como um conceito mais amplo que o de seleção de pessoal, considerando o processo não só de recrutar e selecionar, mas de suprir a empresa com os recursos humanos necessários a seu funcionamento.



Smile

O primeiro concurso realizado baseou-se em provas escritas, de acordo com o nível de escolaridade definido para cada cargo. Portanto, eram provas que privilegiavam os aspectos de conhecimento geral, em detrimento de conhecimentos técnicos relacionados às atividades. O resultado deste concurso foi a admissão de funcionários para as atividades relativas ao subsistema de produção dos serviços (operação e manutenção da frota) com um nível intelectual que podia ser considerado bom, mas entre os primeiros colocados havia alto nível de reprovação nas provas práticas.⁽²⁹⁾ Quanto aos funcionários administrativos, o concurso permitiu a contratação de funcionários de bom nível, em função da crise econômica e dos salários oferecidos. ⁽³⁰⁾

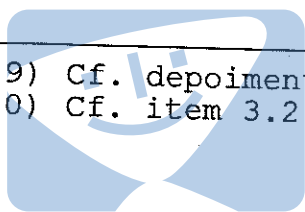
Nos concursos seguintes, a direção da EPT procurou corrigir esta distorção, passando a concentrar nas provas práticas a responsabilidade pela seleção dos novos trabalhadores da empresa, o que melhorou a capacitação dos recursos humanos para a operação dos serviços.

Em termos quantitativos, a empresa sempre operou abaixo do limite máximo de empregados estabelecido em lei (até sete vezes o número de ônibus na frota). A quantidade de motoristas, cobradores e fiscais sendo função principalmente das especificações da operação de suas linhas, sobre as quais a empresa possuía baixa governabilidade, a principal possibilidade de superdimensionamento de pessoal encontrava-se no quadro administrativo da empresa.

De fato, no processo de reestruturação organizacional promovido em 1991, foi realizada uma redução do quadro de pessoal, centrada na redução da área administrativa da empresa:

(29) Cf. depoimento de Marcos P. Bicalho.

(30) Cf. item 3.2.1. deste trabalho.



Smile

"Na reestruturação organizacional da EPT procurou-se 'enxugar' a empresa eliminando níveis intermediários de chefia e reduzindo pessoal. Buscou-se aproximar as instâncias de decisão e execução (...)" (ITACARAMBI & BORN, 1991, p. 35).

Mais tarde, já no governo que sucedeu a gestão 1989-1992 na prefeitura de Santo André, novamente a área administrativa reduziu suas dimensões. Sobre as condições de suprimento de pessoal encontradas no início da sua gestão, o superintendente da EPT, José Roberto Ciuffi, em seu depoimento afirma que, no início de 1993, o quadro de pessoal existente era adequado à operação da empresa, mas havia possibilidade de promover reduções no quadro administrativo⁽³¹⁾:

"Na área administrativa dava para enxugar. Mas a empresa não estava inchada. Com as racionalizações que fizemos, o número de funcionários total passou de 692 para 615. Na área de arrecadação havia encarregado, chefe, tesoureiro e supervisor. Hoje só uma pessoa comanda a área."

4.2.3. Gestão do Subsistema Financeiro

A principal característica da administração dos recursos financeiros da EPT no período estudado foi a constante preocupação em manter o equilíbrio econômico-financeiro da empresa, face à impossibilidade legal de receber subsídios da prefeitura.⁽³²⁾ É sobre esse aspecto, fundamental na concepção e na gestão da empresa, que se estabelece o foco de análise do subsistema financeiro da EPT.

(31) Cf. item 3.2.6. deste trabalho. A redução do quadro de pessoal de fato se operou, em 1993, na ordem de 11%.

(32) Cf. item 4.2. deste trabalho.

No período estudado, A EPT conseguiu ser uma empresa auto-sustentada do ponto de vista financeiro. Só recebeu aportes de capital para investimento. Sua principal fonte de recursos eram suas próprias receitas operacionais. Conseguiu investir em instalações e frota com recursos próprios. A gestão seguinte recebeu poucas dívidas da empresa, remanescentes da Viação Alpina e do período de intervenção (CMTC, Previdência Social e FGTS).

O fato de conseguir se manter auto-sustentada não trazia para a EPT uma situação confortável. Na verdade, a empresa sempre encontrou dificuldades para manter-se equilibrada, apenas em parte explicadas pela sua relação com a prefeitura.

4.2.3.1. O Financiamento da Operação da Empresa

A estrutura de receitas da empresa era constituída por três rubricas principais: a remuneração pelos serviços prestados (realizada pelos mesmos critérios das empresas privadas), a taxa de gerenciamento (que, na maior parte da gestão, correspondia a 1,39% da arrecadação total do sistema) e as receitas financeiras. Estas três rubricas eram responsáveis por 98,88% das receitas da empresa. Tomando-se dados de junho de 1992, que podem ser considerados representativos de grande parte do período, temos a seguinte estrutura de receitas, sob o formato de análise vertical:



TABELA 4.1.
ANÁLISE VERTICAL DA ESTRUTURA DE RECEITAS DA EPT
PARTICIPAÇÃO DAS RUBRICAS NO TOTAL DE RECEITAS

junho/1992

RUBRICA	PARTICIPAÇÃO (%)
Receita Operacional	86,39
Serviços de Transportes	82,02
Sistema de Transporte	81,99
Serviço Funerário	0,03
Taxa de Gerenciamento(33)	4,37
Receitas Não Operacionais	1,08
Vendas Diversas	0,04
Outras	1,04
Receitas Financeiras	12,53
Receita Total	100,00

Fonte: Relatório Gerencial EPT - junho de 1992.

Pode-se perceber que a EPT dependia basicamente dos serviços de transportes prestados para garantir recursos para sua operação. Mas não dependia unicamente desses recursos. As outras duas rubricas com valores significativos, a taxa de gerenciamento e as receitas financeiras, contribuíam, juntas, com quase 17% das receitas da empresa.

A taxa de gerenciamento era a forma de remuneração da EPT pelas atividades auxiliares de gestão sob sua responsabilidade. Incluía as atividades de comercialização de passes e vales-transporte,(34) a

(33) A taxa de gerenciamento foi classificada como receita operacional, uma vez que correspondia a serviços devidamente especificados, prestados pela empresa à prefeitura.

(34) No início de cada mês, a EPT transferia os valores arrecadas com a comercialização dos passes e vales-transporte à Secretaria de Transportes, para incorporar-se às receitas do sistema de transportes. Ao longo do mês, até seu repasse, esses recursos



Smile

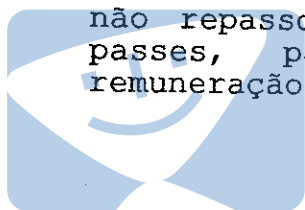
arrecadação dos recursos da operação diária do sistema, o pagamento às empresas operadoras e serviços eventualmente prestados, como trabalhos realizados pelo assessor jurídico da empresa para a Secretaria de Transportes.

Ao longo da maior parte do período estudado, a taxa de gerenciamento correspondeu a 1,39% da arrecadação total do sistema. Segundo depoimento de Claudinei Castanha, esse valor era, na verdade, insuficiente. O pagamento às empresas, até maio de 1991, era quinzenal. Depois, tornou-se diário, o que exigiu um maior volume de trabalho para os procedimentos do pagamentos às empresas. A comercialização de passes havia sido inicialmente prevista para se restringir aos passes comum e escolar, depois incorporou também os vale-transporte e desemprego.

No segundo semestre de 1992, seu valor foi aumentado para cerca de 3% da arrecadação do sistema, após uma revisão dos custos dos serviços prestados pela EPT. A Secretaria de Transportes poderia ter arbitrado o seu valor, mas, nos dois casos, optou pela realização de estudos detalhados, procurando reunir embasamento técnico para os valores. Segundo depoimento de Marcos P. Bicalho, pode ter ocorrido um zelo desnecessário, sintoma de uma postura "tecnocrática" presente na gestão:

"Se tivesse sido encaminhada uma taxa de gerenciamento mais alta, provavelmente teria passado."

eram aplicados pela empresa no mercado financeiro. Nos últimos meses da gestão, com a crise financeira do sistema (cf. item 3.2.5. deste trabalho), a EPT não repassou a receita financeira do sistema de passes, para compensar os problemas com a remuneração.



Smile

Entre os itens que compunham a remuneração da empresa, havia a remuneração do capital, correspondente a 12% ao ano do capital investido. Para as empresas privadas, esta remuneração serviria, teoricamente, para ser distribuída como dividendos aos seus acionistas. A prefeitura, como acionista da EPT, não os recebia. Segundo o prefeito Celso Daniel, os recursos correspondentes à remuneração do capital permitiriam à empresa pública "compensar custos que a empresa privada não tem" (DANIEL, 1992, p. 12). A título de exemplo, para o mês de julho de 1992, a remuneração do capital correspondia a 6,62% da remuneração por serviços prestados ao sistema de transporte coletivo, ou a cerca de 5,4% das receita total da empresa.

As receitas financeiras da EPT correspondiam apenas em uma pequena parte a resultados de aplicação das receitas dos valores recebidos como remuneração pela prestação de serviços. O grande componente das receitas financeiras era o resultado da aplicação no mercado financeiro dos recursos arrecadados pelo sistema de transporte coletivo pela EPT e dos recursos destinados ao pagamento das empresas privadas para seu repasse à prefeitura. O Regulamento do Transporte Coletivo de Santo André estabelece que as empresas deveriam recolher à EPT o valor arrecadado diariamente, para que a EPT o encaminhasse à prefeitura. Nove dias depois da operação, a EPT, após receber os recursos da prefeitura, realizaria o pagamento das empresas. O quadro abaixo procura representar esse conjunto de procedimentos:

QUADRO 4.1. - FLUXO DE RECURSOS DO SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO DE SANTO ANDRÉ

(d_n = número de dias após a prestação do serviço)

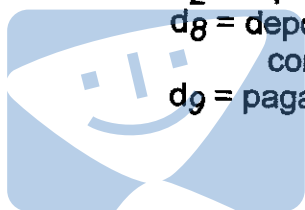
d_0 = operação e recebimento da tarifa

d_1 = depósito em conta da EPT

d_2 = repasse da arrecadação, pela EPT, para a prefeitura

d_8 = depósito, pela prefeitura, do pagamento das empresas em conta da EPT

d_9 = pagamento às empresas, pela EPT



Smile

Como se observa, a EPT ficava com o valor de arrecadação do sistema em seu poder pelo prazo de um dia (entre d_1 e d_2). Da mesma forma, também pelo prazo de um dia (entre d_8 e d_9) a empresa dispunha do valor total pago às empresas (do qual 30%, aproximadamente, era a sua própria remuneração). O período estudado se caracterizou pela predominância de altas taxas inflacionárias e de juros. Os valores movimentados pelo sistema de transporte eram da ordem de US\$ 6 milhões ao mês. A EPT apropriava-se de receitas financeiras equivalentes à aplicação desse total de recursos por dois dias por mês. Segundo depoimento do então supervisor financeiro da EPT, Claudinei Castanha:

"Era um bom dinheiro. Em 1992, era aproximadamente 10% da receita da operação da frota da empresa".

Face ao significativo volume de recursos aplicado, a EPT conseguia, ainda segundo Claudinei Castanha, taxas consideradas boas no mercado financeiro.

A EPT, ao longo da gestão estudada, tentou infrutiferamente conseguir financiamentos do BNDES para a aquisição de ônibus, pois o banco só oferecia linhas de crédito para empresas privadas, resistindo mesmo ao argumento de que a EPT era uma empresa com liquidez e capaz de promover sua auto-sustentação financeira. Essa discriminação do BNDES para com as empresas públicas criava para as empresas privadas uma situação de privilégio e uma fonte de ganhos financeiros, pois podiam⁽³⁵⁾ comprar novos veículos utilizando-se financiamentos públicos, compostos por recursos do BNDES à taxa de 7% ao ano, correspondentes a 80% do valor dos veículos e por recursos do

(35) Segundo depoimento de Claudinei Castanha.

Banco do Brasil, a 11% a.a., correspondentes aos restantes 20%. A taxa de juros total da operação era, portanto 7,8% a.a. Ao colocar estes veículos em operação, as empresas recebiam a remuneração do capital investido à taxa de 12% a.a., mais a depreciação do veículo.(36)

4.2.3.1. Uso de Recursos da EPT pela prefeitura

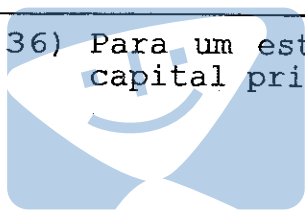
Além de não receber recursos da prefeitura para subsidiar sua operação, a EPT, em alguns momentos, foi fonte de recursos para atividades da Secretaria de Transportes.

Além de recursos humanos, a EPT forneceu recursos financeiros para custear parte da intervenção na Viação Alpina. Segundo depoimento de Claudinei Castanha, apenas parte dos recursos empregados pela EPT na intervenção foram reembolsados pela prefeitura (em janeiro de 1992).

No final da gestão em estudo, com a crise financeira do sistema de transporte coletivo, a EPT manteve a própria operação, mesmo não recebendo os valores devidos pela prefeitura. Comparativamente às empresas privadas, sua posição era mais frágil, pois estas possuíam melhores condições de se auto-financiar em momentos de crise, por conta de suas ligações com outras empresas.

Quando o ex-superintendente da EPT, Carlos A. Morales, deixou a direção da empresa para assessorar diretamente o secretário de transportes, a EPT continuou responsável pelo pagamento de seus vencimentos à CMTC -empresa da qual era funcionário- por força do termo de cooperação entre as empresas.

(36) Para um estudo sobre o BNDES e suas relações com o capital privado, ver MARTINS, 1985.



Smile

A EPT assumiu, também, despesas de publicações da Secretaria de Transportes, como da revista Trajeto nº5 e 6 e do boletim "O Passageiro". Além destas, outras despesas diretamente ligados às disputas de hegemonia travadas pela equipe dirigente da área de transportes da prefeitura, como os referentes ao I Seminário Nacional de Empresas Públicas, também foram pagas pela empresa.

O fluxo de recursos entre EPT e prefeitura nem sempre privilegiou os interesses da empresa. Além de arcar com custos referentes à Secretaria de Transportes, a EPT não recebeu ou demorou para receber o reembolso de valores que lhe eram devidos pela prefeitura.

Segundo seu depoimento, o superintendente da EPT, José Roberto Ciuffi, no início de sua gestão na empresa, constatou que dívidas da prefeitura com a EPT não haviam sido pagas, como o caso das dívidas referentes à intervenção na Viação Alpina, onde a EPT fez pagamentos à CMTC e à Previdência Social.

Também a taxa de gerenciamento demorou a ser paga à EPT. De acordo com o depoimento de Claudinei Castanhas, seu pagamento iniciou-se apenas em julho de 1991. Os valores atrasados, correspondentes ao período entre setembro de 1990 e junho de 1991 só foram pagos no início de 1992 (2 parcelas, em janeiro e fevereiro).

4.2.4. Gestão do Subsistema de Produção

4.2.4.1. Desempenho Operacional

A administração das atividades de produção de serviços da EPT, durante o período compreendido no escopo deste trabalho, conseguiu gerar índices de desempenho operacional que podem ser considerados satisfatórios.

O melhor indicador para essa mensuração é o índice de cumprimento de viagens, que indica o porcentual de viagens determinadas



Smile

pelo órgão gestor efetivamente realizadas pela empresa. Este índice permite mensurar a eficácia da empresa na realização das atividades de produção dos serviços. Ao mesmo tempo que mede a capacidade da área de operação de colocar a frota em serviço, também considera, indiretamente, a capacidade dos setores envolvidos com a manutenção da frota em colocá-la disponível para a operação.(37)

A EPT manteve, de modo geral, um bom nível de desempenho ao longo de todo o período, encerrando 1992 com a maioria das linhas superando o índice de 99% de cumprimento das viagens determinadas. A partir de setembro de 1991, quando os efeitos da reestruturação organizacional tornaram-se mais palpáveis, todas as linhas passaram a alcançar o patamar mínimo de 95% de cumprimento de viagens. Ao longo do segundo semestre de 1992, este patamar mínimo atingiu 98%.

Apesar disto, nos resultados desse indicador a EPT manteve-se abaixo das empresas privadas, ainda que com números bem próximos a estas, que frequentemente atingiam 100% de cumprimento da frota programada.

A EPT apresentou, segundo Marcos P. Bicalho, um baixo índice de reclamação dos usuários em relação a motoristas e cobradores, especialmente quando comparada com as operadoras privadas. Vários fatores parecem ter contribuído para isso:

(37) A mensuração da capacidade de disponibilização da frota também pode ser medida através do Índice de Cumprimento de Frota, que registra o percentual da frota determinada pelo órgão gestor que foi efetivamente colocada à disposição do serviço. Neste índice, o desempenho da EPT também pode ser considerado satisfatório, mantendo-se em valores muito próximos a 100%.

É inevitável reconhecer que o interesse da EPT em um bom atendimento dos usuários era, naturalmente, maior que o das empresas privadas. A EPT assumira a missão de se constituir como empresa de referência da qualidade dos serviços. Havia, também, a preocupação - constante - em legitimar-se e, indo mais além, legitimar a existência de empresas públicas de transporte.(38)

Estavam colocadas, portanto, as condições para uma maior disposição para medidas motivacionais, treinamento e medidas disciplinares, que, em combinação, conseguiram alguns resultados positivos, ainda que não na dimensão desejada.(39)

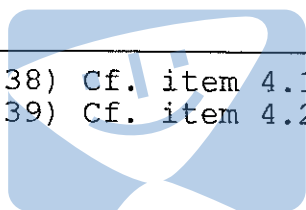
4.2.4.1. A Frota da EPT

A concepção inicial da EPT previa a implantação de uma empresa com frota padronizada, o que privilegia a agilidade da manutenção e permite economias de escala e redução do investimento em estoques de peças para reposição.

Foi escolhido como padrão da frota o ônibus monobloco, que oferece maior conforto para os usuários em relação aos ônibus encarroçados. O primeiro superintendente da EPT, Carlos A. Morales, afirma, em depoimento, que o veículo encarroçado "não é um ônibus; é um caminhão com carroceria de ônibus". A primeira licitação para compra de ônibus, realizada no início de 1990, obedeceu à padronização, adquirindo 35 ônibus Mercedes-Benz O371.

(38) Cf. item 4.1.6. deste trabalho.

(39) Cf. item 4.2.2. deste trabalho.



Smile

Com a intervenção na Viação Alpina e sua posterior desapropriação, a padronização da frota foi rompida. A frota da Viação Alpina, ao contrário da concepção da EPT, não dispunha de nenhum veículo Mercedes-Benz O371. Aos 35 ônibus monobloco, vieram se juntar, na frota da EPT, os 56 ônibus encarroçados da empresa desapropriada.

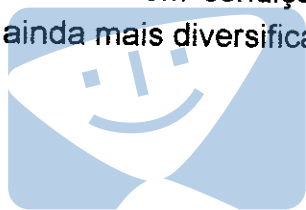
A incorporação da frota da Viação Alpina resultou em uma idade média mais elevada da frota da EPT que a idade média do sistema, uma vez que a EPT assumiu vários veículos com vários anos de uso da Viação Alpina, enquanto as empresas privadas, em virtude da estrutura de remuneração do sistema de Receita Pública, viram-se incentivadas a investir na renovação da frota.

A partir do final de 1990, outros veículos monobloco foram adquiridos, mas desta vez tratavam-se de ônibus Mercedes-Benz O364 e O365 usados, modelos monobloco anteriores ao O371.

A EPT encontrou problemas na operação dos veículos O371, que causaram a perda do entusiasmo inicial pelos veículos. O superintendente da EPT, José Roberto Ciuffi, em depoimento critica a tentativa de padronização da frota operada, afirmando que a ex-superintendente, Liane N. Born, lhe apontara, em conversa pessoal, que havia sido um erro da gestão 1989-1992:

"Os ônibus não eram turbinados; deram problemas de manutenção no tempo da Liane e eu continuei tendo. Encontrei dois O371 estourados, que foram reformados na própria empresa. Não tinha dinheiro para fazer fora."

Na nova gestão, não foram adquiridos novos veículos O371. A antiga padronização foi completamente abandonada. Foram comprados sete veículos novos Volkswagen, encarroçados, e desativados quinze veículos em condições inadequadas de uso. A frota, portanto, tornou-se ainda mais diversificada em termos de chassis, motores e carrocerias.



Smile

Capítulo 5

CONCLUSÕES



Smile

5.1. Os Resultados da Existência e da Ação da EPT na Política de Transporte Coletivo de Santo André

A política de transporte coletivo implantada em Santo André no período 1989-1992 traz marcas de dubiedade quanto ao papel da empresa pública, refletidas nas mudanças de posição quanto à estatização total da produção dos serviços. De acordo com o programa de governo vitorioso na eleição de 1988, a empresa pública foi pensada para ir substituindo gradualmente a operação privada, constituindo-se em um núcleo de estatização progressiva dos serviços. A atribuição à EPT da concessão exclusiva dos serviços de transporte coletivo é um exemplo disto. Ao longo da gestão, a idéia de estatização total vai sendo abandonada, à medida que se demonstra ser possível controlar a operação dos serviços sem estatizá-los totalmente. Ao final do governo, a estatização total do sistema de transporte coletivo não consta das propostas da equipe dirigente da Secretaria de Transportes e da EPT. Observa-se uma evolução no sentido de superar a dubiedade na abordagem da estatização do sistema.

Seja por se conduzir um processo progressivo de estatização, ou em razão de não se planejar a estatização total do sistema, de qualquer forma é perceptível que a EPT não foi concebida ou gerida como elemento central ou o objetivo da política de transporte implantada em Santo André na gestão 1989-1992. O ponto central da política era a capacitação do poder público para exercer um controle efetivo sobre os serviços de transporte coletivo no âmbito municipal. A EPT teve um papel subordinado na política de transporte coletivo, ocupando-se em desempenhar a missão a ela determinada através da operação dos serviços de acordo com as especificações do órgão gestor do sistema de transporte, o Departamento de Transportes Públicos da Secretaria de Transportes. Complementarmente, realizou atividades de apoio à gestão do sistema, com peso muito menos expressivo que a operação.



Smile

Por conta disto, qualquer avaliação conclusiva sobre os resultados da existência e da ação da EPT deve estabelecer como centro o cumprimento da missão da empresa. Já foi visto que a operação dos serviços de transporte coletivo a seu cargo não era a missão da EPT, mas sim era uma atribuição que a empresa assumia com vistas à capacitação do poder público para controlar efetivamente o sistema de transporte.

Como a política baseava-se no aumento do controle do poder público municipal sobre os serviços, o raciocínio subjacente é o de que os serviços de transportes não só necessitam como são passíveis de um controle, desde que se estabeleçam mecanismos apropriados.

Desta forma, foi estabelecida para a EPT a missão de possibilitar a existência e o aprimoramento deste controle -a ser exercido pelo DTP e pelo Conselho de Transporte. A empresa constituiu-se, pois, em um instrumento de controle indireto do sistema de transporte coletivo. Dos seis aspectos da missão da EPT sistematizados no capítulo 3 deste trabalho, cinco deles diziam, diretamente, respeito ao controle dos serviços:

- Instrumento de Poder em Conflitos com o Capital Privado;
- Fornecimento de Informações sobre o Funcionamento das Empresas Operadoras;
- Referência do Padrão de Qualidade do Serviço;
- Realização de Atividades Auxiliares no Gerenciamento do Sistema e
- Promoção do Desenvolvimento Tecnológico do Setor de Transportes.



Smile

A EPT, efetivamente, foi útil à gestão da política de transporte coletivo implantada na gestão 1989-1992. Mas esta utilidade da empresa variou, quanto aos diversos elementos de sua missão. A eficácia da EPT no desempenho de sua missão, naquilo referente aos cinco elementos ligados diretamente ao controle do sistema de transporte coletivo, é analisada a seguir. O sexto aspecto da múltipla missão da EPT, referente à sua constituição em instrumento de disputa pela hegemonia política, será analisado adiante, no item 5.3.

5.1.1. Instrumento de Poder em Conflitos com o Capital Privado

A EPT, como empresa reguladora e instrumento de garantia da prestação dos serviços de transporte coletivo, mostrou-se um instrumento importante para a implantação da política de transporte.

No momento mais grave da gestão, quando a negociação com os empresários para a implantação do sistema de Receita Pública tornava-se uma crise cada vez mais acirrada, a EPT suportou a realização da intervenção na Viação Alpina. Com isto, permitiu que a intervenção fosse bem-sucedida. A partir daí, a administração soube que poderia contar com a empresa como um instrumento para novas soluções de força contra o capital privado, se fosse necessário.

O tamanho da empresa também a credenciou para assumir a posição de reserva operacional. Operando cerca de 30% do sistema de transporte coletivo do município, mesmo que todas as demais empresas interrompessem suas atividades, a EPT disporia de condições para garantir um suprimento mínimo de serviços, como de fato ocorreu no governo seguinte, não em um locaute dos empresários, mas em uma greve da qual os trabalhadores da empresa não participaram.



Smile

Entretanto, ao se analisar a empresa em relação à política de transporte adotada, vê-se que o papel preventivo contra interrupções do serviço perdeu a importância ao longo do tempo. Uma vez iniciada a operação sob o sistema de Receita Pública, não existiram situações de conflito sério entre prefeitura e empresas. Mantidas as condições estabelecidas no contrato com as operadoras privadas, haveria poucas possibilidades de que se formassem focos mais graves de conflito.

Mas a situação de estabilidade criada como sistema de Receita Pública em nenhum momento fez com que se passasse a entender a EPT como dispensável. Considerar a existência da empresa pública como um instrumento de poder pronto a ser utilizado em embates com o capital privado do setor de transportes supõe que a relação entre o Estado e as operadoras privadas é naturalmente conflitiva e exige do Estado uma instrumentação própria para administrá-la, que não pode se limitar ao campo das regulamentações contratual e legal e da fiscalização dos serviços prestados. O governo municipal e a direção da ST e da EPT consideravam, de fato, os empresários do setor como adversários,⁽¹⁾ mesmo com a mudança da relação com as empresas, após a municipalização.

Não é possível mensurar o quanto essa estabilidade dependia da existência da EPT como ameaça permanentemente à disposição do governo municipal. Mas todas as evidências indicam que o sistema de Receita Pública, com o nível de serviço então contratado às

(1) Deve-se observar que não faltavam motivos para que a equipe assumisse esta posição: além da influência do pensamento de teóricos da questão urbana como M. Castells, S. Jaramillo, J. Lojkin e E. Preteceille e de suas ligações com o PT e com a AUTC, a história do transporte coletivo no município era marcada pelos conflitos opondo usuários e trabalhadores do setor ao capital privado.



Smile

empresas, lhes era rentável.(2) A rentabilidade tornava mais dócil o capital, como fica claro na fala do diretor da AETC-ABC, José Vieira Borges, por ocasião do início da operação da receita pública:

"Estamos assinando um contrato honesto e de interesse público. Somos empresários, e seria hipocrisia de nossa parte dizer que é por interesse filantrópico, pois a partir de amanhã estaremos na obrigação de cumprir um contrato resultado de uma concorrência da qual livremente participamos (...)".(3)

5.1.2. Fornecimento de Informações sobre o Funcionamento das Empresas Operadoras

A atribuição desta missão à EPT baseou-se na idéia de que a empresa pública pode fornecer ao órgão gestor informações sobre a produção do serviço no tocante às práticas das empresas privadas. (4)

É possível questionar o uso da EPT como fonte de informações sobre a operação e custos das empresas privadas. De acordo com o exposto no item 4.1.2. deste trabalho, pode-se concluir que a atuação da EPT, neste campo, se deu de forma assistemática, trazendo escassos resultados.

Ao contrário do que se poderia esperar, não foram as diferenças de tratamento recebido do mercado por ocasião das negociações que prejudicaram o fornecimento de informações. A EPT conseguia adquirir

(2) Cf. item 4.1.3. deste trabalho.

(3) Cf. revista **Trajeto**, nº 2, março de 1991. Santo André, Prefeitura Municipal de Santo André (Secretaria de Transportes).

(4) Cf. MORALES (1990); ITACARAMBI & BORN (1991).

bens e serviços a preços semelhantes aos obtidos pelas empresas privadas, segundo depoimentos de seus ex-dirigentes. A inexistência de procedimentos de fornecimento de informações e, mais ainda, a inexistência de um sistema mais sofisticado de controle de custos operacionais foi, neste sentido, prejudicial ao desempenho da missão da empresa, além de suas implicações negativas sobre a eficiência das operações. Segundo depoimento de Claudinei Castanha, à época supervisor financeiro da EPT, o tratamento dado ao controle de custos operacionais pode ser considerado "uma grande falha" da gestão da empresa.

Por outro lado, a responsabilidade pela administração da EPT permitiu que os quadros da própria empresa e da Secretaria de Transportes adquirissem maiores habilidades e conhecimentos sobre a gestão da produção dos serviços.

O novo governo valorizou o papel de fornecimento de informações sobre a operação, após a extinção da receita pública. É possível dizer que no sistema de remuneração por tarifa, uma vez que os índices de remuneração não são definidos contratualmente, há a tendência de que a empresa pública tenha um papel mais destacado no acompanhamento de custos, que torna-se uma necessidade cotidiana. Com certeza, a remuneração por tarifa é mais flexível na formação do preço pago aos operadores (no caso, a tarifa), o que lhe faz exigir um controle maior sobre os custos.⁽⁵⁾ Além disso, nessa forma de remuneração o nível de serviço ofertado tende a oscilar de acordo com a tarifa cobrada.

(5) Por exemplo, os índices de consumo podem ser alterados sem que seja feita uma revisão contratual.



Smile

5.1.3. Referência do Padrão de Qualidade do Serviço

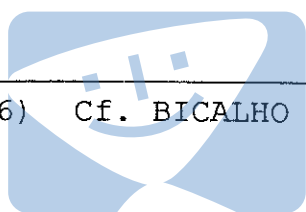
Conforme analisado no capítulo 4, a EPT não se comportou como referência do padrão dos serviços, oferecendo um desempenho operacional inferior ao das empresas contratadas, ainda que seus resultados fossem considerados satisfatórios.

Entretanto, como já visto no item 4.1.3., a configuração do sistema de transporte coletivo implantado na gestão 1989-1992, através da remuneração das empresas operadoras por serviços prestados, praticamente dispensou a figura da operadora pública como referência da operação dos serviços, do ponto de vista do cumprimento das OSO's. Sugere, inclusive, que é possível estabelecer instrumentos de regulação e controle da prestação de serviços que efetivamente garantam o nível de serviço desejado, dispensando as empresas públicas de assumir esta missão.

Foi na relação entre operadores e passageiros que a EPT pôde desempenhar um papel aparentado ao de referência da qualidade do serviço, ainda que com visíveis deficiências. Neste campo, a empresa pública apresentou um desempenho melhor que o das empresas privadas. Seus motoristas e cobradores geravam um menor número de queixas de usuários.(6) A direção da empresa estava particularmente empenhada neste ponto, por dois motivos:

- A EPT era um dos alvos preferidos para as críticas vindas da oposição ao prefeito Celso Daniel e ao PT, iluminadas pelas idéias

(6) Cf. BICALHO (1992, p. 8)



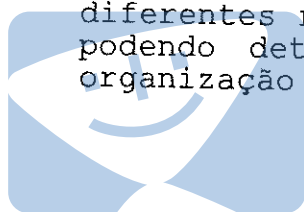
Smile

de fundo neoliberal, dogmaticamente(7) anti-estatistas e privatizantes.

- Para o modelo de empresa pública presente no imaginário da equipe dirigente, era incompatível um corpo funcional que não se sentisse comprometido com a operação e com a imagem da empresa.

Todavia, o menor índice de queixas de usuários não significava que pudesse ser apresentado como satisfatório o comportamento dos operadores dos veículos da EPT. Ao longo da gestão, este tema esteve presente nas preocupações dos administradores da empresa e do sistema de transporte coletivo. As atividades de treinamento de operadores realizadas ficaram bastante aquém das expectativas da equipe dirigente.

(7) Sem pretender abandonar o escopo deste trabalho, é forçoso justificar, do ponto de vista da Administração, a caracterização do anti-estatismo do pensamento neoliberal como um tipo de dogma. Trata-se da negação, *a priori*, de qualquer possibilidade de que as organizações estatais possam apresentar padrões de eficiência semelhantes a congêneres privadas. Este pensamento contraria os postulados que afirmam a natureza multivariada das organizações, cuja configuração e resultados dependem de condições variáveis e circunstâncias específicas. De acordo com a análise que CHIAVENATTO (1990, p. 489) faz da Teoria da Contingência, um determinado tipo de organização pode gerar diferentes resultados, em diversas situações, não se podendo determinar, de modo genérico, um tipo de organização que sempre traga bons resultados.



Smile

5.1.4. Realização de Atividades Auxiliares no Gerenciamento do Sistema

A EPT desempenhou um papel relativamente tímido nas atividades de auxílio ao gerenciamento do sistema de transporte coletivo.

As atividades realizadas caracterizaram-se pela sua natureza operacional. Nesse sentido, a EPT permitia que o DTP não assumisse tarefas como a operação do sistema municipal de passes.

Quanto ao controle de arrecadação, o papel da EPT também era bastante limitado, uma vez que todos os cálculos de remuneração eram de responsabilidade do DTP. À empresa competia apenas receber os recursos arrecadados pelas empresas e realizar os pagamentos diariamente, de acordo com os valores apurados pelo DTP. Do ponto de vista operacional, este procedimento significava relativamente pouca atividade poupada ao órgão gestor. Mas se mostrou especialmente valioso no momento de crise financeira do sistema de Receita Pública, no momento em que a prefeitura interrompeu os pagamentos às empresas operadoras, inclusive à EPT, quando surgiram problemas com a Câmara Municipal, que não aprovava novas dotações orçamentárias para o pagamento da remuneração das empresas. A empresa, independendo orçamentariamente das dotações da prefeitura, passou, então, a realizar o pagamento às empresas sem recolher o dinheiro arrecadado na operação dos serviços à conta da prefeitura.

A EPT foi utilizada como fonte de recursos para atividades da secretaria, pagando atividades como vinda de palestrantes, salários de técnicos cedidos pela CMTC e publicações.



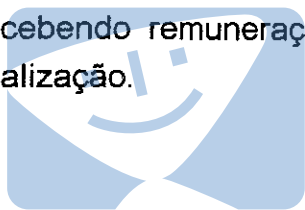
Segundo depoimento de Marcos P. Bicalho, tal procedimento, em si

"não era ruim, mas era contraditório com a concepção de empresa 'enxuta'."

O mesmo ex-dirigente afirma que:

"A EPT tinha um projeto 'puro' demais, tecnocrático. Não se aproveitou a estrutura celetista para a gestão. Não se tinha muito acúmulo sobre a dificuldade de administrar a máquina da administração direta. A EPT poderia ter sido utilizada para outras coisas além de operar. Algumas funções de gestão poderiam ter sido desempenhadas. A EPT não tinha cargo para um assessor mais político, por exemplo. Do ponto de vista teórico não se quis misturar coisas, o que é correto desse ponto de vista, mas não é pragmático."

De fato, houve extremo cuidado em evitar que a empresa assumisse um grande número de atividades de gestão, mas esse cuidado acabou retirando agilidade da administração da política de transporte coletivo, como no caso do treinamento de operadores, que poderia ter sido realizado pela EPT, e não pelo DTP. A equipe que geria a política de transporte não utilizou em seu máximo potencial o próprio princípio implantado na EPT: conferir à empresa o mesmo tratamento que às empresas privadas, oferecendo uma remuneração capaz de cobrir os custos da empresa e remunerar o capital investido. Com base nesse princípio, quase todas as atividades da EPT eram remuneradas, através do pagamento dos serviços de transporte prestados e da taxa de gerenciamento. Ainda no exemplo do treinamento de operadores, a empresa poderia ter sido contratada pela prefeitura para realizar o trabalho, recebendo remuneração condizente, no mínimo, com os custos de sua realização.



Smile

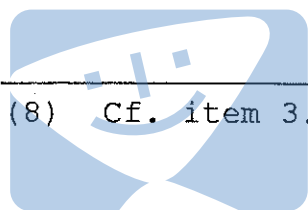
5.1.5. Promoção do Desenvolvimento Tecnológico do Setor de Transportes

Conforme pôde-se observar no item 4.1.5., a EPT não se destacou na promoção do desenvolvimento tecnológico do transporte coletivo do município.

As ações da empresa neste campo foram muito pouco significativas do ponto de vista do impacto tecnológico. Inexistia uma política específica para o desenvolvimento tecnológico da empresa. A planilha de remuneração não previa os custos desta atividade, e não havia qualquer previsão de recursos para ela, no orçamento da Secretaria de Transportes.

A presença deste elemento na missão da empresa pode ser apontada como consequência da forte influência da CMTC, no processo de concepção da empresa.⁽⁸⁾ A CMTC possuía uma forte tradição neste campo, desde os anos 50.

É possível levantar questionamentos à viabilidade de uma área dedicada ao desenvolvimento tecnológico na EPT. Tal iniciativa exige um volume de investimentos relativamente alto e implica custos fixos que tendem a ser proporcionalmente mais impactantes na estrutura de custos da empresa em razão inversa ao seu porte. Para uma comparação da diferença entre as dimensões, note-se que a frota da CMTC no período 1989-1992 chegou a aproximadamente três mil veículos, cerca de trinta vezes o tamanho de frota da EPT.



(8) Cf. item 3.2.1. deste trabalho.

5.2. Articulação entre o instrumento de política pública e a unidade de produção remunerada de serviços

No caso da EPT, foi possível a articulação entre a natureza de instrumento de política pública e a de unidade de produção remunerada de serviços. As atribuições da empresa não eram incompatíveis com a sua sobrevivência do ponto de vista econômico. Este fato pode ser atribuído a dois motivos principais:

- A vinculação de suas receitas à receita operacional, com remuneração por serviços prestados pelos mesmos critérios utilizados para as empresas privadas e à receita financeira, com a proibição do recebimento de subsídios da prefeitura.
- A determinação clara de atribuições da empresa, acompanhada de formas de remuneração específicas para as principais atividades realizadas.

Estes mecanismos, entretanto, não foram suficientes para garantir que a empresa possuísse o mesmo nível de eficiência das operadoras privadas, ainda que o desempenho da EPT, do ponto de vista operacional, fosse considerado satisfatório pelos seus dirigentes. A empresa conseguiu, do ponto de vista financeiro, sustentar sua operação, deixando dívidas apenas referentes à intervenção na Viação Alpina.

A manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da empresa foi uma tarefa difícil, em grande parte possibilitada pelas receitas financeiras obtidas pela aplicação de recursos do sistema de transporte



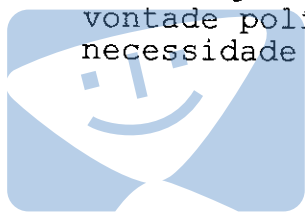
coletivo, sendo que as atividades de arrecadação e pagamento junto às operadoras privadas já eram remuneradas pela taxa de gerenciamento. Ao mesmo tempo, as empresas privadas, operando sob a mesma remuneração, alcançavam um desempenho econômico correntemente avaliado como bom.

Outro fator que possibilitou os níveis de desempenho operacional e econômico-financeiro da empresa foi o fato de que a EPT pôde se servir, ao longo do período estudado, do trabalho de uma equipe dirigente altamente motivada, especialmente em seus níveis hierárquicos mais elevados. Pode-se até mesmo considerar a existência de um certo voluntarismo na atuação da equipe dirigente, em torno das propostas do PT, do ideal de empresa pública e da política de transporte.

Não há evidências de que, sem esse nível de motivação, o desempenho da empresa se repetiria.⁽⁹⁾ Também não há evidências de que o controle social sobre a empresa existente, sob a forma da participação de trabalhadores e usuários em sua gestão, poderia garantir esse padrão de desempenho.

A própria natureza jurídica da EPT, como empresa pública, traz em si limitações operacionais, restringindo a agilidade e exigindo um quadro de pessoal administrativo maior que o das empresas privadas, além de impor procedimentos de controle mais trabalhosos. Além disso, é mais difícil que a empresa pública utilize-se de expedientes irregulares na administração de recursos humanos.

(9) Não é sem motivo, portanto, que o superintendente da EPT na gestão seguinte enfatiza, em seu depoimento, vontade política de manter a empresa funcionando e a necessidade de administrar com grande rigor.



Smile

A limitação do número de funcionários e a proibição de subsídios à empresa obrigaram a administração da EPT a se preocupar com a eficiência da operação da empresa. Apontam, de certa forma, para os princípios subjacentes aos contratos de gestão (FARIAS NETO, 1994), uma vez que a empresa tem estabelecidos parâmetros de desempenho operacional e econômico-financeiro. Não é sem motivo, portanto, que os criadores da EPT, em sua proposta para a CMTC, defendem o estabelecimento de um contrato de gestão entre a CMTC-Controladora e as garagens autônomas (MORALES & OUTROS, 1992), ainda que não proponham, como faz PADOVANI (1992), a avaliação externa de desempenho.

5.3. O papel da EPT nas disputas pela hegemonia

A política de transporte implantada em Santo André no período estudado e a gestão da EPT tiveram um acolhida positiva no meio técnico-político de transporte coletivo, ligado ou não ao PT. Por ser uma experiência normalmente considerada bem sucedida, podia assumir o papel de vitrine da gestão e dos seus dirigentes.

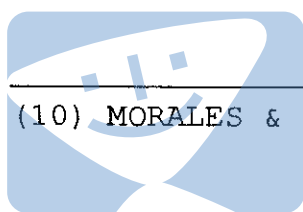
Independente dos méritos da política, é preciso registrar que a equipe dirigente procurou empreender uma forte ação de comunicação, divulgando a proposta para além dos limites do município.

É inegável que o exemplo da empresa, junto com o da política de transporte adotada, foi usado pelo grupo dirigente como instrumento para se destacar no meio técnico-político, não só dentro dos limites do PT. É interessante observar, por exemplo, sua participação em diversas campanhas eleitorais do PT em 1992, sempre auxiliando na

elaboração de programas de transporte (além de Santo André, os dirigentes e assessores da Secretaria de Transportes participaram da elaboração das propostas na área de transportes dos candidatos a prefeito do PT em S. Paulo, S. Bernardo do Campo, S. José dos Campos, Salvador, Rio de Janeiro, Campinas e Sorocaba). No caso da elaboração do programa de transportes para o candidato a prefeito em S. Paulo, o grupo de Santo André articulou-se a mais alguns técnicos para elaboraram um documento de sugestões oferecido ao candidato. Na revista Trajeto nº 6, foi publicada a parte do documento referente a propostas para a CMTC.⁽¹⁰⁾ Estas propostas baseavam-se, nitidamente, em pontos centrais da concepção da EPT como sua inclusão dentro da "lógica da eficiência e da produtividade" através da "capacidade de mensuração dos custos e estabelecimento de receitas de forma a ser possível a reprodução o capital investido e o controle do desempenho por critérios objetivos". Outro ponto apresentado como de "absoluta necessidade" é a "separação entre atividades de gestão e operação", nos mesmos moldes da política de transporte de Santo André, com a retirada das atividades de gestão da CMTC." Ou seja, é possível observar que o modelo de empresa pública implantado na EPT é apresentado como modelo de empresa pública que pode ser adotado em outras situações.

O trabalho de concepção do novo modelo buscava uma exemplaridade no meio petista. No relatório Conceituação Técnico-política... (KGS ENGENHARIA, 1989), os consultores contratados para a concepção da empresa assinalam que o trabalho procurou:

"Sintetizar as formulações para política de transportes elaboradas no âmbito do PT."(KGS ENGENHARIA, 1989, p. 2)



(10) MORALES & OUTROS (1992).

Smile

O envolvimento e visibilidade da equipe dirigente, em particular do secretário de transportes, Nazareno S. Affonso, nas disputas por hegemonia, foi motivo de críticas da oposição. Segundo o superintendente da EPT, José Roberto Ciuffi:

"A dificuldade financeira por conta dos excessos em procurar ser vitrine acaba comprometendo a empresa. Gastava-se muito com comunicação e revistas. Gastava-se demais com marketing. As revistas eram caríssimas e iam para o Brasil inteiro. Algo de certo luxo. Não se faz mais marketing da EPT. A participação em congressos também foi reduzida. As viagens eram muito caras. Havia muito gasto com viagens."

Apesar de praticamente todos os integrantes da equipe dirigente da EPT e da ST terem assumido posições de comando nas áreas de transporte de vários municípios, nas gestões iniciadas em 1993, em nenhuma delas foi implantado o mesmo modelo de política de transporte de Santo André, até os dois primeiros anos de governo. Nenhuma delas implantou sistemas de remuneração por serviços prestados; aquelas que não dispunham de empresas públicas de transporte coletivo não as constituíram. Segundo depoimento de Marcos P. Bicalho, em sua avaliação isto indica que não se conseguiu a hegemonia dentro do PT. Da mesma forma, a derrota do PT na eleição municipal de Santo André em 1992 fez com que a política de transporte fosse descontinuada, o que significou que a política de transporte coletivo não se manteve hegemônica.

Assim, é possível dizer que os ganhos na disputa pela hegemonia converteram-se mais em reconhecimento pessoal da equipe dirigente do que em reprodução da experiência em outros municípios. Pode-se elencar alguns fatores que tiveram alguma influência neste processo paradoxal:



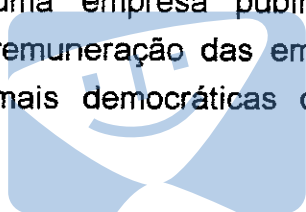
Smile

- a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro, que restringiu os investimentos públicos, dificultando a criação de empresas públicas e o oferecimento de subsídios aos serviços de transporte;
- a complexidade das ações necessárias à implantação de uma política de transportes semelhante à de Santo André e
- as implicações sobre a governabilidade resultantes da proposição da remuneração por serviço prestado, tendo em vista o volume de críticas recebido pela administração petista do município de São Paulo, de grande visibilidade em todo o país, por ocasião da eleição municipal de 1992.

É fundamental considerar, também, que os criadores da EPT se preocuparam, em sua concepção, em conceber e implantar uma empresa pública modelo. A EPT deveria funcionar de forma eficiente, para provar que as empresas públicas de transporte coletivo podem ser viáveis.

A importância da autonomia financeira da EPT ultrapassa os seus efeitos para a eficiência ou mesmo para a sua eficácia para a política de transporte coletivo implantada. Portanto, também para a sustentabilidade da empresa a médio e longo prazo. Pode-se também interpretar a auto-suficiência da EPT como a preocupação em rebater a crítica neo-liberal às empresas públicas, que vincula a possibilidade de utilização eficiente dos recursos a um monopólio do setor privado e do mercado, excluindo a possibilidade de que o poder público possa ser eficiente.

Nesse sentido, a afirmação da possibilidade de existência de uma empresa pública eficiente, que opere com o mesmo nível de remuneração das empresas privadas e que possua relações de trabalho mais democráticas que outras operadoras públicas e privadas é uma



Smile

materialização das medidas de reforma do Estado propostas pelo prefeito Celso Daniel (DANIEL, 1991) para a atuação das administrações populares e democráticas.

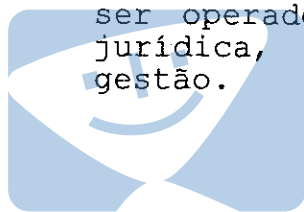
A EPT, por mais que tenha se apresentado como exemplo de possibilidade de empresa pública rentável, não significou uma justificativa para a implantação de novas empresas públicas em outros municípios. Ao longo dos dois anos seguintes ao final da gestão de Celso Daniel na prefeitura de Santo André, não se registraram exemplos de criação de empresas públicas de transporte em outros municípios, mesmo naqueles em que o PT assumiu o governo pela primeira vez, ao vencer as eleições de 1992.

As críticas à CMTC na campanha eleitoral e sua posterior "privatização"(11) pelo prefeito que sucedeu Luiza Erundina em São Paulo, iconizaram a imagem da ineficiência das empresas públicas de transporte coletivo e sua inviabilidade como unidades remuneradas de prestação de serviços. Segundo depoimento de Marcos Bicalho:

"O fracasso de uma CMTC tem mais repercussão do que o sucesso de dez EPT's".

Por outro lado, os municípios com novos governos petistas puderam dispor de uma capacitação técnica da qual antes não se dispunha. Com as experiências de municipalização de Santo André e São Paulo, com

(11) Em termos precisos, não se pode falar de privatização da empresa, uma vez que ela não foi vendida. Apenas parte de sua frota deixou o patrimônio público, sendo que o restante passou a ser operado por particulares. A CMTC, como figura jurídica, continuou existindo, com atividades de gestão.



Smile

sistemas de remuneração por serviços prestados e gestão de empresas públicas de transportes pelos governos do PT, a capacidade de intervenção e controle nos sistemas de transporte pelos governos do partido pôde ser maior do que a existente no início de 1989.

A administração da EPT procurou estabelecer transformações nas relações de trabalho, ampliando a participação dos trabalhadores na gestão, e garantindo o cumprimento dos direitos trabalhistas, ao contrário da maioria das empresas privadas, apesar de ter sua operação remunerada pelos mesmos critérios. Buscou, também, criar laços de compromisso com a empresa pública por parte de seus trabalhadores. Neste ponto, a empresa não cumpriu o papel exemplar pretendido para ela, alcançando resultados bastante tímidos.

5.3. Participação Popular

O governo municipal, na gestão estudada, colocara-se o compromisso de que o controle sobre o sistema de transporte não seria um simples controle estatal, mas sim um controle social. Havia, portanto, o suposto de que o poder público poderia implantar um controle da sociedade sobre a sua própria ação, baseado em mecanismos de participação nas instâncias decisórias.

Ainda que não se pretenda, aqui, restringir o entendimento de participação popular ao funcionamento de conselhos setoriais,⁽¹²⁾ é inevitável estruturar as conclusões a respeito da participação popular na EPT sobre uma análise do funcionamento dos dois mecanismos básicos

(12) Para aprofundamento desta reflexão crítica sobre as formas de participação popular nos governos locais, ver VILLAS-BÔAS (1994).



previstos: o Conselho de Transporte e a representação de usuários e trabalhadores no Conselho de Administração da EPT.

Os dois instrumentos deixaram muito a desejar em sua atuação, do ponto de vista do estabelecimento de novas práticas de gestão que permitissem um efetivo controle da população. Sua implantação e funcionamento se deram em um caráter predominantemente burocrático.

A implantação do Conselho de Transporte, apenas no final da gestão, por si só, já é um fato significativo. A Comissão Tarifária, reativada no início da gestão, não repetiu a atuação destacada que teve no início da década de 80. Deixou de funcionar e criou-se um hiato, cuja implantação do Conselho de Transporte não resolveu. Além disso, é possível questionar a representatividade dos eleitos para o Conselho, sua própria composição e o baixo número de votantes na eleição dos representantes populares e na plenária de empresários. A escolha dos representante dos trabalhadores restringiu-se à CUT, só havendo interesse do Sindicato dos Condutores. Mesmo assim, o representante escolhido não demonstrou interesse em participar do conselho até o final de 1992. A comissão para fiscalização da EPT, formada por membros do Conselho e prevista na lei de criação da empresa, não chegou a funcionar. O Conselho, sem poder para tomar decisões de fato sobre a gestão do sistema de transporte, era uma instância muito pobre em poder.

Quanto à participação dos usuários e trabalhadores no Conselho de Administração da EPT, também não trouxe acréscimos significativos à qualidade da política de transporte implantada.⁽¹³⁾ A atuação dos representantes populares teve mais impacto na discussão de temas operacionais do que em aspectos estratégicos da administração da empresa. Esses representantes não dispunham de capacitação que

(13) Cf. item 4.2. deste trabalho.

facultasse o aprofundamento das questões estratégicas colocadas, nem houve um esforço da EPT ou da Secretaria de Transportes para promovê-lo.

Em contrapartida, não se pode deixar de considerar o fato de que a formulação da política de transporte e a implantação do novo desenho do sistema de transporte coletivo contaram com a participação dos usuários e tinham forte legitimidade popular. (14)

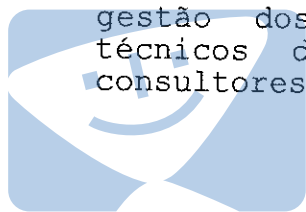
5.4. A Referência da CMTC e a Idealização da Empresa Pública

O processo de concepção da EPT pode ser considerado um diálogo com a experiência da CMTC, principal referência no campo das empresas públicas de transporte coletivo no Brasil.

Os principais argumentos apontados pelos defensores da criação de uma autarquia para gestão e operação dos transportes coletivos em S. Paulo entre 1926 e 1946 (PMSP, 1947) encontrarão eco nas idéias que nortearam a concepção da EPT, cerca de meio século depois. (15) O principal ponto comum entre as duas concepções é a visão de que o serviço de transporte coletivo deve ser encarado como um serviço público e, portanto, deve ser dissociado da lógica do lucro. Enquanto Anhaia Mello

(14) Forte evidência disto é a afirmação do superintendente da EPT, José R. Ciuffi, de que, ao se procurar alternativas para reduzir custos do sistema de transporte coletivo, houve temor quanto à reação popular, porque a população havia participado da redefinição do sistema.

(15) Logicamente, na década de 80 há outros fatores condicionando a formulação da política de transporte em que se inseriu a criação da EPT. Há, também, um acúmulo de conhecimentos e experiências no campo da gestão dos transportes coletivos do qual os técnicos da prefeitura de Santo André e seus consultores puderam usufruir.



Smile

(PMSP, 1947) e outros técnicos que defenderam a constituição da CMTC apontaram o monopólio estatal como instrumento para isto, os técnicos de Santo André, na gestão 1989-1992, preocupam-se em criar mecanismos complexos de controle, inclusive considerando a participação popular (preocupação ausente da pauta dos técnicos dos anos 30-40) e procuram dissociar o valor da tarifa paga pelos usuários do custo do sistema de transporte coletivo. O monopólio estatal pôde ser substituído na operação dos serviços, mas a empresa pública é vista como necessária para garantir o controle do sistema.

O período da gestão 1989-1992 coincide com o momento em que se tornam mais fortes às críticas à CMTC. A equipe dirigente da Secretaria de Transportes e da EPT levam em conta essas críticas e procuram deixar claro que não pretendem constituir uma nova CMTC (MORALES, 1991), criando mecanismos que impeçam seu uso para beneficiar interesses privados.

Nos trabalhos de concepção da EPT, aparecem evidências da influência da empresa de São Paulo em vários aspectos da empresa. No plano de cargos, por exemplo, há cargos operacionais genéricos, como na CMTC. Na estrutura de salários do pessoal de operação, também há semelhanças. A estrutura organizacional da EPT, na sua concepção inicial, possui uma maior quantidade de níveis hierárquicos. Outro elemento que reforça esta análise é a atribuição da missão de promotora do desenvolvimento tecnológico no setor de transportes no município à EPT, ainda que sem dotar a empresa de condições para tal, ao contrário da CMTC.

O primeiro superintendente da EPT, Carlos A. Morales, era funcionário da CMTC. Assim como ele, alguns consultores envolvidos na concepção da política de transporte de Santo André e da EPT haviam



trabalhado na CMTC na gestão de Mário Covas (1983-1985) na prefeitura de S. Paulo, ocupando funções de coordenação.

Além da constante referência à CMTC, os atores diretamente envolvidos na formulação da política de transporte coletivo de Santo André e na concepção da EPT traziam consigo uma certa idealização da empresa pública, que conferia ao modelo de empresa pública um embasamento não só técnico, como ideológico. Eram, em sua quase totalidade, militantes ou simpatizantes do PT, auto-definidos como socialistas. Possuíam militância junto ao meio técnico-político de transporte do PT. Alguns deles eram funcionários ou ex-funcionários de empresas públicas de transporte (Metrô de São Paulo e CMTC). Alguns já haviam elaborado artigos e dissertações de mestrado sobre empresas públicas e sobre política de transporte coletivo. Ex-dirigentes da EPT, como Carlos A. Morales e Marcos P. Bicalho apontam a existência dessa idealização da empresa pública, que podemos caracterizar, pelo menos, como contendo os seguintes elementos:

- Eficiência operacional comparável à das empresas privadas;
- Excelência técnica;
- Referência de qualidade de serviços junto aos usuários;
- Impermeabilidade a pressões políticas e interesses particulares;
- Participação ativa de usuários e trabalhadores na gestão da empresa;
- Relações de trabalho inovadoras e democráticas e



Smile

- Alto nível de motivação e compromisso do corpo funcional com a missão da empresa e com o serviço público.

Este trabalho não foi elaborado a partir de um *focus*(16) de sociologia, e não se deteve, portanto, em uma análise do imaginário dos atores envolvidos no caso estudado. Entretanto, é possível apontar que essa idealização da empresa pública poderia até merecer estudos posteriores, com esse novo *focus* e um procedimento de pesquisa baseado em técnicas de análise de discurso.

Ao longo do tempo, a idealização da empresa pública, dos trabalhadores e da participação popular perdeu sua força. A experiência concreta da EPT exigiu dos seus gestores esforços de re-elaboração dos conceitos inicialmente formulados, incorporando um grau maior de complexidade.

5.5. A Gestão da EPT

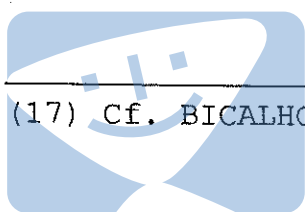
Da mesma forma como a empresa assumiu uma posição subordinada na política de transporte, também foi-lhe delegada uma posição organizacional subordinada no governo municipal. Durante todo o período estudado, os superintendentes da empresa tiveram *status* correspondente ao segundo escalão da administração municipal, respondendo ao secretário de transportes, e não diretamente ao prefeito. Nesses termos, em nenhum momento constituiu-se em um foco de poder distinto, efetiva ou potencialmente conflitante com o órgão gestor da política, a Secretaria de Transportes. Este fato foi propiciado não só pelo arranjo institucional adotado, baseado na separação clara entre atribuições de gestão e de operação dos serviços, mas também pela composição da equipe dirigente da área de transportes da prefeitura.

(16) Para o conceito de *focus* ver GOLEMBIEWSKI (1977).

Neste ponto, o caso da EPT destaca-se duplamente da experiência de grande parte das empresas públicas de transporte brasileiras. Em grande parte delas as atividades de gestão confundem-se com as de operação de serviços. Também é comum que as empresas públicas sejam administradas por grupos políticos diferentes daqueles que dirigem as secretarias de transporte, gerando conflitos e disputas. Essa diferenciação com a experiência mais comum das empresas públicas de transporte coletivo foi positiva para o funcionamento da EPT e da política de transporte adotada.

A separação entre atividades de gestão e atividades de operação propiciada pela política de transportes adotada e pela criação da EPT deve ser considerada dentro da relativização proposta pelos próprios responsáveis pela sua concepção(17): tratava-se de uma separação jurídica, econômica e organizacional, mas não política. A EPT era uma organização distinta da Secretaria de Transportes, mas plenamente integrada e subordinada a ela. A alteridade comportada nessa relação não foi geradora de conflitos ou disputas mais significativas.

A inexistência de estrutura anterior na área de transporte coletivo facilitou a implantação da EPT e do DTP. Como não havia uma equipe anterior já operando, os focos de resistência interna à prefeitura não puseram em risco a política e a implantação da EPT. Eventuais resistências e críticas, normalmente vinculadas ao volume expressivo de recursos destinados ao setor de transporte coletivo, eram desestimuladas pelo prefeito, que, concordava com a abordagem técnica conferida à gestão da política de transporte e da EPT.



(17) Cf. BICALHO (1992).

Smile

5.5.1. Relação com Trabalhadores

Do ponto de vista da relação com os trabalhadores, a gestão da EPT não construiu os avanços socialistas imaginados por seus criadores. Não só pouco inovou nessa relação, como assistiu ao fortalecimento de posturas "clientelistas"(18) do sindicato. É possível concordar com o ex-superintendente da EPT Carlos A. Morales:(19) a direção da empresa (juntamente com a direção da ETCSBC e da ETCD) fez concessões à categoria sem contrapartidas que alterassem qualitativamente as relações de trabalho.

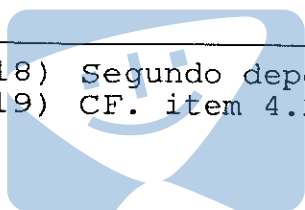
Ao desvincular a tarifa dos custos e garantir o repasse dos custos às empresas operadoras, o sistema transferiu totalmente o ônus das negociações com o sindicato para a prefeitura e a EPT. Para as empresas privadas, o salário dos trabalhadores não era mais um item de custo tão importante quanto sob o sistema de remuneração por tarifa, uma vez que, qualquer que fosse o salário a ser pago o sistema de remuneração cobriria. Isto, se traz o benefício de propiciar melhores salários para os trabalhadores em transporte coletivo, por outro fragilizou a situação da prefeitura e da EPT (principalmente por sua ligação com o PT) e contribuiu parcialmente para o nível elevado de custos do sistema de transporte coletivo.

5.6. Considerações Finais

A experiência da EPT no período estudado inseriu-se em uma política de transporte bem sucedida do ponto de vista do nível de serviço ofertado à população. Por outro lado, o sistema de transporte implantado, baseado na remuneração das empresas operadoras pelos serviços prestados, se viu prejudicado pelo nível de recursos exigidos para

(18) Segundo depoimento de Marcos P. Bicalho.

(19) CF. item 4.2.2.2. deste trabalho.



Smile

sua manutenção, sem que o governo municipal conseguisse desenvolver alternativas de financiamento face à incapacidade financeira da prefeitura e os obstáculos para a adoção de uma tarifa mais elevada.

A EPT teve um papel importante no desempenho do sistema, especialmente no seu processo de implantação. A partir da consolidação do novo modelo de remuneração, e face à estabilidade conseguida na relação com as operadoras, a EPT funcionou, principalmente, como uma reserva de capacidade de intervenção e operação à disposição da prefeitura.

Como unidade de produção remunerada de serviços, a EPT não conseguiu atingir o mesmo nível de desempenho operacional e econômico-financeiro das empresas privadas. A operação dos serviços a seu cargo foi menos eficaz que das demais empresas. Apesar de contar com mais recursos que as empresas privadas, graças às receitas financeiras obtidas com recursos do sistema, enfrentou dificuldades para manter-se equilibrada econômica e financeiramente. Portanto, cerca de 30% do sistema estava sendo operado de forma relativamente deficiente, o que pode permitir um questionamento sobre o porte da empresa, mantidas suas atribuições.

Por outro lado, seu desempenho pode ser considerado bastante positivo e raro no setor público brasileiro.

A EPT não pôde apresentar contribuições expressivas para o desenvolvimento de novas relações de trabalho no setor, nem na mudança da visão negativa das empresas públicas predominante na sociedade. O curto prazo em que ocorreu a experiência impede, no entanto, que se exijam resultados muito diferentes nestes campos em que o processo de mudança é mais demorado.



Smile

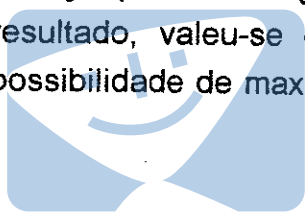
Por um raciocínio análogo, será preciso o transcurso de um período maior de tempo para uma outra análise, também importante: a de quanto as práticas de gestão da EPT e o arranjo institucional em que se inseriu podem ter trazido sementes das dificuldades normalmente enfrentadas pelas empresas públicas.

Por fim, a experiência da EPT permite repensar a teoria formulada por TURNER:

"City transit is based on serving the public, not on profit. City transit is a social problem, not a business one. From a profit-getting standpoint the interest of the public and the railroads are conflicting. They can never be reconciled. Under the old order of things - profit - the transit problem never can be solved." (TURNER, citado em PMSP, 1947, p. 22).

Essa visão subsidiou, em diversos municípios, uma "autarquização" dos serviços de transporte coletivo. Criaram-se empresas públicas que não eram geridas como empresas. Não havia preocupação com sua manutenção e reprodução do capital investido (PADOVANI, 1992). A produção dos serviços de transporte através de empresas públicas, na experiência geral brasileira, não conseguiu ocorrer de forma eficiente, tornando muitas empresas "buracos sem fundo", dragando os recursos públicos sem conseguir oferecer serviços de boa qualidade.

Partindo da mesma avaliação quanto à natureza dos serviços de transporte -a total incompatibilidade entre a sua exploração como um negócio privado e a satisfação dos usuários- a política de transporte implantada em Santo André conseguiu produzir um nível de serviço que recebeu grande aprovação entre os usuários. Para alcançar este resultado, valeu-se do capital privado, com o cuidado de retirar-lhe a possibilidade de maximizar seus lucros por meio da deterioração da oferta.



Smile

Valeu-se, também, da empresa pública, incorporando na administração desta elementos da gestão privada, que lhe possibilitaram um desempenho mais eficiente que grande parte de suas congêneres.



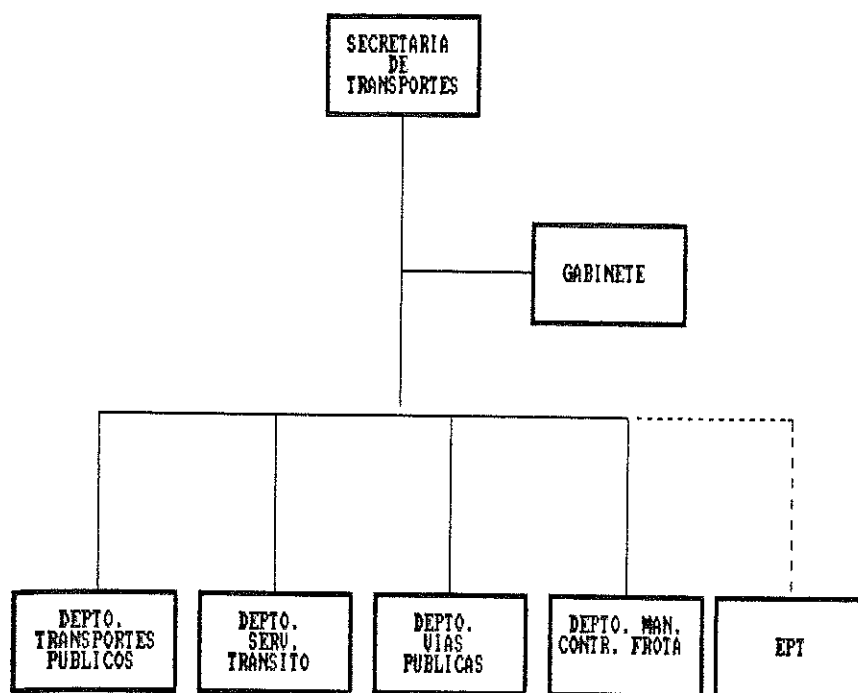
Smile

ANEXOS



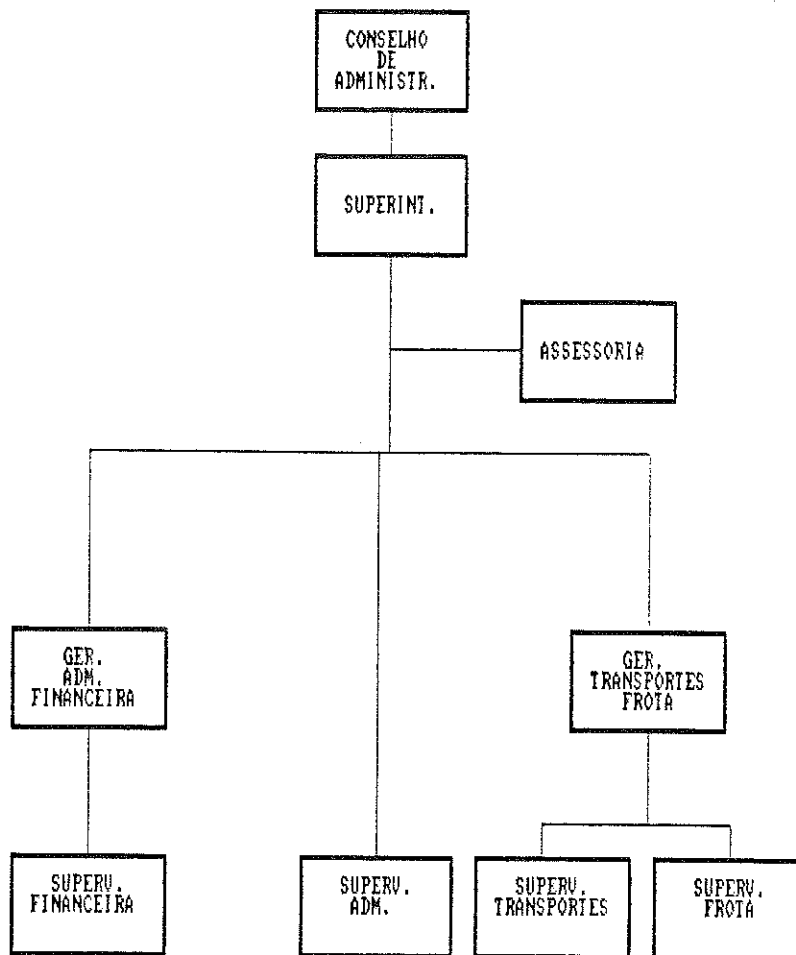
Smile

ANEXO 1 - ORGANOGRAMA DA SECRETARIA DE TRANSPORTES DE SANTO ANDRE



Smile

ANEXO II - ORGANOGAMA DA EPT - EMPRESA PUBLICA DE TRANSPORTE DE SANTO ANDRE



ANEXO III - SIGLAS UTILIZADAS

ABC	-	Região da Grande S. Paulo, onde se localiza o município de Santo André. Também é composta pelos municípios de S. Bernardo do Campo, S. Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires de Rio Grande da Serra.
AETC-ABC	-	Associação das Empresas de Transporte Coletivo do ABC.
ANTP	-	Associação Nacional de Transportes Públicos.
AUTC	-	Associação dos Usuários de Transporte Coletivo de Santo André.
CMTC	-	Companhia Municipal de Transportes Coletivos (São Paulo).
CSTC	-	Companhia Santista de Transportes Coletivos.
CUT	-	Central Única dos Trabalhadores, à qual se filiava o Sindicato dos Condutores do ABC.
DTP	-	Departamento de Transportes Públicos da Secretaria de Transportes de Santo André .
EMTU	-	Empresa Metropolitana de Transportes Coletivos, empresa pública do governo do Estado de São Paulo, que opera o corredor de ônibus metropolitano que atravessa Santo André e os dois terminais de ônibus do município.
EPT	-	Empresa Pública de Transportes de Santo André.
EPTSA	-	Sigla utilizada para a EPT, na gestão iniciada em 1993.
ETCD	-	Empresa de Transporte Coletivo de Diadema.



ETCSBC	-	Empresa de Transporte Coletivo de S. Bernardo do Campo.
OSO	-	Ordem de Serviço Operacional.
PT	-	Partido dos Trabalhadores.
ROP	-	Receita Operacional.
SNAI	-	Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais do PT.



Smile

ANEXO IV - CRONOLOGIA DA EPT

Esta cronologia, que apresenta os principais fatos da trajetória da EPT, foi elaborada com base em publicações e documentos da EPT, da Secretaria de Transportes e da prefeitura de Santo André, em notícias publicadas na imprensa, em bibliografia sobre a empresa e a política de transportes da gestão e na observação participante do pesquisador.

As datas entre parênteses indicam os dias em que ocorreram os eventos.

1982

- Novembro - Aumento da tarifa de transporte coletivo municipal em Santo André provoca forte reação popular.
- Dezembro - Prefeitura cede à pressão popular e volta atrás no aumento tarifário.

1983

- Abril - Fundação da AUTC, que passa a representar os usuários do transporte coletivo na comissão de tráfego até 1984.

1984

- Fevereiro - Intervenção da CMTC sobre as empresas de transporte coletivo privadas do município de S. Paulo (11).

1987

- Maio - Encontro de Transporte de Santo André, com a elaboração da Plataforma dos Usuários para os Transportes Coletivos de Santo André, pela AUTC.

1988



Smile

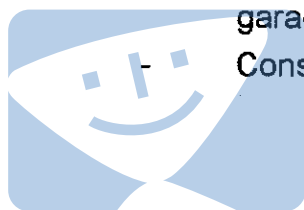
- Novembro - Celso Daniel é eleito prefeito de Santo André.
- Dezembro - O prefeito Newton Brandão prorroga, por decreto, as permissões de exploração de linhas municipais de transporte coletivo por cinco anos.

1989

- Janeiro - Posse de Celso Daniel na prefeitura de Santo André (1).
- Maio - Negociação do dissídio da categoria dos condutores, com 11 dias de greve.
- Junho - Prefeitura apresenta projeto de lei nº 26/89 para organização do sistema municipal de transportes urbanos, instituição de novo regime jurídico de operação (sistema de Receita Pública) e criação da EPT.
- Julho - Câmara Municipal aprova o projeto nº 26/89 como lei nº 6.527/89, instituindo o novo sistema e criando a EPT (18).
- Setembro - Prefeitura decreta novo regulamento de transporte, para implantar o sistema de receita pública dentro de dois meses.

1990

- Janeiro - Assinatura do contrato de concessão exclusiva da operação do transporte coletivo municipal entre a prefeitura e a EPT (17).
- Publicação de editais para primeiro concurso público para contratação de pessoal, aquisição de ônibus e construção da garagem.
- Constituição da diretoria da EPT.



Smile

- Prefeitura anula permissões de exploração de linhas municipais de transporte coletivo e determina continuidade de operação a título precário.

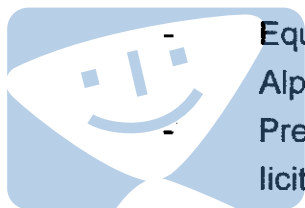
- Fevereiro - I
- intervenção na Viação Alpina (13).
 - Empresários anunciam interesse em abandonar o serviço e não participam da licitação para operação sob o regime de Receita Pública.
 - Regulamentação da situação trabalhista dos funcionários da empresa sob intervenção (aproximadamente 50% estavam em situação irregular).
 - Publicação do manifesto "Todo Apoio à Intervenção e à Municipalização dos Transportes em Santo André" por partidos de esquerda, AUTC, entidades sindicais ligadas à CUT e entidades de bairro (23).
 - Compra de 35 ônibus monobloco Mercedes-Benz O371.
 - Plano de estabilização econômica do governo federal ("Plano Collor") retém recursos liberados pela prefeitura para a EPT, mantendo-os retidos até 1992.

- Março -
- Ato público de apoio à intervenção e municipalização do transporte coletivo(5).

- abril -
- EPT opera 4 linhas especiais gratuitas no show de aniversário da cidade.

- maio
- Início da operação comercial da EPT, com 15 veículos inaugurando as primeiras linhas ligando o 1º ao 2º subdistrito: linha I-04 (1); I-02 (6).
 - Acordo coletivo de trabalho com a categoria dos condutores.

- junho -
- Início de operação da linha I-05 (3).
 - Equiparação salarial dos empregados da EPT e da Viação Alpina nas áreas de manutenção e fiscalização.
 - Prefeitura faz acordo com empresários e realiza nova licitação para a operação no sistema de Receita Pública. Por



Smile

problemas de documentação, todas as empresas são inabilitadas.

- Agosto
- EPT passa a realizar a comercialização de passes escolares municipais.
 - Prefeitura apresenta projeto de lei de regulamentação do Conselho de Transporte(2).
 - É realizadda a terceira licitação por lotes de veículos para operação dos serviços no sistema de receita pública. As empresas que já operavam no município são contempladas, à exceção da Viação Alpina. O contrato é assinado em 27 de agosto.
- Setembro
- Desapropriação da Viação Alpina e fim da intervenção.
 - Sub-rogação trabalhista dos empregados da Viação Alpina pela EPT.
 - Decreto nº 12.544/90, instituindo novo regulamento de operação do transporte coletivo no município (20).
 - Municipalização do sistema de transporte, com o início da operação da Receita Pública (22).
 - Publicação do número 1 da revista Trajeto, pela Secretaria de Transportes.
- Outubro
- Início da operação das linhas B-11 e I-07.
- Novembro
- Compra de dois ônibus Mercedes-Benz O371.
 - Acordo coletivo de trabalho entre Sindicato dos Condutores, sindicato patronal e empresas públicas do ABC determina a correção mensal dos salários da categoria com base no IÇÃO-DIEESE.

- Dezembro
- Primeira eleição de Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA) da EPT.
 - Compra de 10 ônibus MB O364 e O365.

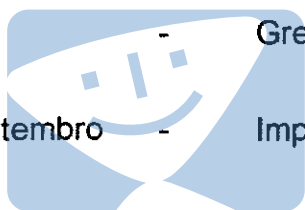


Smile

- Câmara Municipal aprova lei nº 6.745/90, de criação do Fundo de Gerenciamento e Investimento no Sistema de Transportes (17).
- Câmara Municipal rejeita projeto de lei de criação da Taxa Transporte, por 11 votos contra 10 (18).

1991

- Março - Eleição de representantes dos empregados no Conselho de Administração da EPT.
- Publicação do número 2 da revista Trajeto, pela Secretaria de Transportes.
 - Governo Federal determina congelamento de preços, salários e tarifas. Inicia-se conflito com trabalhadores sobre a incorporação da inflação de março nos salários.
- Abril - Inicia-se período de greves dos condutores que se estende até junho, com um total de 19 dias de paralisação.
- Maio - Início do processo de reestruturação da EPT.
- Junho - Mudança de estrutura organizacional da EPT e da composição da sua diretoria.
- Redução do quadro de pessoal.
 - Acordo temporário com os condutores, estabelecendo uma trégua nos conflitos até final de agosto.
- Julho - Início da reforma da garagem da EPT.
- Compra de 6 ônibus O365.
- Agosto - Início da edição do informativo interno Circular EPT.
- Construção de duas novas valetas na oficina.
 - Greve de um dia da categoria dos condutores
- Setembro - Implantação do convênio-creche.



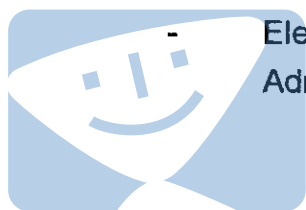
Smile

EPT apresenta trabalho sobre concursos públicos no Seminário Nacional de Recursos Humanos das Administrações Públicas Municipais (9 a 12).

- Outubro
- Aquisição de novo lavador para a garagem.
 - Implantação do sistema municipal de passes, com o passe comum e o vale-transporte, com comercialização a cargo da EPT (empresários mantém comercialização do vale-transporte).
 - Término de período de negociação salarial, com acordo até o final do ano.
 - Implantação de convênio médico para os trabalhadores da EPT.
 - Publicação do número 3 da revista Trajeto, pela Secretaria de Transportes.
- Novembro
- Início da reforma do almoxarifado.
- Dezembro
- 2ª eleição da CIPA da EPT.
 - Novo acordo salarial, garantindo o reajuste mensal da categoria dos condutores pelo IÇÃO-DIEESE até o final de 1992.

1992

- Fevereiro
- O vereador do PT Vanderlei Siraque publica artigo no Diário do Grande ABC, criticando a gestão de transporte coletivo da prefeitura (25).
- Março
- Aplicação do primeiro curso sobre manutenção preparado por funcionários da EPT, reproduzindo cursos externos.
 - Eleição do representante dos empregados no Conselho de Administração da EPT (Manuel Barbosa de Gouveia é eleito).



Smile

- Abril - Câmara Municipal aprova lei nº 6.907/92, de criação do Conselho de Transporte.
- Maio -
- Compra de dois ônibus Mercedes-Benz O371 ano 1990.
 - Início da operação experimental do embarque pela porta dianteira dos ônibus, na linha I-05, operada pela EPT, depois estendida a todo o sistema.
 - Negociação salarial mantém o reajuste dos salários da categoria dos condutores pelo IÇÃO-DIEESE.
- Junho - Articulação com entidades e movimentos populares para composição o Conselho de Transporte.
- Julho - Conclusão de série de 4 seminários sobre contrato coletivo de trabalho, promovidos pela EPT, ETCSBC, ETCD e Sindicato dos Condutores.
- Formação da primeira turma de funcionários da EPT no Serviço de Alfabetização de Jovens e Adultos da prefeitura.
- Agosto -
- A equipe dirigente da Secretaria de Transportes e da EPT lidera a elaboração do "Ateliê São Paulo", documento oferecendo sugestões para o programa de governo de transportes do candidato do PT à prefeitura de São Paulo.
 - Campanha "Você Pode Melhorar o seu Transporte", em conjunto com o Movimento de Defesa da Cidadania do Idoso.
 - Início do programa de treinamento de Operadores do sistema, realizado pelo DTP.
 - Eleição dos representantes de entidades e movimentos populares no Conselho de Transporte.
 - 1ª Seminário Nacional de Empresas Públicas de Transporte (12 a 14).
 - Publicação do número 4 da revista Trajeto, pela Secretaria de Transportes.
- Setembro -
- 1ª SIPAT - Semana Interna de Prevenção de Acidentes.
 - Posse do Conselho de Transporte.



Smile

- Renovação do contrato com empresas operadoras particulares, com modificações nas datas de repasses de reajustes e ISS que beneficiaram a prefeitura.
- Outubro - Término das obras de construção de edifícios administrativos, do refeitório e instalação da Gerência de Operação.
- Outubro - O candidato do Partido dos Trabalhadores a prefeitura de Santo André, José Cicote, é derrotado já no primeiro turno da eleição, pelo ex-prefeito Newton Brandão.
- Dezembro - Publicação dos números 5 (especial sobre empresas públicas) e 6 da revista Trajeto, pela Secretaria de Transportes e pela EPT.
 - Assinado adendo ao acordo coletivo de trabalho para a instituição das Comissões de Empresa.
 - Terceira eleição da CIPA da EPT.
 - Final da gestão de Celso Daniel na prefeitura de Santo André; toda a equipe diretiva da Secretaria de Transportes e da EPT se afasta.

1993

- setembro - Extinção do sistema de remuneração das empresas de transporte coletivo por quilômetro rodado (23).





Smile

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio (1989). *O Leviatã Anêmico: Dilemas Presentes e Futuros da Política Social* in **Planejamento e Políticas Públicas**, nº1, 1989.

AFFONSO, N. S. (1987). "**Chega de Enrolação, Queremos Condução**": **Movimentos Reivindicativos de Transportes Coletivos em São Paulo - 1979-1982-1983**. São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - USP (Dissertação de mestrado), 1987.

AFFONSO, N. S. (1990). *Um Projeto Coletivo* in **Trajeto**, nº 1, setembro de 1990. Santo André (Prefeitura Municipal-Secretaria de Transportes).

AFFONSO, N. S. (1991). *Gestão Municipal dos Transportes* in **Trajeto**, nº 2. Santo André (Prefeitura Municipal-Secretaria de Transportes), março de 1991.

AFFONSO, N. S. & MORALES, Carlos A. (1.990). *Transporte Bom e Barato: Uma Proposta Popular e Democrática para o Transporte Municipal* in **Trajeto**, nº 3, outubro de 1991. Santo André (Prefeitura Municipal-Secretaria de Transportes).

AIDAR, Marcelo M. (1.994). **Qualidade Humana**. São Paulo, Maltese, 1994.

ALBUQUERQUE, Paulo C. B. (1992). *Novo Modelo Conceitual da EMTU/Recife: A Procura de Novos Caminhos* in **Revista dos Transportes Públicos**, nº 56, jul-ago-set/1992, S. Paulo, Associação Nacional dos Transportes Públicos (ANTP).

ALTER, Colin H. (1993). *Avaliação dos serviços de transporte público: O Conceito de Nível de Serviço* in **Revista dos Transportes Públicos**, nº 60, 3º trimestre/1993, S. Paulo, ANTP.

ANSOFF, H. Igor. (1977) **Estratégia empresarial**. S. Paulo, McGraw-Hill, 1977.

ANTP - COMITÊ DE OPERADORES PÚBLICOS DE ÔNIBUS (1984) . *O Papel da Empresa Pública de Transportes Coletivos Urbanos* in **Revista dos Transportes Públicos**, nº 26, dezembro/1984, S. Paulo, ANTP.

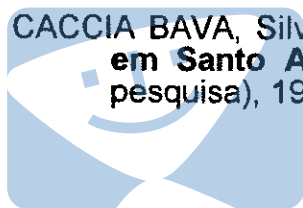
ARANTES, Nélio (1994). **Sistemas de Gestão Empresarial**. São Paulo, Atlas, 1994.

AUTC - Associação dos Usuários de Transporte Coletivo de Santo André. *Plataforma dos Usuários para os Transportes Coletivos de Santo André*. Santo André, 1987. Reproduzida em **Trajeto**, nº 1, setembro



Smile

- de 1990, Santo André (Prefeitura Municipal-Secretaria de Transportes).
- BADDINI LUCAS, C. & VAZ, J. C. (1992) *Diretrizes e Conteúdos de um Plano de Circulação e Transportes*. in **Trajeto**, nº 4, agosto de 1992, Santo André (Prefeitura Municipal-Secretaria de Transportes).
- BALASSIANO, Ronaldo (1993). *Desregulamentação - Uma Abordagem Prospectiva* in **Anais do VII ANPET - Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes**. S. Paulo, Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes (ANPET)/EPUSP, 1993.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso A. (1992), **Elementos de direito administrativo**. São Paulo, Malheiros, 1992, 3º ed.
- BERTALANFFY, Ludwig von. (1977). **Teoria geral dos sistemas**. Petrópolis, Vozes, 1977 (3ª ed.).
- BIALOWAS, Branca e LADEIRA, Ricardo Mendanha. (1991). *Reorganizando o Transporte Público*. **Trajeto**, nº 2, março de 1991, Santo André (Prefeitura Municipal-Secretaria de Transportes).
- BICALHO, Marcos Pimentel. (1992). *Porque a EPT Funciona* in **Trajeto**, nº 6, 1992, Santo André, Prefeitura Municipal de Santo André.
- BICALHO, Marcos Pimentel (1993). **Implantação da política de transportes do Partido dos Trabalhadores nos municípios de Diadema (1983-1992) e Santo André (1989-1992)**. São Paulo, EAESP/FGV (dissertação de mestrado), 1993.
- BITTAR, J. (org.) (1992). **O modo petista de governar**. S. Paulo, Cadernos de Teoria e Debate, 1992.
- BODMER, Milena & BORGES, Sandra (1993). *Ambiente Organizacional de uma Empresa de Transporte Coletivo de ônibus* in **Anais do VII ANPET - Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes**. S. Paulo, Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes (ANPET)/EPUSP, 1993.
- BOURDIEU, Pierre. (1983). **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro, Marco Zero, 1983.
- BORN, L., NAGAO, P. S. e MORALES, C. A. (1992). *Afinal de Contas, Para Que Precisamos de Empresas Públicas?* **Trajeto**, nº 5, 1992, Santo André (Prefeitura Municipal-Secretaria de Transportes).
- CACCIA BAVA, Silvio. (19989). **A formulação da política de transprtes em Santo André: 1983-1985**. S.Paulo, FFLCH-USP (relatório de pesquisa), 1989.



Smile

- CACCIA BAVA, Silvio. (1991). *Taxa Transporte: Uma Alternativa de Financiamento para os Transportes Públicos Municipais*. **Trajeto**, nº 2, março de 1991, Santo André (Prefeitura Municipal-Secretaria de Transportes).
- CARDOSO, Silvia. (1992) *Transporte Coletivo em Santo André* in **Trajeto**, nº 6, 1992, Santo André (Prefeitura Municipal-Secretaria de Transportes).
- CARVALHO, Mauricio M. B. (1992). *Transparência de Custos de Gerenciamento do Sistema* **Trajeto**, nº 5, 1992, Santo André (Prefeitura Municipal-Secretaria de Transportes), pp. 29-32.
- CARVALHO, Mauricio M. B. (1990). *A gestão do transporte coletivo no município de Diadema-SP. Um estudo de caso - 1982-1988*. S. Paulo, EAESP/FGV (dissertação de mestrado), 1990.
- CHIAVENATTO, Idalberto. (1981). **Recursos Humanos**. São Paulo, Atlas, 1981.
- CHIAVENATTO, Idalberto (1990). **Teoria geral da administração**. São Paulo, McGraw Hill, 1990.
- CHURCHMAN, C. West (1972). **Introdução à teoria dos sistemas**. Petrópolis, Vozes, 1972 (2ª ed.).
- CMTC - COMPANHIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO. **Intervencv no Transporte**. S. Paulo, CMTC, 1984.
- DANIEL, Celso A. (1987). **Transporte Coletivo urbano, o estado, o mercado e os movimentos sociais**. Xerox, 1987.
- DANIEL, Celso A. (1988). **Movimentos Sociais em Transporte Coletivo: A Experiência da Associação de Usuários de Santo André**. São Paulo, Educ, 1988.
- DANIEL, Celso A. (1989). **Concepcv Geral da Administracv 89/92**. Xerox, Prefeitura Municipal de Santo André, 1989.
- DANIEL, Celso A. (1991). As Administrações Democráticas e Populares em Questão. in **Teoria e Debate**, nº13, abr-jun/1991. S. Paulo, Diretório Estadual do Partido dos Trabalhadores.
- DANIEL, Celso A. (1992). *Relacv entre Público e Privado* in **Trajeto**, nº 6, 1992, Santo André (Prefeitura Municipal (Secretaria de Transportes).
- DINIZ, E. & BOSCHI, R. R. (1978) **Empresariado nacional e estado no Brasil**. Rio de Janeiro, Forense, 1978.



Smile

- DOURADO, Anísio B. F. (1993) *Do Artesanato à Moderna Gestão Empresarial das Empresas Privadas de Ônibus Urbanos no Brasil in Anais do VII ANPET - Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes*. S. Paulo, Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes (ANPET)/EPUSP, 1993.
- DROR, Y. (1968). *Public policymaking re-examined*. S. Francisco, Chandler, 1968.
- EMTU - Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos. **EMTU: começa aqui uma boa viagem** (folheto de divulgação). São Paulo, EMTU, 1994.
- EPT - EMPRESA PÚBLICA DE TRANSPORTE DE SANTO ANDRÉ. *EPT: uma trajetória de sucesso in Circular EPT*, encarte do nº 5, dezembro de 1991.
- EPT - EMPRESA PÚBLICA DE TRANSPORTE DE SANTO ANDRÉ. *Circular EPT*, coleção encadernada, 1992.
- FARIAS NETO, Pedro S. (1994). *Gestão Efetiva e Privatização: Uma Perspectiva Brasileira*. São Paulo, Qualitymark, 1994.
- FORTES, J. A. A. S. & JACOB, C. A. B. (1993) *Análise Comparativa dos Modelos de Remuneração do Transporte Coletivo por ônibus: O Caso da Cobertura dos Custos Via Tarifa, o Caixa Único e a Câmara de Compensação Tarifária in Anais do VII ANPET - Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes*. S. Paulo, Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes (ANPET)/EPUSP, 1993.
- GENEROSO, José Roberto (org), (1992) *Revista do Forum Nacional de Secretários de Transporte/ANTP*. São Paulo, Forum Nacional de Secretários de Transporte/ANTP, agosto de 1992.
- GOLEMBIEWSKI, Robert T. (1977) *Public Administration as a developing discipline*. New York, Decker, 1977.
- GURGEL, J. H. do Amaral. (1993). *Capacitação Técnica dos Órgãos Municipais de Gerência do Transporte Coletivo Urbano in Revista dos Transportes Públicos*, nº 60, 3º trimestre/1993, S. Paulo, ANTP.
- HANNAN, M. T. & FREEMAN, J. (1989) *Organizational Ecology*. Cambridge, Harvard University Press, 1989.
- HENRY, Etienne. (1992) *Los Embudos de las Empresas del Autotransporte Urbano Colectivo em Desarrollo in Revista Eure*, setembro de 1992, Santiago.



Smile

- HERZBERG, F. (1968) *One More time: How Do You Motivate Employees?* in Harvard Business Review, jan-fev 1968.
- ITACARAMBI, Paulo (1985). **A administração da operação do transporte coletivo por ônibus em São Paulo: pública ou privada?**. São Paulo, EAESP/FGV (dissertação de mestrado), 1985.
- ITACARAMBI, Paulo (1990). **O transporte coletivo em Santo André**. S. Paulo, Pólis (xerox), 1990.
- ITACARAMBI, Paulo (1991). *Participação Popular no Transporte*. **Trajeto**, nº 2, março de 1991, Santo André (Prefeitura Municipal-Secretaria de Transportes).
- ITACARAMBI, P. & BORN, L. N. (1991). *O Lugar da Empresa Pública*. **Trajeto**, nº 3, outubro de 1991, Santo André (Prefeitura Municipal-Secretaria de Transportes).
- IWAKAMI, L. N. (1990) *As Lutas do Movimento: A Plataforma dos Usuários Virou Programa de Governo*. **Trajeto**, nº 1, setembro de 1990, Santo André (Prefeitura Municipal-Secretaria de Transportes), p. 11-13.
- JUNQUEIRA REIS, E. (1991) *Trânsito: Gestão Democrática e Popular em Santo André*, in **Trajeto**, nº 3, outubro de 1991, Santo André (Prefeitura Municipal-Secretaria de Transportes)
- KGS ENGENHARIA. (1989) - **Conceituação Técnico-Política da Criação da Empresa Pública de Transportes de Santo André e da Implantação do Novo Modelo de Gestão**. S. Paulo, KGS Engenharia, 1989 (data não indicada).
- LAMARCA, C. A. & AMARAL, M. C. (1991) *Custos e Nível de Serviço na Receita Pública de Santo André*, in **Trajeto**, nº 3, outubro de 1991, Santo André (Prefeitura Municipal-Secretaria de Transportes).
- LIMA JR., O. & ABRANCHES, S. (1987) **As origens da crise**. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1987.
- MAHON, J. (1992) *Depoimento no Debate A Igreja e as Esquerdas na Luta Operária* in **Anais do I Congresso de História da Região do ABC**. Santo André (Prefeitura Municipal-Secretaria de Transportes), 1992.
- MARTINS, Luciano (1985). **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- MATUS, Carlos (1991). **Adeus, senhor presidente**, São Paulo, Ed. Litteris, 1991.



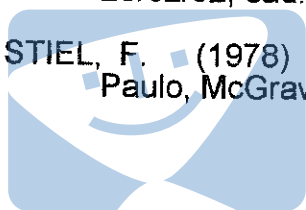
Smile

- MAZZEO, Paulo (1991). *Novo Sistema Ganha Crédito*. in **Trajeto**, nº2, Santo André (Prefeitura Municipal-Secretaria de Transportes), março de 1991.
- MENDANHA LADEIRA, Ricardo (1990). *Gerenciando o Sistema: Como Funciona o Controle da Receita Pública em Santo André*. in **Trajeto**, nº1, Santo André (Prefeitura Municipal-Secretaria de Transportes), setembro de 1990.
- MONTEIRO, J. Vianna (1982). **Fundamentos da Política Pública**. Rio de Janeiro, IPEA, 1982.
- MORALES, Carlos A. (1984) **Expansão da Rede de ônibus no Município de São Paulo**. São Paulo, EAESP/FGV (dissertação de mestrado), 1984.
- MORALES, Carlos A. (1990) *EPT: O Que Há de Novo*. **Trajeto**, nº 1, setembro de 1990, Santo André (Prefeitura Municipal-Secretaria de Transportes).
- MORALES, Carlos A. (1990) e AFFONSO, Nazareno S. *Negócios à Parte* in **Teoria & Debate**, nº 11, jul/set de 1990.
- MORALES, Carlos A. e outros (1992). *Uma Proposta Administrativa para a CMTC*. **Trajeto**, nº 6, 1992, Santo André (Prefeitura Municipal-Secretaria de Transportes).
- OLIVEIRA, Djalma P. R. (1986) **Organização, Sistemas e Métodos**. S. Paulo, Atlas, 1986.
- ORRICO Fº, R. D., BODMER, M. & SÁ, A. C. M. (1993) *Empresas de ônibus: Novo Modelo, Nova Dinâmica* in **Anais do VII ANPET - Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes**. S. Paulo, Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes (ANPET)/EPUSP, 1993.
- OSELLO, M. (1983) **Planejamento Urbano em S. Paulo (1899-1961)**. São Paulo, EAESP/FGV (dissertação de mestrado), 1983.
- PACHECO, Regina S. (1988). *Transporte por Ônibus em São Paulo: Operação Mista, Caráter Privado* in **Revista dos Transportes Públicos**, nº 40, junho de 1988. S. Paulo, ANTP.
- PADOVANI, Luiz A. I. (1992), *Cidadão Lucra com Rentabilidade de Empresa Pública*, São Paulo, Diário Comércio e Indústria, 03 de setembro de 1992.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. (1984) **Caderno da Comissão de Movimentos Populares**, nº 1. S. Paulo, março de 1984.



Smile

- PARTIDO DOS TRABALHADORES. (1988) **Programa de Governo para os Transportes Coletivos**. Santo André, 1988.
- PECORARO, Kátia Filippi (1993). **Empresa Pública de Transportes de Santo André**. Universidade de São Paulo-Escola de Comunicação e Artes (projeto experimental do curso de Relações Públicas), São Paulo, 1993. Não possui numeracão de páginas.
- PMSA - PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ. (1992) **Santo André, 4 anos de direito à cidade: democracia, cidadania e inversão de prioridades**. Santo André, PMSA, 1992.
- PMSP - PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE S. PAULO. (1947) **Relatório da comissão designada para o exame das condições em que se constituiu, na cidade de S. Paulo, a Companhia Municipal de Transportes Coletivos**. São Paulo, PMSP, 1947.
- PMSP - PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE S. PAULO. (1992) **Municipalização dos ônibus da cidade de S. Paulo: Realizações e Perspectivas**. São Paulo, PMSP (Secretaria Municipal de Transportes), 1992.
- REIS, F. W. (1989) *Estado, Economia, Ética, Interesses: Para a Construção Democrática no Brasil*. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº1, 1989.
- SADER, Éder (1988). **Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande S. Paulo (1970-1980)**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.
- SANDRONI, P. H. (1992) *Entrevista*. **Trajeto**, nº 5, 1992, Santo André (Prefeitura Municipal-Secretaria de Transportes).
- SHERWOOD, Frank P. (1964). **Empresas públicas**. Textos Seleccionados. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1964.
- SILVA, Eládio G. (1992) *Empresa Pública Operadora ou Reguladora in Trajeto*, nº5, 1992, Santo André (Prefeitura Municipal-Secretaria de Transportes).
- SILVA, Roberto V. (1991) *Entrevista*. **Trajeto**, nº 3, 1991, Santo André (Prefeitura Municipal-Secretaria de Transportes).
- SIRAQUE, Vanderlei. *Tarifa Real e Tarifa Fictícia in Diário do Grande ABC*, 25/02/92, cad. A p. 6.
- STIEL, F. (1978) **História do transporte coletivo em S. Paulo**. São Paulo, McGraw Hill, 1978.



Smile

- STRAMBI, Orlando (1993). \ *Crêterios de Equidade para o Transporte Público Urbano: Uma Revisão Crítica dos Principais Estudos* in **Anais do VII ANPET - Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes**. S. Paulo, Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes (ANPET)/EPUSP, 1993.
- TURNER, Daniel. **The Fundamentals of transit planning for Cities**, citado em PMSP, 1947
- VASCONCELLOS, Eduardo A. (1993) *Os  nibus, os Automóveis e as Classes Sociais: Limites da Política de Transporte Urbano no Brasil*. in **Revista dos Transportes Públicos**, n  58, 1  trimestre/1993, S. Paulo, ANTP.
- VAZ, José Carlos (1991). **Análise da Constituição da CMTC**. S. Paulo, EAESP/FGV (trabalho final da disciplina "Estado Autoritário, Planejamento e Processo Decisório no Brasil"), 1991.
- VAZ, José Carlos (1994). *Conselho Municipal de Transportes. Dicas-Idéias para a Ação Municipal*, n  23, setembro de 1994, S.Paulo, Pólis/Ildesfes.
- VAZ, José Carlos. & CAVALCANTE, Lamartine (1992). **Taxa Transporte**. S. Paulo, EAESP/FGV (trabalho final da disciplina "Finanças Públicas"), 1992.
- VILLAS-BÔAS, Renata, org. (1994). **Participação popular nos governos locais**. São Paulo, PÓLIS, 1994, Publicações PÓLIS, 14



Smile