

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

FEV  
200  
11040

LUIZ VAMBERTO DE SANTANA

O PROCESSO DECISÓRIO NOS TRANSPORTES PÚBLICOS:  
O CASO DO RIO DE JANEIRO

MONOGRAFIA APRESENTADA À ESCOLA  
BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE  
MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

RIO DE JANEIRO, 1982

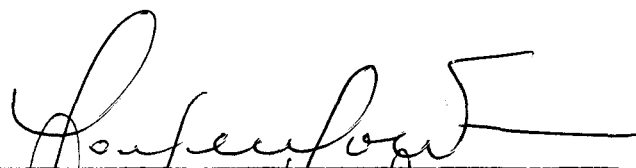
150

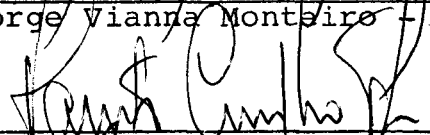
FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

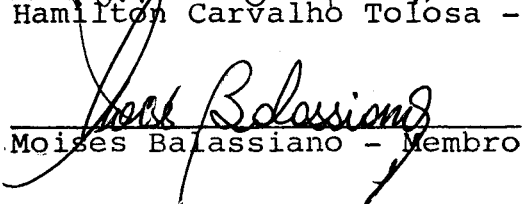
O PROCESSO DECISÓRIO NOS TRANSPORTES PÚBLICOS:  
O CASO DO RIO DE JANEIRO

MONOGRAFIA DE MESTRADO APRESENTADA POR  
LUIZ VAMBERTO DE SANTANA

E  
APROVADA EM 03.02.82  
PELA COMISSÃO JULGADORA

  
\_\_\_\_\_  
Jorge Vianna Monteiro - Presidente

  
\_\_\_\_\_  
Hamilton Carvalho Tolosa - Membro

  
\_\_\_\_\_  
Moises Balassiano - Membro

## RESUMO

Ao setor público cabe as principais atribuições como gestor dos transportes públicos no Brasil. No Rio de Janeiro, este fato também ocorre, sob as mais diversas formas.

O objetivo dessa monografia é analisar sob o prisma das políticas públicas, alguns dos fatores básicos condicionantes das decisões governamentais, no setor de transportes urbanos, no Rio de Janeiro.

O texto procura manter uma aderência ao modelo de implementação de políticas formulado por Thomas Smith, o qual nos pareceu mais adequado à análise do quadro existente no Rio de Janeiro, pois além dos aspectos intrínsecos da política idealizada, Smith demonstra um cuidado especial quando trata das interligações — de causa e efeito — existentes ao nível de organização implementadora, grupo-meta, fatores ambientais, tensões geradas e da própria institucionalização da política.

A hipótese do trabalho é que o modelo decisório nos transportes públicos deve proporcionar ao usuário e a coletividade como um todo, padrões razoáveis de eficiência e equidade, de forma a maximizar os benefícios prestados à população.

A conclusão obtida é que se privilegia muito mais a eficiência — substantiva e seletiva — do que a equidade — adjetiva e retórica. Além disso, essa eficiência só é conseguida com elevados investimentos, o que permite lançar suspeições

acerca da consistência dos propósitos de justiça social a serem emanados pelo setor público.

Em complementação, sugere-se:

1. intensificação nas transações, ou seja, os contatos, negociações e todo tipo de interação que objetive a implementação das políticas;

2. a necessidade da existência de um órgão de gerenciamento dos transportes públicos no Rio de Janeiro, com possível extensão à Região Metropolitana;

3. a continuidade de políticas que propugnem, de forma simultânea, por equidade e eficiência.

## APRESENTAÇÃO

Esta monografia é o resultado de uma linha de pesquisa por mim adotada, durante o curso de Mestrado em Administração Pública — área de Planejamento Governamental, na Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas - EBAP/FGV. Concentrei no tema Transportes Públicos/Urbanos grande parte dos trabalhos que realizei no curso. No princípio, utilizando uma abordagem autônoma e isolada para o problema e, progressivamente, com a agregação de novos conhecimentos e perspectivas, mudando para um tratamento sistêmico e integrado.

A Administração Pública, indissociável de setor público e portanto de Governo, como entidade, é muito mais que só Economia, só Sociologia, só Política ou só Psicologia. O administrador público, o "policy-maker", encarregado da formulação e implementação das políticas governamentais, deve estar atento para esta interdependência, sob pena do produto final da atividade governamental, não satisfazer nem à comunidade para a qual as políticas foram formuladas e nem ao setor público, que tem a si atribuído o atendimento das "necessidade públicas."

Alguns insumos importantes devem ser considerados na tomada de decisões e formulação de políticas para os transportes públicos, no Rio de Janeiro: topografia, densidade

populacional, acesso e estrutura viária, etc. Mas, com a inserção de outras variáveis: econômicas, políticas, sociais, culturais, etc., amplia-se enormemente o ambiente de atuação do Administrador Público, do Setor Público, enfim, da Administração Pública.

É sob essa ambiência que me proponho a analisar a questão do processo decisório nos transportes públicos, no Rio de Janeiro. A presente abordagem não esgota o assunto mas pode e, esta é a intenção, contribuir para a avaliação e discussão do problema.

## AGRADECIMENTOS

Na realização desse trabalho, acumulei dívidas para com diversas pessoas e instituições.

O permanente incentivo e interesse do Professor Jorge Vianna Monteiro, meu orientador, foi de extrema importância para a consolidação dessa tese e também para que não a interrompesse em momentos difíceis.

Agreguei ao trabalho, na medida do possível, as experiências e sugestões de professores e técnicos com os quais tive a satisfação de contactar, em diferentes fases da execução. Destaco aqui, os diálogos e entrevistas com Josef Barat, Fernando Rezende, Armando Moreira da Cunha, Simon Schwartzman, Getúlio Carvalho, Sérgio Seelenberger, Hamilton Tolosa, Luciano Zajdznajder e Paulo Roberto Motta.

É importante destacar o ambiente estimulante e de diálogo, vivido durante o curso, ao nível de professores, de colegas de turma e dos funcionários da EBAP/FGV. Dentre os colegas de turma e simbolizando esse relacionamento cordial, cumpre-me render um tributo especial a Mário Juanda Silva Leal e Paulo Ricardo da Silva Maia.

A Universidade Federal do Paraná proporcionou condições financeiras para que pudesse realizar o curso.

Pacientemente, Gildelena de Fátima Blanc, conseguiu decifrar os manuscritos e datilografá-los.

Deixo para o final e propositadamente, a gratidão a duas pessoas que são o princípio de tudo: meus pais, Francisco e Maria José.



"E sem dúvida havia muitos outros ... de quem eu havia assimilado uma palavra, um gesto, um olhar, mas de quem nada recordava como seres individuais; um livro assemelha-se a um vasto cemitério, onde a maioria dos nomes foram apagados dos jazigos."

Marcel Proust,  
*Em busca do Tempo Perdido*

Para

Ana Lúcia,  
onipresença de afeto e encorajamento  
e André,  
que chegou em meio ao curso.

## SUMÁRIO

Capítulo	Página
RESUMO.....	2
APRESENTAÇÃO.....	4
AGRADECIMENTOS.....	6
I - JUSTIFICATIVA .....	15
II - OBJETIVO .....	22
III - DEFINIÇÃO DE TERMOS .....	25
A. PROCESSO DECISÓRIO .....	25
B. POLÍTICAS PÚBLICAS .....	34
C. A INSUFICIÊNCIA DA ECONOMIA .....	43
D. "TRADE-OFF" ENTRE EQÜIDADE E EFICIÊNCIA .....	45
IV - O MODELO TEÓRICO .....	50
V - O PROBLEMA .....	65
A. ANTECEDENTES .....	65
B. A NOVA REGIÃO METROPOLITANA .....	67
C. ESTRUTURA LEGAL .....	72
1. DETRAN .....	76
2. DTC .....	76
3. METRÔ .....	77
4. CTC .....	79
5. CODERTE .....	79
6. CENAVE .....	80
7. RFFSA .....	81
VI - O QUADRO DOS TRANSPORTES PÚBLICOS NO RIO DE JA- NEIRO, NO PERÍODO PÓS-FUSÃO .....	83
A. A OCUPAÇÃO DO SOLO .....	83
B. PRINCIPAIS CORREDORES DE TRANSPORTES NA RE- GIÃO METROPOLITANA .....	89

Capítulo	Página
C - TIPOS DE TRANSPORTE PÚBLICO NO RIO DE JANEIRO .....	91
C.1 Bonde .....	91
C.2 Trem .....	94
C.3 Barcas/Aerobarcos .....	103
C.4 Ônibus .....	105
C.5 Metrô .....	109
C.6 Automóvel .....	116
VII - APLICAÇÃO DO MODELO DE SMITH AOS TRANSPORTES PÚBLICOS, NO RIO DE JANEIRO .....	120
1. POLÍTICA IDEALIZADA .....	120
2. GRUPO META .....	121
3. ORGANIZAÇÃO IMPLEMENTADORA .....	122
4. FATORES AMBIENTAIS .....	125
5. TENSÕES .....	125
6. A TIPOLOGIA DAS TRANSAÇÕES .....	130
7. FEEDBACK E INSTITUCIONALIZAÇÃO .....	132
VIII - CONCLUSÕES .....	133
ANEXOS .....	137
BIBLIOGRAFIA .....	142

## LISTA DE GRÁFICOS

	Página
1. Os Diferentes Campos da Política Pública .....	35
2. Um Modelo Dinâmico de Sistema Político .....	36
3. O Modelo Elitista .....	38
4. Demandas Políticas e Possibilidades de Produção..	46
5. O Modelo de Institucionalização de Zollschan ....	53
6. Modelo Genérico do Processo de Mudança .....	54
7. Modelo de Smith do Processo de Implementação de Políticas .....	56
8. A Região Metropolitana no Estado do Rio de Janeiro .....	67
9. Região Metropolitana do Rio de Janeiro' .....	72
10. Desagregação da Curva da Demanda Efetiva pelos Serviços de Transporte de Passageiros no Longo Prazo.....	88
11. Sistema Rodoviário de Acesso à Região Metropoli- tana do Rio de Janeiro .....	89
12. Principais Corredores de Tráfego do Rio de Janeiro .....	90
13. Transporte de Passageiros - Subúrbios do Grande Rio (Milhões de Passageiros).....	96
14. Estrutura da DES-Rio de Janeiro .....	98
15. Uma Outra Configuração da DES-Rio de Janeiro.....	102
16. Rede Prioritária Básica - Metrô .....	114
17. Rede Total Prevista para o Metrô .....	115

## LISTA DE QUADROS

	Página
1. Matriz de Tensões na Implementação de Políticas.	61
2. Região Metropolitana do Rio de Janeiro Área Terrestre, População Residente, Densidade Demográfica e Taxa de Crescimento da População..	69
3. Influência do Núcleo na Região Metropolitana....	70
4. Estrutura Administrativa da Secretaria de Trans- portes .....	75
5. Passageiros Transportados por Modalidade (1930-1970) .....	87
6. Diferenciais de Preços na DES-Rio de Janeiro ...	97
7. Ocupação das Vias de Superfície .....	117
8. Modelo do Processo de Implementação de Política no Setor de Transportes Públicos - Rio de Janeiro	126
9. As Tensões do Processo Decisório nos Transportes Públicos no Rio de Janeiro .....	130

## LISTA DE ANEXOS

	Página
1. Linha 1 - Matriz de Distâncias - Trecho: Saens Pena (Tijuca) - Botafogo .....	138
2. Linha 2 - Matriz de Distâncias - Trecho: Estácio de Sá - Triagem .....	139
3. Integração Metrô - Ferrovia .....	140
4. Sistema de Trânsito Rápido .....	141

## O PROCESSO DECISÓRIO NOS TRANSPORTES PÚBLICOS:

### O CASO DO RIO DE JANEIRO

#### I. JUSTIFICATIVA

A somatória ou o conjunto dos meios de transportes existente num núcleo urbano, destinados ao deslocamento da população, seja sob a forma de transporte coletivo (basicamente ônibus) ou transporte de massa (sobre trilhos: trem e metrô) ou formas menos frequentes como barcas e trolêbus — constituem um sistema de transportes públicos (TP). É transporte público porque deve estar a serviço da população, do público e não porque deva ser obrigatoriamente de propriedade do setor público, do Governo. Partindo da premissa de que coisas afetas ao interesse da população, em termos de necessidades públicas, são ou devem ser geridas pelo setor público, justifica-se a participação do Governo no processo de tomada de decisões que levem à consecução do bem estar da comunidade.

Os serviços de transportes públicos constituem um fator de viabilização e funcionamento dos núcleos urbanos, sob as mais diversas formas, como, por exemplo, social, econômica, política ou geográfica. A importância dos TP está diretamente vinculada à importância ou influência exercida pelo núcleo urbano, tanto em termos regionais quanto nacionais.

O transporte público adquire a responsabilidade de um serviço de consumo de massa, que é gerenciado pelo Governo (mu-



nicipal, estadual ou federal). A sua subordinação a um modelo decisório que tenha como moldura básica a busca da "eficiência" e "equidade"<sup>1</sup> parece ser essencial para a maximização dos benefícios prestados por esse serviço. Dessa forma, é lícito supor que um modelo, estruturado sobre estes princípios, atenderá às necessidades da população, especialmente daqueles segmentos mais carentes e que, por isso mesmo, tem no transporte público o meio usual de locomoção. É justificável também a adoção, pelo setor público, de "medidas que aparentemente violariam os direitos individuais, a partir da premissa de que o interesse público deve prevalecer sobre o interesse privado, baseado na supremacia da justiça social sobre a individual".<sup>2</sup>

É lícito supor que quanto mais o setor público decidir, conforme parâmetros de eficiência e equidade, melhor será a qualidade dos serviços prestados pelos TP, contribuindo assim para reduzir o nível de tensões na comunidade. Ocorrendo o oposto, haverá fatalmente uma deterioração na qualidade desses serviços, com o desperdício de recursos econômicos, humanos e técnicos.

---

<sup>1</sup>Sobre equidade e eficiência, ver: F. Rezende, Finanças Públicas, Ed. Atlas, SP, 1978, cap. 8.

<sup>2</sup>Ver Castellanos C., Horácio. "Facultades Discrecionales y Facultades Regladas del Titular del Poder Ejecutivo de sus Decisiones en materia de Administracion Pública", Seminário: "La Decisión Administrativa en el Ambito del Sector Público", in Revista de Administracion Pública, número 21, 1970, p. 81-82.

O fenômeno da urbanização progressiva, no Brasil, com a consolidação de polos de crescimento,<sup>3</sup> permite detectar a importância cada vez maior dos TP, como elemento de integração dos diversos segmentos urbanos, tanto sob uma ótica espacial quanto sob uma ótica social, econômica, habitacional, política ou de lazer. O fato de que os acréscimos populacionais, mormente nos grandes polos nacionais e/ou regionais, são constituídos basicamente de populações de baixa renda, oriundas das correntes migratórias campo-cidade,<sup>4</sup> e que por isso mesmo necessitam de meios de locomoção rápidos e a preços acessíveis, evidencia assim, as vezes até de forma dramática, a atenção e o cuidado que este serviço deve merecer dos órgãos governamentais.

A atuação do setor governamental, nas mais diversas formas e para o caso em questão, atuação nos transportes públicos, pressupõe a necessidade da existência de uma política pública. E toda política pública terá que contemplar, a nível global, em graus variados de profundidade, *nuances* de processo decisório, de formulação e de implementação.

À medida em que as decisões e políticas adotadas e implementadas para o setor, trazem agregadas um componente de

---

<sup>3</sup>Aqui empregado cf.: H.C. Tolosa, "Polos de Crescimento: Teoria e Política Econômica", *in* Planejamento Regional: Métodos e Aplicação ao Caso Brasileiro, 1974, 2a. ed., P.R. Haddad, IPEA/INPES, Rio de Janeiro, p. 191-234. Ao leitor interessado sugerimos: J. Schwartzman (organizador): Economia Regional — textos escolhidos, Convênio CEDEPLAR/CETREDE-MINTER, 1977, Parte III: "Teorias do Desenvolvimento Regional".

<sup>4</sup>Ver: M. da Mata, "Urbanização e Migrações Internas" *in* Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 3, número 3, outubro 73, p. 715 e seguintes. Também: H.C. Tolosa, "Macroeconomia da Urbanização Brasileira", *in* Pesquisa e Planejamento Econômico; vol. 3, número 3, outubro 73, p. 585-644.

elevado efeito multiplicador, que age sobre todos os segmentos da sociedade e das mais diversas formas tais como condicionamento urbano, distribuição de renda, uso do solo, integração ou viabilização das cidades, o TP passa a ser uma "caixa de ressonância" dos erros e acertos do setor público. A isto poder-se-ia denominar "ressonância ex-post", ou seja, causadas e decorrentes do funcionamento do TP. Mas há que se atentar para variáveis ou políticas de "efeito ex-ant", ou seja, aquelas que tem poder de influenciar e causar repercussões nos TP: migrações, política industrial, política creditícia, política monetária, política cambial, política salarial, política de comércio exterior e outras, que afetam direta ou indiretamente os serviços de transporte.

Desde que considerado em termos "ex-ant" o TP seria uma decorrência e não a causa de problemas;<sup>5</sup> já em termos "ex-post" o TP seria muito mais a causa de problemas do que, propriamente uma consequência. Mas independentemente de ser causa ou efeito, cumpre ressaltar que os problemas existem e estão a requerer políticas adequadas para solucioná-los.

O setor público é o principal encarregado da gestão dos TP, no Brasil, por intermédio das diversas entidades existentes. Seja autarquia, seja empresa estatal, na esfera do município, do estado ou da federação, a nível decisório ou operacional, os exemplos se sucedem: Empresa Brasileira de Transportes Urbanos - EBTU, Empresa Brasileira de Planejamento de

---

<sup>5</sup>Conforme "Novo Dicionário Aurélio", Ed. Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 1975, p. 1149, problema é aqui entendido como "questão não solvida e que é objeto de discussões, dando margem a dúvida ou hesitação, por difícil de explicar ou de resolver".

Transportes - GEIPOT, Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima - RFFSA, Departamentos Estaduais de Trânsito - DETRAN's, e tantas outras, fundamentadas num extenso aparato legal do Estado: conjunto de leis, normas, decretos, portarias, etc., que não raro, apresentam contradições e/ou duplicidade de objetivos.

O Rio de Janeiro constitui-se num centro que, por suas características particulares, é servido praticamente por todos os meios usuais de TP: trem, ônibus, metrô, barca/aerobarco, bonde (ainda que restrito a Santa Teresa), além do automóvel (táxi).<sup>6</sup> Todos esses tipos estão vinculados ao setor público, seja através de concessões, licenças, taxas, tabelas, subsídios e outras formas.

Na cidade do Rio de Janeiro, o deslocamento pendular<sup>7</sup> diário do contingente populacional, no qual se insere a força ativa de trabalho, utiliza TP ao nível de aproximadamente 90%.<sup>8</sup> Está constatado<sup>9</sup> que parcela considerável dessa clientela dos serviços de TP do RJ provém das cidades circunvizinhas que compõem sua área metropolitana: Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Magé, Maricá, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, São Gonçalo, São João de Meriti e Mangaratiba, perfazendo aproximadamente 9 (nove) milhões de habi-

---

<sup>6</sup>Não é mencionado aqui o transporte para uso individual, se bem que sua existência seja um fator importante a ser considerado. É um complicador na análise.

<sup>7</sup>Casa-Trabalho-Casa.

<sup>8</sup>Referente a 1975, cf. publicado em Cadernos do Metrô, número 1, 1976, p. 8-11, Companhia do Metropolitano do Rio de Janeiro.

<sup>9</sup>Rio de Janeiro, Secretaria de Estado de Transportes, Diretrizes Setoriais e Prioridades de Investimento em Transportes: 3v., 1975.

<sup>10</sup> tantes. É uma massa populacional predominantemente de baixa renda, que demanda serviços de transporte público que nem sempre atendem às suas necessidades.

Em vista disso, e ainda!

- ressaltando que 90% da PEA\* do Rio de Janeiro utiliza, diariamente, alguma das formas de TP mencionadas;
- ressaltando o papel desempenhado pelo TP, como indutor espacial e do próprio processo de desenvolvimento urbano;
- ressaltando os efeitos "ex-ant" e "ex-post" associados ao funcionamento dos TP;
- ressaltando que a grande maioria da população que utiliza TP o faz simplesmente porque não tem outra opção, pressionada principalmente pelo fator renda — pesquisa da COPPE,\*\* para o ano de 1978, demonstra que 83% das pessoas que utilizam ônibus na área metropolitana do Rio de Janeiro não possuem automóvel; 64,3% dos passageiros tem uma remuneração entre Cr\$ 1.500,00 a Cr\$ 4.500,00 por mês (um a três salários mínimos), sendo que desse valor, 11% corresponde a despesas com transportes;<sup>11</sup>
- ressaltando a conjuntura econômica nacional e internacional, que impõe uma restrição na utilização de combustível, dada a escassez e os preços elevados,

---

<sup>10</sup> Estimativas para o ano de 1975, cf. publicado em Sinopse Estatística do Brasil, 1977, Fundação IBGE, p.168.

\*PEA: População Economicamente Ativa.

\*\*COPPE: Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

<sup>11</sup> Ver "Jornal do Brasil", 13.02.79, Rio de Janeiro, caderno B, p.10.

além de não se vislumbrar a curto prazo um substituto para o petróleo, com a mesma amplitude de utilização;

- ressaltando que a estrutura e o aumento na oferta de TP, no caso brasileiro, parece não ter considerado a possibilidade de escassez de combustíveis (lembrar extinção das linhas de ônibus elétrico e bonde, no Rio de Janeiro, São Paulo e outros centros);
- ficará evidenciado o papel desse serviço como fator de bem estar social,<sup>12</sup> de redistribuição de renda, além de sua importância como elemento a ser utilizado pelo Estado para atingir os objetivos de equidade e eficiência.

É neste contexto que achamos justificável a elaboração dessa monografia sobre o TP no Rio de Janeiro, com especial enfoque no Processo Decisório, um dos componentes fundamentais do sucesso ou insucesso da atuação do setor público.

---

<sup>12</sup>A respeito, vale mencionar as greves dos motoristas de ônibus do Rio de Janeiro em 1979, onde a ausência do serviço causou prejuízos diretos e indiretos à cidade e região metropolitana, em quantidades imensuráveis. Ver: Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 17.01.79, p. 1, 21-23 e caderno B, p. 4; 18.01.79, p. 10, 20-22; 19.01.79, p. 14; 04.05.79, p. 1, 10, 15-17 e 05.07.79, p. 8-9; O Estado de São Paulo, São Paulo, 18.01.79, p. 2-3, 27; 04.07.79, p. 14. O Globo, Rio de Janeiro, 17.01.79, p. 1, 11, 13-15; 03.07.79, p. 15; 04.07.79, p. 15-17; 05.07.79, p. 14-15.

## II. OBJETIVO

Um estudo sobre o Processo Decisório, num setor básico e complexo como o dos TP, no âmbito de uma metrópole como o Rio de Janeiro, requer uma delimitação (mesmo que superficial), que se consubstancia no estabelecimento de certos parâmetros e critérios, dada a própria amplitude do tema. Nesse sentido, tempo e espaço são duas fronteiras importantes. No âmbito temporal, o estudo abordará o Rio de Janeiro após a fusão,<sup>13</sup> ou seja, a partir de 1975, não sendo, todavia, desprezada a recorrência a anos e fatos anteriores afim de explicar fatos mais atuais. Já no âmbito espacial,<sup>14</sup> o estudo terá suas fronteiras adstritas ao município do Rio de Janeiro, não se desprezando, todavia, a expansão em termos de região metropolitana, na medida que isto possa contribuir para uma maior clareza e consistência da análise.

De outra parte, os objetivos estão relacionados em três grandes itens:

---

<sup>13</sup>Lei Complementar nº 20, de 19 de julho de 1974. Efetivamente, no entanto, a fase substantiva da fusão, tem início a 15 de novembro de 1975 com a instalação do Estado e do município do Rio de Janeiro, posse do Governador, Secretários, Prefeitos e demais auxiliares.

<sup>14</sup>Aqui empregado conforme: H.W. Richardson, Economia Regional, Zahar Ed., Rio de Janeiro, 1975, cap. 1, p. 15-20.

- 1 - quem decide? Pretende-se aqui dar uma macrovisão da estrutura decisória dos TP no Rio de Janeiro, analisando-se de forma sucinta os órgãos que tem ascendência e poder de decisão sobre os TP sem, todavia, individualizar no âmbito de unidades específicas. O estudo é sobre Processo Decisório num setor de atividades e não em uma entidade. Cuidar-se-á de abordar a estrutura institucional de alto-nível, que define as macro-políticas;
- 2 - por que se decide? Partimos da premissa de que uma decisão é decorrência de estímulos do meio-ambiente, e das pressões de grupos da sociedade afetados, de forma direta ou indireta e, que a partir da constatação da necessidade, o setor público formulará política(s) que, após implementada, supõe-se, atenderá aos objetivos a que havia se proposto. Nesse sentido, tomaremos uma política elaborada para o setor, política essa identificada com os objetivos de eficiência e equidade a serem prestados pelo setor público e a seguir a analisaremos sob um enfoque dos conflitos gerados entre as diversas condicionantes<sup>15</sup> decisórias;
- 3 - implementação: o processo de implementação da política, é a fase mais importante do processo decisório, pois aí é que se vai poder aquilatar da maior ou menor aderência daquilo que foi formulado a partir do quadro institucional

---

<sup>15</sup>Aqui entendido como a somatória de fatores econômicos, sociais, políticos, tecnológicos, organizacionais, ecológicos, financeiros, locais, habitacionais e outros, que tem influência sobre as decisões tomadas, seja ratificando-as ou seja modificando-as.



e das aspirações existentes, em relação à realidade. Nesse sentido esta é a fase propícia para questionar e analisar a viabilidade ou não da política, a necessidade ou não de mudanças. É, enfim, a fase onde a política sai do plano teórico e enfrenta a realidade prática, cotidiana; é a fase das tensões, que fornece *feedback* para um aprimoramento das políticas públicas e do processo decisório.

### III. DEFINIÇÃO DE TERMOS

É de todo conveniente, uma abordagem inicial quanto aos termos Processo Decisório (PD) e Política Pública.

#### A - PROCESSO DECISÓRIO

Kirschen qualifica o "processo decisório como o conjunto de alguns elementos primordiais do processo através do qual as decisões de política econômica foram desenvolvidas e formuladas".<sup>16</sup> Ele destaca a importância e complementaridade do processo decisório sob três aspectos:

- 1 - quem são os responsáveis pela formulação de diretrizes ou políticas;
- 2 - o que desejam;
- 3 - quanto tempo requerem para a formulação das decisões.

Kirschen também menciona que o PD é muito complexo e exceto em certos casos comuns, envolve muitos interesses conflitantes e muitas fontes de influência.

---

<sup>16</sup>E.S. Kirschen, Política Econômica Contemporânea, Ed. Atlas, São Paulo, 1975, segunda parte, "O Processo Decisório", p. 219 e seguintes.

Do texto já clássico de Simon<sup>17</sup> que trata do PD nas organizações, pode-se ampliar a análise. Ele cita que as ciências sociais sofrem de esquizofrenia aguda no que tange ao tratamento dispensado à racionalidade.

"Num extremo situam-se os economistas que atribuem ao homem econômico uma onisciência racional absurda, tornando-o senhor de um sistema de preferências completo e congruente que lhe permite: a) escolher sempre entre as várias alternativas que se defronta, b) saber em que consistem elas, c) realizar avaliações cuja complexidade é ilimitada, a fim de determinar que alternativas são mais desejáveis, e d) executar complicadíssimos cálculos de probabilidade que não o amedrontam nem apresentam qualquer mistério. Nos últimos dez anos, [...]", esta teoria atingiu um estágio de refinamento tomista\*, de considerável interesse normativo, que possui, contudo, muito pouca relação com o comportamento real ou potencial de indivíduos de carne e osso".<sup>18</sup>

Na verdade, Simon chama a atenção aqui para a inviabilidade de se apoiar o processo decisório apenas num dos ramos da ciência social. Da mesma forma e no outro extremo, a racionalidade na administração, tornar-se-ia impossível se um administrador, sempre que defrontasse com uma decisão, tivesse que decidir de acordo com toda a gama de valores humanos. O PD é, assim, imperfeito mas todo ele deve se caracterizar pela permanente busca da perfeição. "O processo de tomada de decisões revela-se como uma escolha contínua entre premissas factuais das quais se desconhece a veracidade ou falsidade e nem se pode determinar com segurança à luz das informações e

---

<sup>17</sup>Ver: H.A. Simon, Comportamento Administrativo: estrutura do processo decisório nas organizações administrativas, Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1979, 3a.ed., Rio de Janeiro. A 1a.ed. em inglês, original, é de 1945, publicada com o título: Administrative Behavior.

<sup>18</sup>Ib., p.XXI e XXII.

\*Tomista: diz-se do adepto do tomismo, doutrina escolástica de Santo Tomás de Aquino, teólogo italiano (1225-1274), adotada oficialmente pela Igreja Católica e que se caracteriza pela tentativa de conciliar o aristotelismo como o cristianismo.

do tempo disponíveis para chegar-se a uma decisão".<sup>19</sup>

No capítulo dedicado à racionalidade no comportamento administrativo (cap. 4), Simon afirma que a perfeição de uma decisão administrativa é relativa; ela só pode ser considerada correta se escolher os meios adequados para atingir finalidades preestabelecidas. Ao administrador racional compete a seleção desses meios eficazes. Tomando-se o PD como uma somatória de decisões administrativas, pode-se garantir que a perfeição do processo decisório é relativa, dependendo de meios adequados para atingir finalidades preestabelecidas. "No processo decisório escolhem-se meios adequados para atingir os fins desejados. Os fins em si mesmos, são, no mais das vezes, apenas instrumentos para conseguir objetivos mais distantes, o que leva à concepção de uma hierarquia de fins".<sup>20</sup>

Ressaltando a importância do processo decisório nas organizações públicas, Simon afirma que

"as organizações privadas levam em consideração apenas aquelas conseqüências decorrentes da decisão que as afetam, ao passo que as organizações públicas devem avaliar a decisão em função de um amplo sistema de valores públicos ou comunitários como, por exemplo, a igualdade de oportunidade para todos".<sup>21</sup>

A partir dessa distinção entre organizações públicas e privadas, Simon parte para a distinção entre administração pública e administração privada:

---

<sup>19</sup>Ib., p. 53.

<sup>20</sup>Op. cit., p. 64.

<sup>21</sup>Op. cit., p. 72.

"a distinção entre ambas não é rígida, pois número cada vez maior de empresas privadas vem se preocupando com o interesse público e quantidade sempre crescente de administradores nessas empresas se preocupam com a responsabilidade de seus cargos perante a comunidade, preocupação que vai muito além dos limites normais que a lei lhes impõe".<sup>22</sup>

Mais adiante, no capítulo referente ao critério da eficiência, Simon destaca que "um dos problemas fundamentais que surgem na tomada de uma decisão consiste em descobrir um denominador comum entre dois valores: baixo custo e amplos resultados".<sup>23</sup> Em todas as decisões administrativas existe sempre uma limitação — ou seja, escassez — de recursos. Isto constitui o motivo central pelo qual tempo e dinheiro são considerados custos. Dada a limitação quantitativa, o custo desses recursos equivale ao custo de oportunidade estimado em função de programas ou projetos que deixam de ser executados, por insuficiência de recursos. Não cabe ao administrador público<sup>24</sup> criar uma utopia, mas simplesmente maximizar a realização dos objetivos do governo, pela utilização eficiente dos recursos escassos que dispõe.

A partir da escassez, começa então a delinear-se um dos mais cruciais problemas do desenvolvimento: o das preferências de investimento, segundo Hirschman.<sup>25</sup> A limitação de recursos —

---

<sup>22</sup>Op. cit., p. 72.

<sup>23</sup>Op. cit., p. 72.

<sup>24</sup>Por administrador público pretende-se expressar aqui a função exercida por qualquer pessoa, de qualquer formação, a nível decisório — que tem a responsabilidade de gerir a coisa pública; tem a si atribuída uma responsabilidade para com o povo e a nação ou estado ou município. Tem responsabilidades públicas assumidas perante a sociedade. A respeito, ver H.A. Simon, op. cit., p.256-259.

<sup>25</sup>A.O. Hirschman, Estratégia do Desenvolvimento Econômico, Ed. Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, 1961, p.121.

tanto poupança para investimento quanto a habilidade para investir — obriga a uma escolha entre os projetos existentes. Esses projetos podem contemplar uma variedade de setores: educação, saúde, transportes, habitação, energia, justiça e outros. Estes setores constituem, com raras exceções, o que Hirschman denomina de capital social fixo do país,<sup>26</sup> que compreende os serviços básicos sem os quais as atividades dos setores primário, secundário e terciário não podem funcionar. Ele vai mais além quando identifica como um dos componentes do núcleo do conceito, os transportes.<sup>27</sup>

O elo, entre as abordagens de Simon e Hirschman é substantivo: do processo decisório com perfeição relativa à escassez de recursos chega-se às necessidades e preferências de investimento que contemplando o capital social fixo do país tem como um dos núcleos, o setor de transportes.

Uma abordagem interessante do processo é feita por Lafer.<sup>28</sup>

Ele afirma que:

"o pensamento político clássico se divide, quanto a este tema (processo decisório), em duas grandes linhas: a democrática, preocupada com a impopularidade das decisões, tendo em vista a multiplicidade dos pontos de vistas a propósito de uma mesma situação objetiva. Esta linha propõe a decisão unânime resultante de um consenso, o qual supera os pontos de vistas diferentes e impede a impopularidade das decisões".

Uma segunda linha que Lafer menciona é aquela que os clássicos chamavam de aristocrática e que hoje se poderia cha-

---

<sup>26</sup>Op. cit., p.131..

<sup>27</sup>Ibidem, p.131.

<sup>28</sup>Ver: C. Lafer, O Sistema Político Brasileiro, Ed. Perspectiva, 1978, 2a.ed., São Paulo, p.44 e seguintes, especialmente 46-48.

mar de tecnocrática: é a linha dos que procuram "propiciar uma decisão por parte dos mais qualificados em formação e competência, de tal forma que a decisão tomada seja perfeita, abominando a incompetência e a incoerência."

Mas Lafer ressalta que estes dois métodos — o da unanimidade e o da decisão perfeita — nos conduzem a uma miragem, pois o Estado moderno, em transformação permanente, requer muitas decisões — e decisões rápidas, que são processadas e implementadas por grandes burocracias. Ele justifica quando afirma que se as decisões tivessem que ser unânimes, elas seriam poucas, dado a impossibilidade de se chegar a uma fácil unanimidade de pontos de vistas. Por outro lado, se admitidas decisões perfeitas, elas seriam muito lentas para as necessidades do Estado moderno em permanente transformação.

Tudo isso justifica a busca de um outro critério, que Lafer denomina de "exigência de eficácia na maneira pela qual se deve organizar o sistema das decisões públicas".<sup>29</sup> Para analisar este critério, Lafer afirma que deve-se começar por um exame do "modo segundo o qual são tomadas decisões nas grandes burocracias contemporâneas".<sup>30</sup> E aqui Lafer menciona que "conforme mostram os teóricos de organização, entre os quais avulta Herbert A. Simon, as decisões nunca são ótimas; normalmente, são apenas satisfatórias e resultam de determinadas premissas que existem numa organização, seja empresa ou re-  
partição."<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup>Ib., p. 48.

<sup>30</sup>Ib., p. 48.

<sup>31</sup>Ib., p. 48.

Lafer menciona Albert O. Hirschman quando cita que os múltiplos caminhos pelos quais uma organização responde à necessidade de mudança e ao imperativo da criatividade resultam de diversos mecanismos. Três desses mecanismos estão na obra de Hirschman:<sup>32</sup> *exit* (saída), que são mecanismos de mercado; *voice* (voz), que são mecanismos de articulação política e finalmente *loyalty* (lealdade) que equilibra e determina numa organização qualquer o maior ou menor emprego de *exit* ou de *voice*, ou seja, de mecanismos econômicos e de mecanismos de articulação política.

O texto de Hirschman é claro quanto às limitações do processo decisório: "sob qualquer sistema econômico, social ou político, indivíduos, firmas e organizações em geral estão sujeitos a falhas de eficiência, racionalidade, legalidade, ética ou de outros tipos de comportamento funcional".<sup>33</sup> A perfeição no processo decisório é, como se depreende, muito difícil, premissa constatável no dia a dia. Ao citar que os economistas tem dado pouca atenção às *falhas responsáveis* dos agentes econômicos, Hirschman (op. cit.) identifica duas razões para essa negligência. Primeiro, em economia, ou se assume um comportamento total e irreversivelmente racional ou, no mínimo, um *nível permanente* de racionalidade da parte dos agentes econômicos. A segunda causa do desinteresse dos economistas por essas falhas relaciona-se com a primeira. No modelo tradicional de economia de concorrência, a recuperação

---

<sup>32</sup>A.O. Hirschman, Saída, Voz e Lealdade, Ed. Perspectiva, 1973, São Paulo, citado por C. Lafer, p. 49-50.

<sup>33</sup>A respeito, ver: A.O. Hirschman, Saída, Voz e Lealdade, Ed. Perspectiva, 1973, São Paulo, p.13.



de qualquer falta não é realmente essencial. Quando uma firma perde terreno no esforço da competição, sua parte do mercado é absorvida e seus fatores empregados por outras, inclusive firmas que passam a operar no setor. Como resultado, o total de recursos talvez seja melhor distribuído. Diante disso, o economista pode acompanhar as falhas de qualquer um de seus pacientes (tais como firmas) com muito mais equidade que o moralista, convencido do valor intrínseco de cada um de seus pacientes (indivíduos), ou que o estudioso de política, cujo paciente (o estado) é único e insubstituível.

Hirschman prossegue sua análise até justificar o que ele chama de *slacks*\* no pensamento econômico e na própria economia, onde através de "mecanismos de pressão, pode-se extrair investimento adicional, horas de trabalho, produtividade e tomada de decisão".<sup>34</sup>

A concepção de lealdade de Hirschman, se vista em termos organizacionais e de processo decisório, pode ser tomada como um valor útil ao propósito social de evitar que a deterioração aumente ou se institucionalize.<sup>35</sup>

O processo de tomadas de decisões, a qualquer nível de profundidade, envolve uma outra componente tão abstrata quanto importante que é a questão ética. Schwartzman explora este tema e menciona a influência de três aspectos que relacionam ética e processo decisório:

---

\**slacks*: termo usado para designar a existência de fatores ociosos, de uma folga, na economia, no pensamento econômico. O termo é de Hirschman.

<sup>34</sup>Ib., p.17-25.

<sup>35</sup>Ib., p.84-86.

"primeiro, porque o que é moralmente correto para uns pode ser moralmente incorreto para outros. Sem entrar em grandes discussões filosóficas sobre a objetividade e permanência ou transitoriedade de valores, é claro, por exemplo, que uma política que favorece os pobres com auxílios governamentais pode ser considerada desonesta e perniciosa, dentro de uma ideologia capitalista liberal clássica, e adequada, dentro de uma perspectiva de bem-estar social. O segundo é que as intenções não bastam; meios técnicos e competência para implementá-las são também necessários. A honestidade, em si, não é garantia de bons resultados e vice-versa. Isto conduz à terceira razão, que é a de que o conflito entre interesses individuais e coletivos nem sempre são inconseqüentes; de fato, é comum encontrarem-se os dois interesses reciprocamente complementados.

Mesmo que se rejeite a solução ética definida de forma simplista, nem por isso ela deixa de ser importante, quando encarada de um ponto de vista sociologicamente mais complexo. Desta perspectiva, é possível perceber que se denomina "corrupção" como formas de enriquecimento ilícito, não consideradas normais ou aceitáveis pelo grupo social a que pertence o corrupto".<sup>36</sup>

Assim, o fenômeno de corrupção tende a ocorrer mais comumente em sociedades de grande mobilidade, onde os componentes estão sempre mudando seus grupos de referência e sistemas de valores, do que em sociedades mais estáticas, em que a vinculação mais estreita e permanente entre as pessoas limitaria as possibilidades de comportamento ilegais (isto, é, anormais).<sup>37</sup>

Esta análise de Schwartzman é bastante esclarecedora no sentido de avaliar o potencial de influência dos aspectos éticos, no processo decisório. É razoável afirmar que as abor-

---

<sup>36</sup> Ver: S. Schwartzman, "Da Responsabilidade Pública dos Governantes: Paradoxos e Perspectivas", Revista de Administração Pública, vol. 10, número 2 (abril/junho 1976), p.37. Este mesmo artigo, com pequenas alterações, também está publicado em: Dados, nº 12, 1976, p.5-21.

<sup>37</sup> Este assunto, corrupção governamental, também pode ser visto em: O.E.G. Johnson, "An Economic Analysis of Corrupt Government, with special application to Less Developed Countries", Kyklos, vol.28, Fasc. I, 1975, p.47-61.

dagens de Hirschman e Schwartzman são complementares na análise da lealdade e da ética no processo decisório.

Sharkansky, adotando uma abordagem sistêmica, estabelece as condições necessárias para a existência de um "modelo racional de tomada de decisões", mas ao mesmo tempo, destaca cinco aspectos importantes dos sistemas de administração pública que impedem a tomada de decisões racionais pelo pessoal das unidades administrativas.<sup>38</sup> Percebe-se então que do "ótimo desejável" à "realidade possível", existe um hiato extenso, limitando e às vezes até impossibilitando a consecução dos objetivos de eficiência por parte do setor público.

## B - POLÍTICAS PÚBLICAS

É tão genérico quanto o processo decisório, o nível de abrangência do termo "políticas públicas".

Schwartzman esclarece que o termo "Public Policy"

"não tem ainda uma tradução estável para o português, que tampouco contempla a distinção tão útil, no inglês, entre *policy* e *politics*. Políticas públicas, política governamental, decisões governamentais, etc., são expressões possíveis que tratamos de utilizar segundo o contexto, referindo-se sempre, no entanto, à noção do processo governamental de tomada de decisão a respeito de questões de interesse público".<sup>39</sup>

Watson o emprega em sentido amplo,

"abarcando todos os fins e aspirações gerais de uma sociedade livre moderna, assim como os meios

---

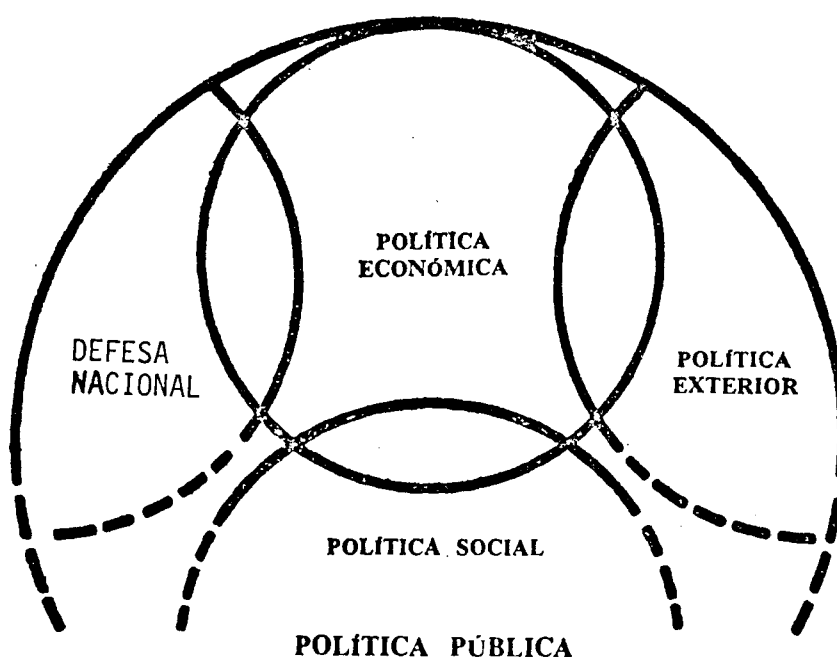
<sup>38</sup> Ver: I. Sharkansky, Administração Pública - a formulação de políticas nos órgãos governamentais 1974, Tradução de Sergio Latour, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, p.41-42.

<sup>39</sup> Ver: S. Schwartzman, op.cit., in Dados, 1976, p.6.

que se empregam com a esperança de alcançá-los. A política pública incluye: política exterior, política de defesa, política social, política econômica, a manutenção da lei, da ordem e da liberdade".<sup>40</sup>

Ele menciona que política social é um termo freqüentemente usado como sinônimo ou em lugar do termo "política pública". Fica claro, no modelo de Watson, a superposição ou coincidência dos diferentes campos da política pública. São características ou tipologias de políticas, onde, dada a coincidência de áreas específicas percebe-se, no limite, um grau razoável de transparência, denunciando assim a cumplicidade e o inter-relacionamento dos diversos compartimentos das políticas.

GRÁFICO nº 1 - OS DIFERENTES CAMPOS DA POLÍTICA PÚBLICA



FONTE: D. Watson, op. cit., p.22

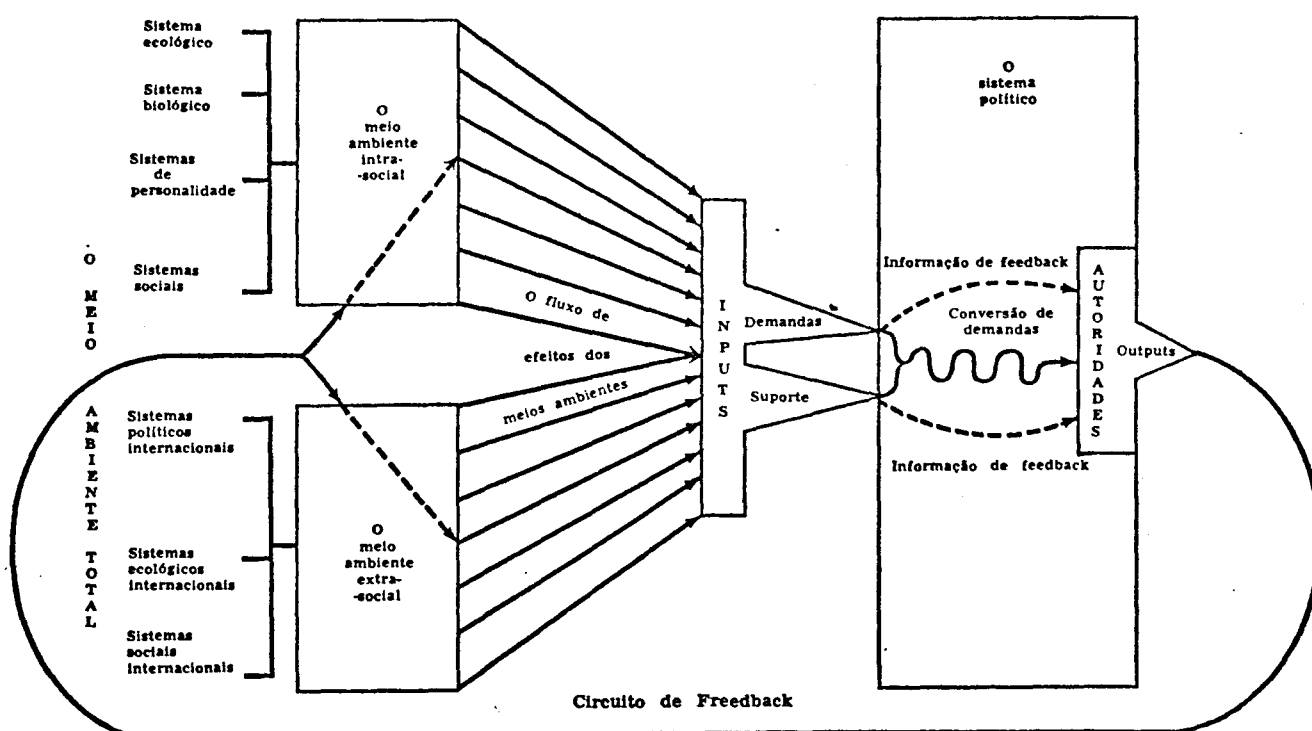
<sup>40</sup>Ver: D. Watson, Política Económica, 1965, Editorial Gredos S.A., Madrid, p. 21 a 22.

Dye afirma que uma maneira de compreender a política pública é encará-la como uma resposta do sistema político às forças advindas do meio ambiente.

"As forças geradas no meio ambiente e que afetam o sistema político são encarados como *inputs*. O meio ambiente é qualquer condição ou circunstância situada fora das fronteiras do sistema político. O sistema político é o conjunto de estruturas e processos inter-relacionadas que oficialmente exerce as funções de fixar valores para a sociedade. Os *outputs* são a designação dos valores oficiais do sistema e que, por sua vez, se constituem na política pública".<sup>41</sup>

Uma versão simplificada do conceito do sistema político é apresentada por Dye, aproveitando o modelo do cientista político David Easton,<sup>42</sup> expresso no gráfico a seguir:

GRÁFICO nº 2 - UM MODELO DINÂMICO DE SISTEMA POLÍTICO



FONTE: D. EASTON, op. cit., p.152.

<sup>41</sup>Ver: T. Dye, Understanding Public Policy, Prentice — Hall Inc., Englewood Cliffs, N.J., 1972, p.36.

<sup>42</sup>O modelo de Easton está no Cap. 7 de: D.Easton: Uma teoria de Análise Política, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1968, Tradução de Gilberto Velho, p. 143 a 161.

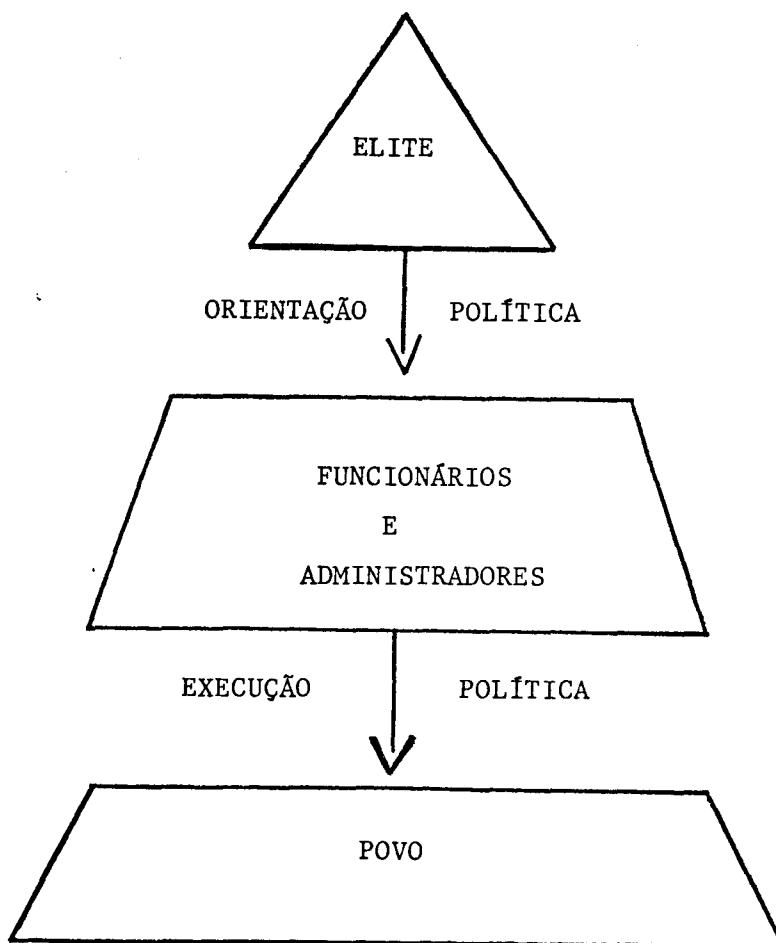
As linhas de pesquisa e a maior parte da literatura, existente, identificam nas políticas públicas, graus variados de tendências e de concentração.<sup>43</sup>

Uma dessas linhas é partidária de que a política pública pode ser enfocada sob o prisma das preferências e valores da elite governante. Diversos autores defendem a tese de que apesar da freqüência com que se afirma que a política pública reflete as demandas do "povo", isto pode expressar mais um mito do que uma realidade [...]. A teoria elitista sugere que o povo é indiferente e mal informado quanto à política e que as elites realmente expressam a opinião das massas a respeito das questões políticas, muito mais do que as massas expressam a opinião da elite. Assim, a política pública, na realidade, traduz as preferências da elite. Os administradores e funcionários públicos apenas executam as políticas estabelecidas pela elite. As políticas fluem de cima para baixo, das elites para as massas.

---

<sup>43</sup> Uma análise dessas diversas linhas de pesquisa e dos tipos de políticas públicas pode ser encontrada em : O.B. Lima Jr. e W.G. dos Santos, "Esquema Geral para a Análise de Políticas Públicas: uma Proposta Preliminar", Revista de Administração Pública, vol. 10, nº 2, 1976, p. 241-256; T. Dye, op. cit.; W.G. dos Santos, Comparative Public Policy Analysis: an non exhaustive inventory of queries paper, doc. apresentado no Instituto Torcuato di Tella, Buenos Aires, agosto 1974.

GRÁFICO nº 3 - O MODELO ELITISTA



FONTE: T. Dye, p.25

Uma outra forma sob a qual a política pública pode ser encarada é através da chamada "teoria dos grupos". De acordo com os seguidores dessa teoria, a política pública, qualquer que seja o tempo considerado, é o equilíbrio alcançado na luta entre grupos; mudanças nas políticas ocorrerão com alterações na influência relativa de qualquer grupo de interesse.

Uma terceira forma de abordagem é a do economista Charles E. Lindblom, que apresentou o modelo incremental para a política, onde a política pública é vista como uma continuação

das atividades do Governo anterior com poucas modificações.<sup>44</sup>

O modelo incremental vem como uma crítica ao modelo racional tradicional de tomada de decisões. Segundo Lindblom os formuladores de decisões não reveêm anualmente o conjunto de políticas e propostas existentes. O incrementalismo é conservador porque, geralmente, há uma aceitação da legitimidade dos programas em execução e uma concordância tácita em continuar com as políticas pré-estabelecidas. Percebe-se aqui neste caso, que as características dos "policy-makers" também recomendam o modelo incremental. Raramente os seres humanos agem no sentido de maximizar todos os seus valores e com maior frequência, agem para satisfazer interesses individuais. As pessoas tendem a ser pragmáticas nesse sentido: dificilmente procuram pela "melhor maneira", se contentando com uma "solução que funcione". Aquela alternativa mais familiar, mais próxima, é a primeira alternativa buscada, inviabilizando ou negligenciando assim mudanças políticas mais profundas, necessárias para a maximização de valores.

E por fim, uma quarta abordagem, a ecológica ou (modelo dos recursos), indica a necessidade de reconhecer as características ambientais como os fatores determinantes das políticas públicas. A abordagem ecológica alcança sua formulação mais penetrante quando encara a estrutura social-indicadores só-

---

<sup>44</sup>Ver C.E. Lindblom, "The Science of Muddling Through", Public Administration Review, vol. 19, 1959, Spring, p.79-88. Para uma complementação da abordagem, incrementalista, vale acrescentar: D. Braybrooke e C.E. Lindblom, Uma Estratégia de Decisão Social, Zahar, Rio de Janeiro, 1972, especialmente p.78-87; A.Wildavsky, The Politics of the Budgetary Process, Boston, Little Brown, 1964.



cio-econômicos — como parâmetros para os formuladores de decisões.<sup>45</sup>

A política pública sendo oficialmente estabelecida, implementada e imposta pelas instituições governamentais, gerou uma relação íntima entre ambas. Três características são transmitidas à política pública pelas instituições governamentais:

- a) a legitimidade: obrigações legais que comandam a lealdade<sup>46</sup> dos cidadãos;
- b) universalidade: somente as políticas governamentais são extensivas a todas as pessoas na sociedade;
- c) coersão: somente o governo pode coagir os cidadãos no sentido do cumprimento das políticas.<sup>47</sup>

Monteiro, numa abordagem refinada, esclarece acerca dos riscos existentes quando se procura uma resposta a "o que é política pública?"<sup>48</sup>. O primeiro deles é o de estender em demasia o âmbito da definição, o que implica em que tudo onde se pode traçar a manifestação do Governo passa a ser política pública, quando, na verdade, ao fazer referência a uma política, geralmente, se tem idéia de algo deliberado e seqüencial. O segundo risco é o de confundir intenções com comportamento efe-

---

<sup>45</sup>A respeito, o texto de O.B. Lima Jr. e W.G. dos Santos (op. cit., 1976), é bastante elucidativo.

<sup>46</sup>Lealdade é termo técnico em administração, cf. I. Sharkansky, op. cit., p.76.

<sup>47</sup>T. Dye, op.cit., p.18.

<sup>48</sup>Ver: J.V. Monteiro, Formulação e Avaliação de Políticas Públicas, Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, EBAP/FGV, 1978, apostilado, circulação interna, p.13.

tivo: aqui, o problema é que uma política pode consistir no que não está sendo feito.<sup>49</sup> O terceiro é o de não separar atos isolados de cursos de ação ou processos: política pública é uma longa série de atividades mais ou menos relacionadas. Embora ambígua, essa definição tem o mérito de considerar política como um padrão ou curso de atividades e não simplesmente como uma decisão de fazer alguma coisa. Monteiro destaca o fato de que é costumeira a impressão de que definir política pública é uma tarefa pouco edificante mas, talvez, seja mais importante compreender o sentido do que seja política do que propriamente definir compactamente esse termo. Na tarefa de sumariar conceitos, Monteiro especifica a política pública da seguinte forma:

a) como ações de um órgão governamental que resultam de escolhas mais ou menos deliberadas e conscientes feitas por alguém ou grupo de pessoas, num dado ponto do tempo;

a.1) o foco de atenção é no comportamento dos "decision-makers"<sup>50</sup> oficiais, cujas ações, em geral, se revestem de alguma autoridade (i.e., há penalidades para o seu não cumprimento);

---

<sup>49</sup>A ausência da decisão governamental, a não-Política, indica, a priori, a intenção de manter o *status quo*. A respeito, ver: A.O. Cintra, "Planejando as Cidades: Política ou não-Política", in: A.O. Cintra e P.R. Haddad, org., Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil, Rio de Janeiro, Zahar Ed., p.228-233, 1978.

<sup>50</sup>Em português, traduzível por "decisores" ou "tomadores de decisões". Da mesma forma que "policy-maker", existe uma preferência generalizada na utilização desses termos em inglês, justificado pela ausência de um termo, em português, mais adequado.

- a.2) não há, em princípio, qualquer implicação de racionalidade. O comportamento deliberado exclue apenas as ações aleatórias;
- a.3) a motivação inconsciente não é excluída, mas supõe-se que as ações são estruturadas segundo algum raciocínio ou cálculo, na ocasião em que as escolhas são feitas.
- b) os "decision-makers" governamentais não se comportam isoladamente mas atuam como membros ou desempenhando papéis numa organização. Essa suposição não exclui, por certo, a possibilidade de conflito.
- c) a política pública é determinada pelo modo como uma dada situação é definida subjetivamente por aqueles que tem a responsabilidade de fazer escolhas.
- c.1) como corolário, tem-se que os "policy-makers" não se defrontam com um problema dado. Eles tem que identificar e formular o problema.

Em geral, o que se percebe, é que os "policy-makers" estão mais cientes do ponto de destino, ou seja, aonde se quer chegar, do que do ponto de partida: a situação atual. O próprio enfoque dos economistas é dominado por essa visão: fixados os objetivos, o que se faz em termos da manipulação dos parâmetros/ou instrumentos da situação atual?

## C - A INSUFICIÊNCIA DA ECONOMIA

A questão central desta monografia — abordagem do processo decisório num setor como o de transportes públicos — não pode ser feita com a recorrência a apenas uma ciência social: seja Economia, Administração, Psicologia, Sociologia ou Política. A impossibilidade de uma análise sob apenas uma faceta do conjunto de ciências classificadas como sociais, justifica-se pelo elevado grau de inter-relação dos fatores ambientais vinculados aos transportes públicos.

A partir da análise feita nos dois itens anteriores, sobre processo decisório e políticas públicas, abre-se a perspectiva da conveniência e necessidade de uma abordagem sistêmica.

Se tomada como exemplo a ciência econômica, para explicar os aspectos econômicos que tem relação com o processo decisório nos transportes públicos, constata-se "uma evidente pobreza da ciência econômica convencional na análise de questões ditas econômicas".<sup>51</sup> Boa parte da teoria econômica se baseia na hipótese da invariância dos aspectos organizacionais. Monteiro afirma que "no âmbito da chamada teoria quantitativa de política, a indagação fundamental consiste na determinação da política ótima, dada\* a organização governamental. Em decorrência, exclui-se da análise a possibilidade do

---

<sup>51</sup>Acerca da economia convencional e dos economistas convencionais, G. Myrdall tece considerações inquietantes em "O Significado e a Validade da Economia Institucional", *In A Economia do Futuro*, K. Doepfer, org., Zahar Editores, 1979, Rio de Janeiro, p. 83 a 90, de onde a citação foi extraída.

\*Grifado no original.

*policy-maker* manipular variáveis organizacionais como instrumento de política".<sup>52</sup> O fato de se considerar a política pública como uma resultante de processos decisórios individuais — seja um *policy-maker*, ou seja um conjunto de *policy-makers* é questionada em outro trabalho,<sup>53</sup> no qual ele aprofunda a linha de interdependência de atividades e coordenação na organização governamental.

Um estudo de K. William Kapp<sup>54</sup> expressa que o aparato altamente esotérico que enche os livros convencionais de economia é insuficiente para a solução de problemas econômicos, defendendo uma ênfase maior na natureza aberta dos sistemas econômicos.

A existência disso que seria o "desvirtuamento da economia" é tratado de forma contundente por Srinivasan, ao afirmar que "basta ler alguns dos artigos e trabalhos publicados em revistas internacionais respeitáveis, para descobrir que alguns dos seus autores são analistas de regressão múltipla e construtores frustrados de modelos".<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup>J.V. Monteiro, Organização e Política Pública, mimeo, EBAP/FGV, trabalho apresentado na II Reunião Anual da ANPAD, João Pessoa, agosto 1978, p.1, apostilado.

<sup>53</sup>J.V. Monteiro, "Coordenação e Interdependência de Atividades na Organização Governamental", Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 9, número 2 (agosto 1979), p. 505 a 516.

<sup>54</sup>Ver K.W. Kapp, "A natureza da Economia como um Sistema Aberto e suas Implicações", A Economia do Futuro, org. por Kurt Doepfer, Zahar Ed., 1979, Rio de Janeiro, p. 91 a 104.

<sup>55</sup>O texto de T.N. Srinivasan é bastante enfático. Ele chega a propor uma "revolução cultural para superar os vícios e disfarces da economia e dos economistas." Ver: T.N. Srinivasan. "O Estado Atual da Economia do Desenvolvimento", Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 3, número 2, junho 1973, p. 369 a 374.

As decisões afetas aos transportes públicos, no Rio de Janeiro, tal como o tema dessa monografia, não podem, pela limitação intrínseca, ficar circunscritas apenas ao enfoque econômico. Este é um problema que transcende o limite da economia convencional e flue para outras ciências como a administração, sociologia, psicologia e política. A recorrência à economia não convencional — a economia institucional — parece ser a que melhores resultados proporcionará, do ponto de vista econômico.<sup>56</sup> Adicione-se a isso a estrutura das outras ciências e ter-se-á um embasamento respeitável de análise.

#### D - "TRADE OFF" ENTRE EQUIDADE E EFICIÊNCIA

Ainda que equidade e eficiência sejam em geral conflitantes, tal afirmação não assume características de teorema.<sup>57</sup>

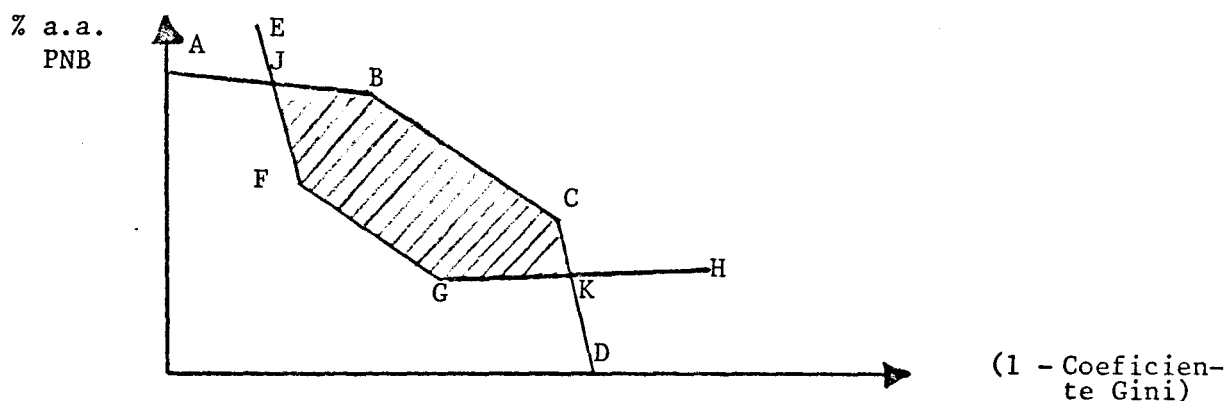
---

<sup>56</sup>Pode-se destacar na linha institucionalista, trabalhos de G. Myrdall (op. cit.), K.W. Kapp (op. cit.). Além destas, pode-se relacionar a visão institucional na obra de J.K. Galbraith, bem como os trabalhos de: C. Von Doelinger, O Desenvolvimento Econômico segundo uma Interpretação Institucionalista, mimeo, abril 1979, EBAP/FGV; J.V. Monteiro, Sobre Economia Institucional e Economia do Setor Público, mimeo, abril 1979, EBAP/FGV e L. Zajdznajder; A Economia Institucional de Thorstein Veblen, mimeo, abril 1979, EBAP/FGV. Estes três trabalhos foram apresentados por ocasião do "Seminário de Economia Institucional" da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, abril 1979. Posteriormente, foram publicados na Revista de Administração Pública, vol. 14, número 1, janeiro-março 1980.

<sup>57</sup>Ver F. Rezende e F.P. Castelo Branco, "O Emprego Público como Instrumento de Política Econômica", Aspectos de Participação do Governo na Economia, IPEA/INPES, 1976, Rio de Janeiro, p.35-39.

A abordagem de Kornai,<sup>58</sup> sobre o campo de possibilidades à tomada de decisão com variáveis conflitantes, na linha do "satisficins" de Simon, é quase que a contrapartida à obsolescência da teoria econômica neoclássica, em que o ponto ótimo fixado a priori para o funcionamento da economia não se coaduna com os imprevistos da realidade cotidiana. Cabe ressaltar, porém, que a Pesquisa Operacional lidando com modelos probabilísticos tem chegado a conclusões algo semelhantes. Representando a equidade pela variável distribuição de renda medida pelo complemento a um do Coeficiente de Gini<sup>59</sup> e, a eficiência pela taxa anual de crescimento do produto, o gráfico a seguir contribuirá para a análise:

GRÁFICO nº 4 - DEMANDAS POLÍTICAS E POSSIBILIDADES DE PRODUÇÃO



ABCD: é a curva de possibilidade de produção dadas as variáveis distribuição de renda e crescimento do produto.

EFGH: é a curva das combinações dessas mesmas variáveis, acima da qual os *decision-makers* esperam a evolução da sociedade.

JBCKGF: é o conjunto viável das combinações que satisfazem tanto as demandas políticas quanto as possibilidades de produção.

FONTE: M.J. Leal. "A Alocação Governamental de Recursos e a Equidade Social", EBAP/FGV, Circ. interna, 1977.

<sup>58</sup>J. Kornai, "A General Descriptive Model of Planning Processes", *Economics of Planning*, vol. 10, número 1-2, 1970, p. 1 a 18.

<sup>59</sup>M.H. Simonsen, *Brasil 2002*, APEC-Bloch Ed., 1972, p. 163-164.

A escolha do ponto de funcionamento, ou seja, o quanto de equidade e de eficiência deve ser tomado simultaneamente, deve ser feita segundo regularidades estocásticas das ocorrências dos pontos viáveis.

Quaisquer considerações que se pretenda fazer sobre a possibilidade de se trazer a equidade via políticas públicas, financiadas com recursos orçamentários, esbarra em pressupostos implícitos, próprios da concepção de eficiência alocativa, que condiciona as tentativas de modificar o perfil da distribuição da renda e riqueza entre os cidadãos. Um desses fatores é a suposição de que independentemente do espectro desigual ou não da distribuição, as utilidades marginais são iguais para todos os indivíduos. Essa premissa condiciona, dentre outras variáveis, a capacidade de poupar da economia como um todo e, de certa forma, reafirma a idéia de que o conjunto de oportunidades que se coloca ao capital, é de tal forma importante na dinâmica de uma economia de mercado que um distributivismo prematuro poderia eliminar o aproveitamento de tais oportunidades. Num ambiente onde o capital é escasso, a aplicação dos investimentos visa mais a eficiência (rentabilidade), postergando e restringindo os investimentos para a equidade.

É exemplo significativo o fato de que a análise de custo-benefício, hoje cada vez mais usada como auxiliar na tomada de decisões sobre investimento público, coloca a eficiência e a equidade como metas excludentes. Um processo seletivo de políticas públicas se faz necessário então, para uma visualização de eficiência e equidade.



Evidenciam-se então, aparentemente, maiores restrições ao binômio eqüidade — eficiência nos transportes públicos no Rio de Janeiro. Aparentemente, pois, a nosso ver, ainda existe uma faixa a ser explorada pelo setor público, utilizando os mecanismos de que dispõe — aparato legal, fixação de tarifas, reopção de investimentos, aperfeiçoamento organizacional e institucional, etc., — que pode proporcionar ao usuário do serviço, tanto maior eficiência quanto maior eqüidade. A eficiência nos transportes públicos no Rio de Janeiro, pode ser potencializada sem recorrer a investimentos vultosos. Da mesma forma, uma potencialização da eqüidade poderá ser atingida, evitando-se sacrifícios adicionais aos usuários. Sem implicar em investimentos adicionais, o setor público pelo simples condicionamento legal (e não tributário) poderia obter bons resultados.

O transporte individual — automóvel particular — é o grande absorvedor de recursos na área de transportes em termos de infra-estrutura e custo (financeiros e sociais). O usuário do transporte público dificilmente reivindica por canais de representatividade legais e eficientes, decorrência até do seu próprio alheamento do ambiente. Isto já não ocorre com o transporte individual — o proprietário de um veículo, e que o utiliza no dia a dia do trânsito, está bem mais municiado em termos de informações, cultura, *status* social, nível de renda e outros parâmetros do que o usuário do transporte público.

As reações convulsivas desses usuários podem ser explicadas à luz de uma série de fatores.

Nos capítulos seguintes, abordaremos a viabilidade da equidade e eficiência nos transportes públicos no Rio de Janeiro, num quadro de recursos escassos e de adensamento populacional.

plementada. Esta premissa, fundamentada sob certas condições políticas, institucionais e organizacionais pode, no entanto, estar ausente em certas sociedades, especialmente as do Terceiro Mundo.

A verificação dos obstáculos a que estão sujeitas as implementações de políticas o conduziram a identificar uma série de tipos de tensões entre os vários participantes do processo de implementação. Os governos geram políticas, muitas vezes, sem consultar os grupos ou indivíduos interessados (ou que podem ser afetados). Os canais de representatividade se apresentam parcial ou totalmente obstruídos: as associações, as entidades de classe, os grupos de pressão, se mostram débeis diante do Estado, tudo isso conduzindo a uma sintomática apatia social em relação ao processo decisório. Não existe uma consciência por parte dos cidadãos isolados ou dos grupos organizados ou semi-organizados, sobre se serão ou não atingidos por uma política e de que forma. A verdadeira participação e manifestação dos canais de representatividade, tem início quando as políticas são implementadas pelo setor público. É no estágio de implementação de políticas que a mesma pode ser abandonada, modificada ou implementada pelo governo. Vale notar que esse processo representa uma modificação radical do que foi encontrado em muitas nações desenvolvidas. Os interesses e oposições nas sociedades ocidentais desenvolvidas se baseiam nos geradores de políticas. A escolha ou formulação de uma política já indica aos diversos grupos e interesses envolvidos, de que a mesma será implementada. Mas, nas nações do Terceiro Mundo, a ênfase pelos grupos interessados, especialmente os partidos, é na própria política ou nos bu-

rocratas que devem implementá-la.

Somente na fase de implementação é que se manifestam os descontentamentos até aí latentes. É pois, nesta fase, que se iniciam as tensões.

As tensões são, em grande parte, uma decorrência das mudanças provocadas. E toda ação governamental, no âmbito das políticas públicas, conforme enfatiza Smith, é uma forma de provocar mudanças, mesmo que a ação seja estática.<sup>63</sup> Uma razão que parece justificar o aguçamento de tensões nas nações do Terceiro Mundo, está na própria natureza das políticas que tais países precisam formular, conforme assinala Dror: "não podem se dar ao luxo de optarem por políticas incrementais. As políticas tendem a ser ambiciosas, abrangendo profundas reformas sociais destinadas a promover o desenvolvimento sócio-econômico".<sup>64</sup>

Smith atribui às tensões um papel importante nas mudanças sociais e após tomar como referência diversos autores que estudaram o assunto<sup>65</sup> ele enfatiza o modelo de institucionalização de Zollschan.<sup>66</sup>

O modelo de Zollschan tem a vantagem de possibilitar uma maior compreensão acerca de como as tensões sociais re-

---

<sup>63</sup>Ação estática é aqui empregado no sentido de não se formular políticas ou ainda ausência ou omissão de políticas. A respeito, veja-se A.O. Cintra, "Planejando as Cidades: Política ou não-Política", op. cit.

<sup>64</sup>Ver Y. Dror, Public Policy-making Reexamined, San Francisco, Scranton, Chandler, 1968, p.109-110.

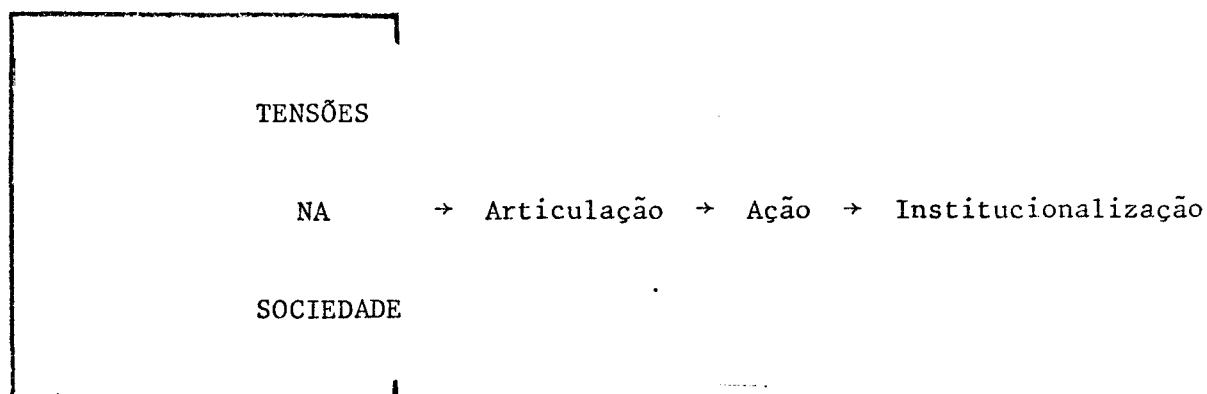
<sup>65</sup>Smith destaca R. Chin, "The Utility of Sistem Models and Development Models" *in* J.L. Finkle e R.W. Gable, eds. Political Development and Social Change, New York, John Wiley and Sons, 1966, p.12-14.

<sup>66</sup>Contido em: G.K. Zollschan, "Working Papers on the theory of Institutionalization", *in* G.K. Zollschan e W. Hirsch, eds, Exploration in Social Change, Boston, Houghton Mifflin, 1967.

sultam em mudanças na sociedade. Ele identifica três tipos principais de discrepâncias (denominação de Zollschan para expressar as tensões), que podem sozinhos ou em combinação perfazer uma exigência:

- 1 - discrepância entre uma forma ou padrão legítimo e uma situação real;
- 2 - discrepância entre uma previsão ou expectativa e uma observação;
- 2 - discrepância entre um objetivo desejado e o que é realmente atingido.

GRÁFICO nº 5 - O MODELO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DE ZOLLSCHAN



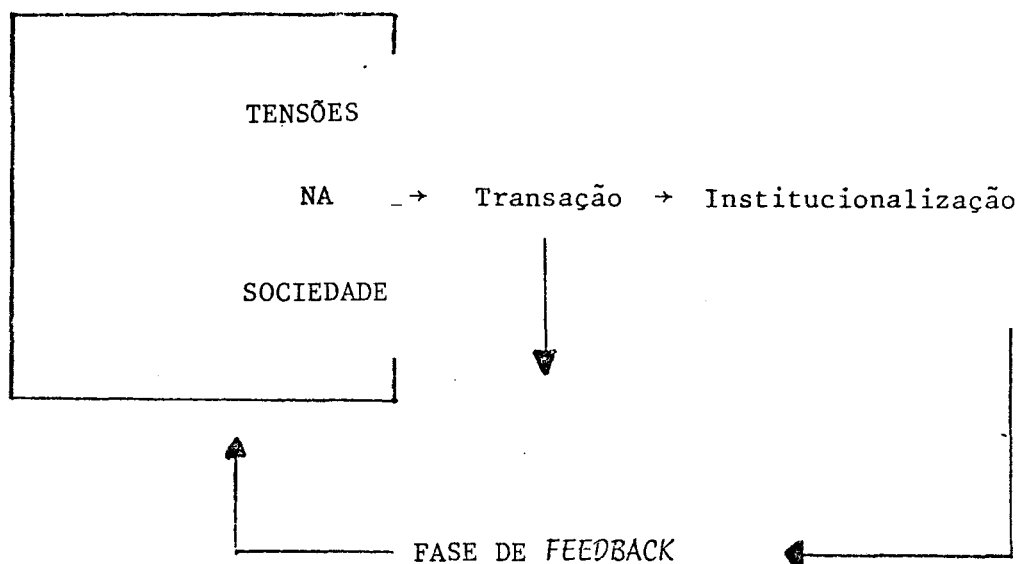
FONTE: T. Smith, op. cit., p.201.

No modelo de Zollschan articulação significa a fase em que os atores percebem a tensão e reinvidicam novos objetivos para a solução. Ação representa o movimento em direção a um objetivo postulado ou mesmo inconsciente. Institucionalização é o produto da ação transformando a intenção ou objetivos em algo estável, cristalizado, padronizado.

Em que pese os seus méritos, o modelo de Zollschan é incapaz de explicar os processos de implementação de políticas. Smith reconhece a existência de diversos mecanismos, entre as

fases de articulação e ação, que devem ser desenvolvidos até a fase de institucionalização. Sua proposta então é no sentido de recomendar a existência de uma fase mais genérica, por ele denominada de transação, permeando as fases de tensão e institucionalização. A justificativa para essa fase — a de transações — é que a maioria das tensões sociais provavelmente não terminam em institucionalização e relacionamento, mas resultam somente na criação de modelos de ação não cristalizados, ou seja, as transações. Um outro ponto de discórdia está no fato de que o modelo de Zollschan prevê o fim das tensões a partir da institucionalização do objetivo enquanto Smith considera que mesmo um objetivo ou uma política institucionalizada não deixa de gerar tensões em decorrência das constantes mudanças, reajustes e adaptações. Tal institucionalização seria geradora de tensões através de um processo de *feedback*, que conduziria à reformulação das políticas e objetivos. A partir destas observações, Smith propõe um modelo genérico de processo de mudança, considerando aí então, a fase de transação.

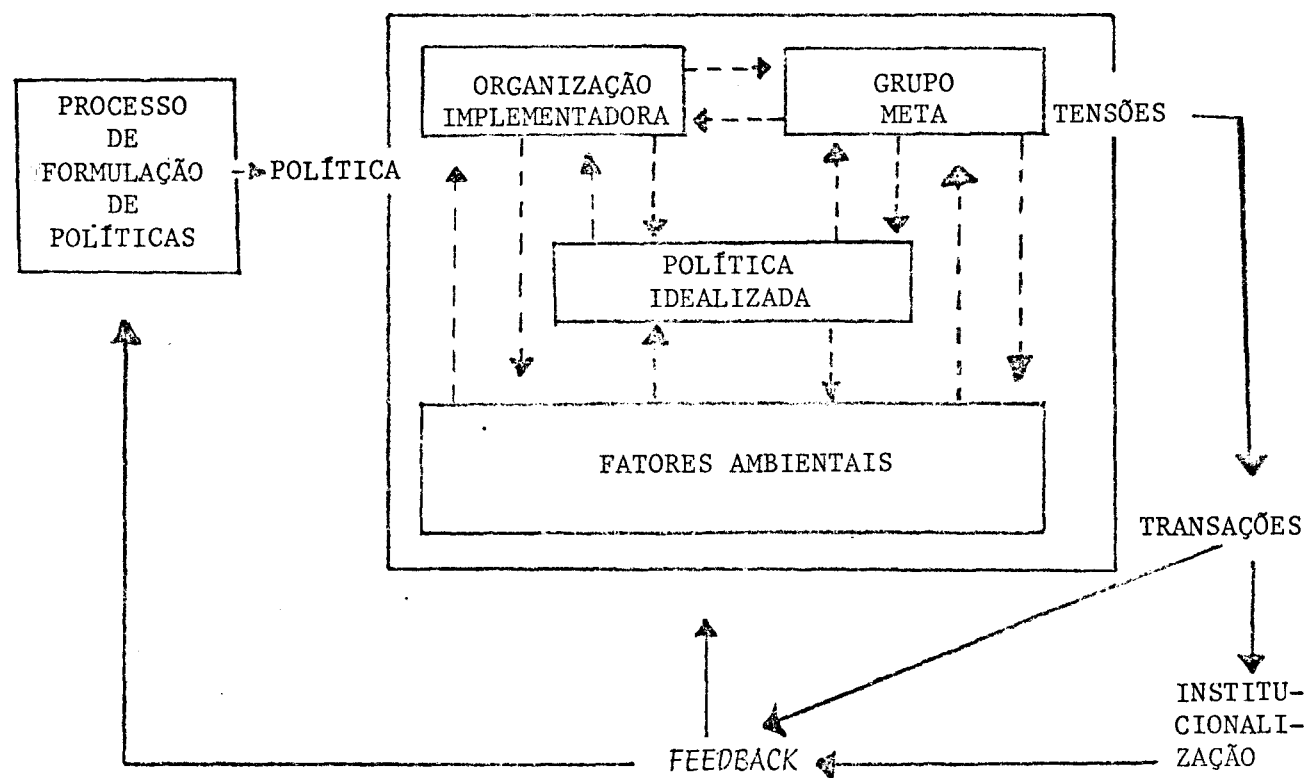
GRÁFICO nº 6 - MODELO GENÉRICO DO PROCESSO DE MUDANÇA



Percebe-se então, da proposta de Smith, que as tensões sociais podem resultar em modelos de transação que, por sua vez, podem ou não resultar em sua institucionalização. Os modelos de transação e de institucionalização podem gerar tensões que implicariam em modificações adicionais em suas estruturas ou processos.

Só agora então, após sugerir modificações no modelo de Zollschan, é que Smith propõe o seu modelo de processo de implementação de políticas. Parte então da premissa de que uma vez que as políticas públicas são consideradas como forças geradoras de tensão na sociedade, torna-se necessário considerar o contexto na implementação de políticas — os componentes relevantes da política que formam a matriz geradora de tensão. Smith identifica quatro desses componentes, fundamentais no processo de implementação de política: 1) política idealizada; 2) organização implementadora; 3) grupo meta e 4) fatores ambientais, representados na figura a seguir.

GRÁFICO nº 7 - MODELO DE SMITH DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS



FONTE: T. SMITH, op. cit., p.203.



#### IV - O MODELO TEÓRICO

A exposição do modelo teórico de suporte da monografia, tornar-se-á possível agora, pois que a revisão de literatura, no capítulo anterior teve, nada mais nada menos, a intenção de dar respaldo às análises subseqüentes.

O modelo proposto por Thomas Smith analisa as variáveis intervenientes num processo de formulação e implementação de política pública.<sup>61</sup> A política a ser analisada foi formulada pela Secretaria de Transportes do Estado do Rio de Janeiro e seu objetivo é incentivar os sistemas de transportes de massa, desestimulando, sempre que possível, o transporte individual em áreas urbanas congestionadas.<sup>62</sup>

A principal característica do modelo de Smith quando analisa a formulação e a implementação de políticas públicas, especialmente nos países do terceiro mundo, é a constatação do equívoco em que incorrem a maioria dos "policy-makers", burocratas, cientistas e governantes em supor que pelo fato de uma política ser formulada, será ela então, automaticamente, im-

---

<sup>61</sup>Conforme T. Smith, "The Policy Implementation Process", Policy Sciences, New York, 2(4), 1973, p. 197-209.

<sup>62</sup>Rio de Janeiro (Estado), Secretaria de Estado de Transportes, Diretrizes Setoriais e Prioridades de Investimentos em Transportes. Rio de Janeiro, 1975, 3 vols. A política em questão é detalhada no vol. 1, p. 31 a 36, e especialmente p. 35-36.

Nas futuras referências, a este mesmo texto, o título será simplificado: Diretrizes Setoriais.

O modelo apresentado na fig. anterior representa o âmago do processo de implementação de políticas. Ele está a indicar que a interação dentro e entre os componentes do sistema de implementação de políticas, resultam em discrepâncias e tensões. As tensões geram modelos de transação e modelos não permanentes relacionados com o objetivo da política. Os modelos de transação podem ou não resultar em institucionalização. Um *feedback* na forma de aumento ou redução das tensões é introduzido na matriz geradora de tensão, proveniente dos padrões (ou modelos) de transação e institucionalização.

Smith passa então, numa primeira etapa, a identificar as variáveis importantes em cada um dos componentes da matriz de política. A seguir analisa com mais detalhe o conceito de tensões, especialmente em relação à implementação da política. E finalmente, discorre acerca das fases de transação, institucionalização e *feedback* do modelo.

## 1. POLÍTICA IDEALIZADA

A política idealizada é definida como o padrão de interação que os formuladores de políticas estão tentando introduzir. Existem quatro categorias relevantes e variáveis da política idealizada:

1.1 a forma — se relaciona ao aspecto formal da tomada de decisão: se através de lei, de um programa governamental ou outras.

1.2 o tipo — pode ser expresso segundo três categorias:

- a) quanto a natureza, pode ser simples — de pequena amplitude e crescimento incremental ou complexa — de maior amplitude sem crescimento progressivo;
- b) quanto à organização, a política pode ser classificada como de organização ou de não-organização. A primeira requer a modificação ou o estabelecimento de uma organização formal. A segunda requer o estabelecimento de modelos de interação fora do contexto formal da organização;
- c) finalmente, a política pode ser classificada como do tipo distributiva, redistributiva, regulatória, auto-regulatória, ou emotivo-simbólica;<sup>67</sup>

1.3 o programa — três são os aspectos a serem aqui ressaltados:

- a) intensidade de apoio: no sentido de identificar o grau de comprometimento do governo na implementação da política;

---

<sup>67</sup>A respeito desses diversos tipos, Smith remete o leitor a: T.J. Lowi, "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory", World Politics, 16, (julho 1964), p.677-715; R.H. Salisbury, "The Analysis of Public Policies", in A. Ranney, ed., Political Science and Public Policy, Chicago, Markham, 1968, p.151-175; e T.A. Smith, "Towards a Comparative Theory of The Policy Processes", Comparative Politics, 1 (julho 1969), p.498-515.

- b) origem da política: para exprimir a existência ou não de apoios e demandas;
- c) cobertura: classifica a política quanto à natureza — genérica ou concentrada — e quanto ao espaço geográfico: amplo ou restrito.

1.4 imagens da política: a consideração da reputação e imagem da política junto à sociedade é muito importante. As imagens daqueles afetados pela política — o estereótipo social — e também a imagem daqueles que irão implementar a política — conceito de organização implementadora, podem contribuir para o maior ou menor sucesso das políticas.

## 2. GRUPO META

O grupo meta é constituído das pessoas, organizações ou grupos organizados que serão afetados pela política. Vários fatores são importantes aqui:

- 1º) o grau de organização ou institucionalização do grupo meta;
- 2º) a capacidade de liderança do grupo meta. A liderança pode ser favorável, contrária ou indiferente quanto à política. Da mesma forma, a natureza da liderança é importante.
- 3º) a experiência anterior com política, do grupo objetivo: foi afetado no passado? qual a experiência e reação do grupo? etc.

### 3. ORGANIZAÇÃO IMPLEMENTADORA

A organização implementadora é o órgão responsável pela implementação da política, sendo na maioria dos casos, uma unidade da burocracia governamental. Smith destaca três variáveis importantes a serem consideradas pela organização implementadora:

- 1º) estrutura e pessoal, em termos de, respectivamente, estabilidade e qualificação;
- 2º) liderança da organização administrativa quanto ao estilo e natureza;<sup>68</sup>
- 3º) capacidade da organização em implementar os objetivos do programa.<sup>69</sup>

Smith permite vislumbrar, em alguns casos, a organização implementadora como o próprio grupo meta.

### 4. FATORES AMBIENTAIS

Os fatores ambientais são elementos que tanto influenciam como podem ser influenciados pela implementação da política. Aqui se incluem condições culturais, sociais, econômicas, ambiente político-partidário, valores éticos e morais, tradições e tantos outros.

---

<sup>68</sup>O leitor encontrará considerações de rara lucidez a respeito do papel da liderança nas organizações e seu reflexo no desempenho institucional em P. Selznick, Leadership in Administration, Evanston, Illinois Row, 1957.

<sup>69</sup>Ib., cap. 2 e 3.

## 5. TENSÕES

Após identificar os componentes principais do processo de implementação de políticas, Smith explora a natureza das tensões. Sua tese é a de que as tensões podem ocorrer tanto dentro como entre as quatro categorias componentes do modelo. Propõe então uma ampliação do modelo de Zollschan: das três categorias apresentadas, Smith propõe uma nova tipologia, com dez tipos de discrepâncias:

QUADRO nº 1  
MATRIZ DE TENSÕES NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS<sup>70</sup>

SITUAÇÕES	IDEAL	REAL	PERCEBIDA	ESPERADA
Ideal	7	1	2	3
Real		8	4	5
Percebida			9	6
Esperada				10

Cada uma dessas categorias de discrepâncias é exposta a seguir:

Tipo 1: é a discrepância entre o que é o estado ideal e o que é a situação real,

Tipo 2: é a discrepância entre o estado ideal e a situação percebida,

Tipo 3: é a discrepância entre a situação ideal e a situação esperada,

Tipo 4: é a discrepância entre as situações real e percebida;

<sup>70</sup> T. Smith, op.cit., p.206..

Tipo 5: identifica uma discrepância entre uma situação real e uma situação esperada,

Tipo 6: é a discrepância entre uma situação esperada e uma situação como percebida,

Tipo 7, 8, 9 e 10: quando identifica tensões dentro das categorias do ideal, do real, do percebido e do esperado. Por exemplo, uma situação ideal se confrontaria com uma outra posição, também defendida como ideal. Estas quatro categorias são tipos de variantes dos tipos principais citados.

## 6. TRANSAÇÃO

Os modelos de transação tem sido identificados como modelos não-cristalizados de interação. Estes modelos representam os contatos, negociações e todo tipo de interação que tem como objetivo a implementação de políticas. A fase de transação se reveste de enorme importância, segundo Smith, pois muitas políticas governamentais tem como objetivo somente modelos de transação e não o estabelecimento de instituições permanentes. Na verdade muitas políticas só vão até à fronteira das transações, não sendo nunca institucionalizadas. A superação da fase de transações indica simplesmente a institucionalização da política.

## 7. INSTITUCIONALIZAÇÃO

Dado o caráter contínuo do processo de implementação de políticas, Smith destaca a dificuldade de se determinar quando modelos de interação tornam-se firmemente cristalizados em termos institucionais. O momento preciso dessa transformação é de difícil determinação; além disso, o grau exato de institucionalização é difícil determinar, mas algumas medidas servem de orientação:<sup>71</sup>

- 1ª) a probabilidade da instituição em sobreviver ao seu ambiente;
- 2ª) a autonomia e influência da instituição em relação ao conjunto de componentes sociais à sua volta;
- 3ª) se as formas de relacionamento tornam-se normativas para outros componentes sociais.

A institucionalização da política varia muito no tempo e o simples fato de existir uma lei não significa que o comportamento social ali previsto seja realmente verificado. Não é possível prever prazo nem forma, portanto, para a transformação de uma *política* em uma *instituição*.

---

<sup>71</sup>Smith utiliza como referência, neste caso, o texto de M.J. Esman e H.C. Blaise, "Institution Building Research: Some Guiding Concepts", National Institute of Public Administration Journal, 5, Karachi, june 1966, p.88-98.



## 8. FASE DE FEEDBACK

Evidenciando-se as transações ou a institucionalização, ambos podem funcionar como elementos geradores de tensão e estas, por sua vez, agem como fator retroalimentador do modelo. É esta retro-informação que permite aos *policy-makers* evitar novas tensões e formular novas políticas. Aliás, ressalta Smith que a fase de *feedback* é uma parte importante do modelo, pois indica claramente que o processo da política é um processo circular contínuo que poderá não ter nunca uma finalização.

## V. O PROBLEMA

### A - ANTECEDENTES

A cidade do Rio de Janeiro, até 1974, se constituía numa cidade-estado, o Estado da Guanabara, criado em decorrência da mudança do Distrito Federal, ali sediado até vinte e um de abril de um mil novecentos e sessenta (21.04.60), para Brasília. Apesar de uma aparente perda de *status*, a nova cidade-estado surgia como um dos polos dinâmicos do país.

No período 1960-74, no entanto, correntes diversas pugnaram pela fusão com o Estado do Rio de Janeiro enquanto que outras correntes eram partidárias da manutenção do *status* de cidade-estado. Uma análise profunda da fusão é feita por Ana Maria Brasileiro,<sup>72</sup> em quem se fundamenta aliás, grande parte dessa seção.

Através de uma publicação da SEPLAN-PR,<sup>73</sup> constata-se que "foram razões históricas e a situação atual que geraram no Governo a convicção [...] da oportunidade de realizar o projeto que assegure à Guanabara e ao Estado do Rio um potencial superior à simples soma das unidades componentes". Num

---

<sup>72</sup>A.M. Brasileiro, A Fusão: Análise de uma Política Pública, Brasília, IPEA/IPLAN, 1979. A página 4, Agradecimentos, a data é janeiro de 1978.

<sup>73</sup>Ver Planejamento e Desenvolvimento, número 13, julho 1974, artigo: "Fusão GB-RJ", p.42-61.

editorial de um órgão de imprensa<sup>74</sup> do Rio de Janeiro é destacado que "... a verdade é que a fusão foi um gesto político facilmente perceptível em relação a dois antigos Estados em que as tendências oposicionistas sagravam-se majoritárias". No texto de Brasileiro, ela justifica que a decisão da fusão envolve aspectos bem mais complexos:

"A decisão se insere num quadro mais amplo do comportamento do sistema que se caracteriza, entre outras coisas, por uma tendência forte para a descentralização (e, como consequência, certo descaso pelas autonomias locais), ênfase no crescimento econômico (e correspondente apego às práticas "racionais" e eficientes) e menosprezo da atividade política tradicional..."<sup>75</sup>

Destaca Brasileiro que nesse quadro, "as decisões não tem que ser forçosamente populares ou contar com o apoio de partidos políticos e grupos de interesse".<sup>76</sup>

No artigo "Fusão GB-RJ",<sup>77</sup> é enfatizado que "a fusão é perfeitamente aderente ao conjunto de políticas formuladas para o desenvolvimento urbano do país".

O novo estado recebe algumas heranças menos desejáveis — uma delas é que "o padrão de desempenho da administração carioca [...] era fortemente influenciado (negativamente) pela sua história como sede do poder nacional, e, portanto, mais sujeita a processos como o nepotismo e o clientelismo".<sup>78</sup>

---

<sup>74</sup>Ver "Completa Fusão", in Jornal do Brasil, 24.10.1977, p. 10.

<sup>75</sup>Op. cit., p. 137.

<sup>76</sup>Op. cit., p. 138.

<sup>77</sup>Em Planejamento e Desenvolvimento, número 13, julho 1974, p. 55.

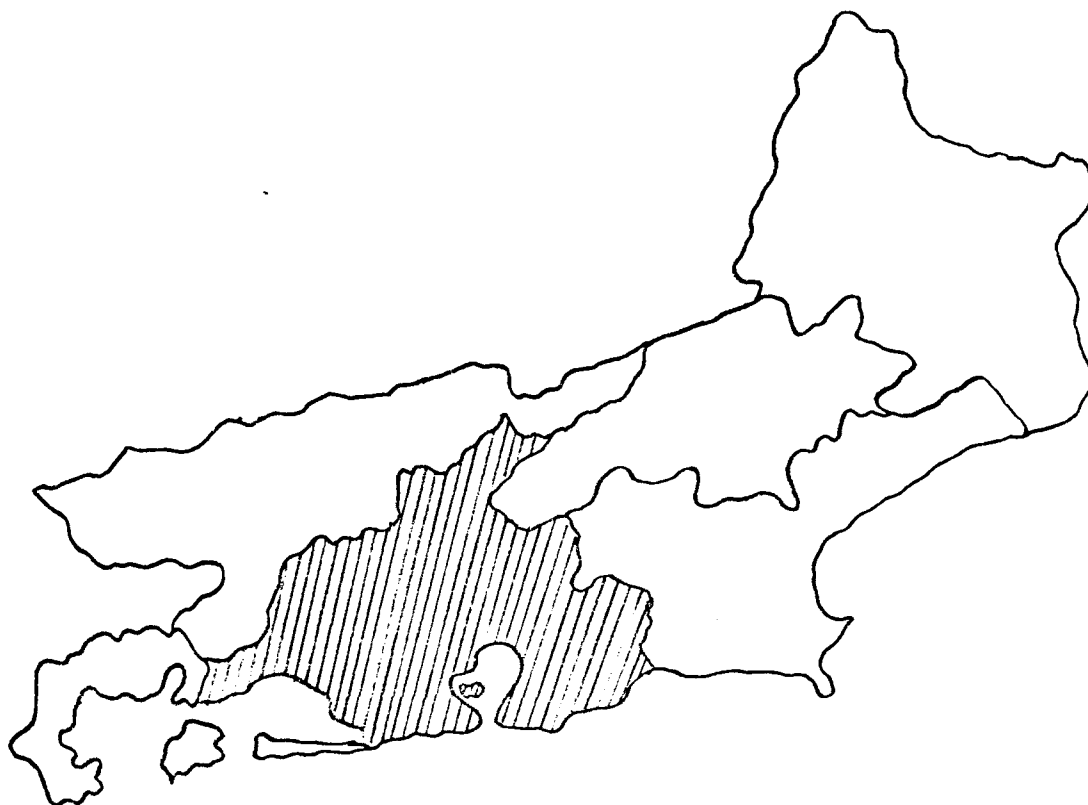
<sup>78</sup>A.M. Brasileiro, Op. Cit., p. 162 e p.46.

## B - A NOVA REGIÃO METROPOLITANA

A detonação do processo de institucionalização da nova região metropolitana ocorre com a Lei Complementar nº 14 de 08.06.73, a qual, apesar de não considerar o Rio de Janeiro, já acenava com a viabilidade da sua criação. Pela Lei Complementar nº 20 de 01.07.74 é decidida a fusão dos dois estados, a criação do município do Rio de Janeiro e também a criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

A nova região metropolitana é o polo que expõe com maior nitidez, no espaço nacional, as contradições de um modelo tipo centro-periferia. O núcleo, cidade do Rio de Janeiro, detém os maiores percentuais de concentração da região, com nítidas características de liderança econômica. Sua área terrestre - 6464 km<sup>2</sup> corresponde a 14,9% do território estadual.

GRÁFICO nº 8 - A REGIÃO METROPOLITANA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO



FONTE: Governo do Estado, "O Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro: Realizações, Resultados e Perspectivas", 1978, p.15.

Um documento do Governo do Estado,<sup>79</sup> estima em 9,2 milhões o número de habitantes da região metropolitana, para o ano de 1978, o que corresponde a 80,8% da população do estado e 7,9% da população brasileira. São estimados, para esse mesmo ano 5,3 milhões de habitantes para o município do Rio de Janeiro, o que corresponde a 57,3% da população metropolitana. A densidade populacional é a mais alta do país: 1.380 hab/km<sup>2</sup>, bem como é a região com maior grau de urbanização.<sup>80</sup> O quadro a seguir permite uma visão da situação da região metropolitana, com indicadores adicionais:

---

<sup>79</sup>Ver: Rio de Janeiro, Governo do Estado: O Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro: Realizações, Resultados e Perspectivas, 1978, p.17.

<sup>80</sup>Foram conservadas as estimativas e não se utilizou de dados mais atuais — por exemplo, o novo Censo Demográfico — porque os planos e políticas tomaram por base tais estimativas. Mas não houve desvio suficiente para invalidar as estimativas.

QUADRO Nº 2

REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO  
ÁREA TERRESTRE, POPULAÇÃO RESIDENTE, DENSIDADE DEMOGRÁFICA  
E TAXA DE CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO

MUNICÍPIOS	ÁREA TERRESTRE (km <sup>2</sup> )	POPULAÇÃO RESIDENTE (1.000 hab.)		DENSIDADE DEMOGRÁFICA (hab/.km <sup>2</sup> )		TAXA DE CRESCIMENTO (%)	
		1977	1980	1977	1980	1950/1960	1960/1970
Rio de Janeiro	1.171	5.117,8	5.539,1	4.370	5.730	3,3	2,9
Demais Municípios	5.293	3.765,1	4.241,7	711	801	6,7	5,0
Duque de Caxias	442	586,6	666,4	1.327	1.507	10,2	5,9
Itaboraí	526	83,7	93,0	159	176	3,3	4,7
Itaguaí	523	73,0	81,1	140	155	4,7	5,0
Magé	718	157,6	180,6	219	251	4,9	6,7
Mangaratiba	290	16,5	18,3	57	63	1,6	-0,2
Maricá	339	30,3	33,6	89	99	0,2	2,0
Nilópolis	22	154,7	168,2	7.032	7.645	7,0	2,9
Niterói	130	397,9	433,4	3.061	3.333	2,8	2,8
Nova Iguaçu	764	1.028,0	1.183,6	1.346	1.549	9,5	7,3
Paracambi	197	32,3	35,9	164	182	-	9,7
Petrópolis	1.080	227,7	245,7	211	227	5,2	0,4
São Gonçalo	228	582,1	659,9	2.553	2.894	6,9	5,7
São João de Meriti	34	394,7	442,0	11.609	13.000	9,6	4,7
Região Metropolitana	6.464	8.882,9	9.780,8	1.374	1.513	4,3	3,5
Estado	43.305	11.019,2	12.021,9	254	277	3,6	3,0

FONTES. Censos Demográficos — FIBGE.

SIPE — Estimativa da População Residente por Município 1971/1980 - FIDERJ/SECPLAN.

A periferia metropolitana, constituída de 13 municípios do antigo Estado do Rio de Janeiro tem enfrentado uma série de problemas muito sérios. O crescimento demográfico é aproximadamente o dobro da do núcleo; alguns de seus municípios apresentam as densidades mais altas do país: São João de Meriti: 13.000 hab/km<sup>2</sup> e Nilópolis: 7.645 hab/km<sup>2</sup>.<sup>81</sup>

Uma comparação do desempenho e importância da cidade do Rio de Janeiro em relação às cidades da região metropolitanas é possível a partir da análise do Quadro 3.

QUADRO nº 3  
INFLUÊNCIA DO NÚCLEO NA REGIÃO METROPOLITANA

DADOS	RIO DE JANEIRO	OUTRAS CIDADES DA REGIÃO METROPOLITANA
População	mais de 50%	menos de 50%
Produção Industrial	73%	27%
Unidades Industriais	71%	29%
População Economicamente Ativa	65%	35%

FONTE: A.M. Brasileiro, p.122 (Ano Base= 1970).

Apesar dos contrastes marcantes no próprio núcleo, ele está melhor equipado do que as outras cidades da região metropolitana em termos de serviços públicos em geral, conforme afirma Brasileiro.<sup>82</sup> O núcleo detém também uma das maiores rendas *per capita* do País e pela sua situação de Cidade-Estado vinha absorvendo e, aplicando em seu território, o produto da arrecadação estadual e municipal, além das receitas transferidas pelo Governo Federal.

<sup>81</sup>A.M. Brasileiro, 1979, p. 122 (ano de referência: 1970).

<sup>82</sup>Ibid., p. 122.

Um grande número dessas cidades exercem papel importante como cidades-dormitório: Duque de Caxias, o segundo município em importância industrial da região e sede da refinaria de petróleo, está bem aquém do Rio de Janeiro. O valor da sua produção industrial está por volta de 12,5% do total, bem superior à de Niterói, terceiro colocado, com 3,8%.

A carência de recursos financeiros, de capacidade administrativa, de planejamento, de infra-estrutura, tem por corolário um círculo vicioso nocivo.

"O problema dos esgotos de Nova Iguaçu e São João de Meriti, carecem, para sua resolução, de se considerar a interpenetração da rede, existência de mananciais, poluição da baía de Guanabara, etc. Nilópolis não tem condições para se livrar do próprio lixo. Caxias, onde 52% da população economicamente ativa, trabalham na Guanabara, não tem recursos para resolver o problema do transporte coletivo de sua população".<sup>83</sup>

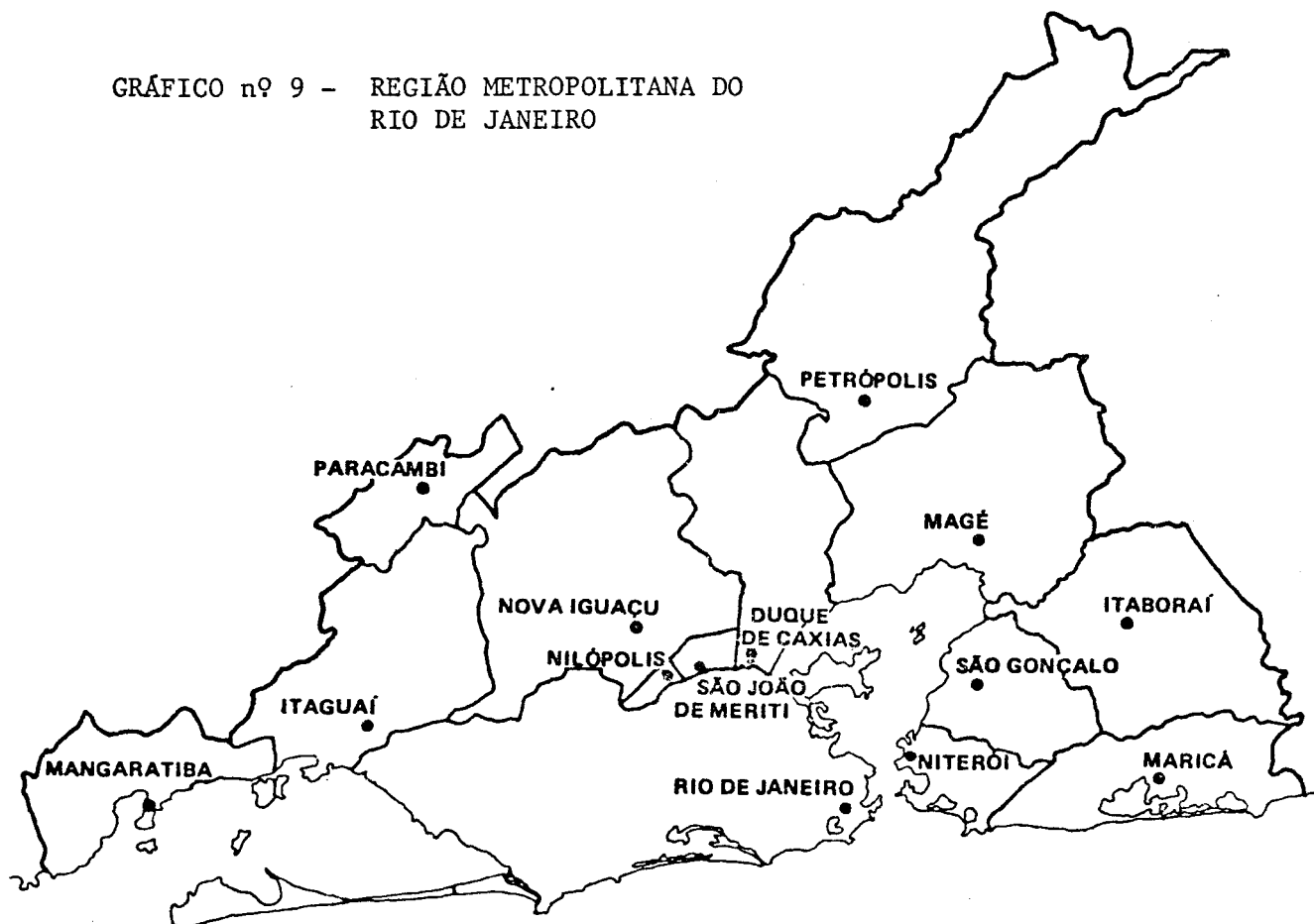
O mapa da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a seguir, permite um contato com a disposição física dos seus diversos municípios.

---

<sup>83</sup>Ibid., p.123.



GRÁFICO nº 9 - REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO



FONTE: Governo do Estado, "Desenvolvimento Metropolitano e Municipal", 1977.

#### C - ESTRUTURA LEGAL<sup>84</sup>

Com a criação do novo Estado e da nova região metropolitana fez-se necessária alterações nas diversas áreas e setores públicos, incluindo-se aí, o de Transportes. O Decreto Lei nº 1 (um), de 15.03.75 estabelece a organização básica institucional do Estado do Rio de Janeiro e no seu Artigo 30 a mencionar a estrutura básica do poder executivo, incluía a Se-

<sup>84</sup>Tomou-se como referência, neste item: Diretrizes Setoriais, op. cit., vol. 1.

cretaria de Transportes. No Capítulo III do Decreto Lei nº 276 de 22.07.75, Artigo 10 (dez) é explicitado que o transporte público de passageiros conceituado como serviço público de interesse do Estado, da região metropolitana e dos municípios será executado diretamente por entidades integrantes da administração pública indireta, ou mediante concessão, permissão, licença ou autorização por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, segundo prescrições constantes do Regulamento. O Artigo 11 (onze) desse mesmo Decreto Lei já manifesta uma preocupação com serviços mais eficientes à população do novo Estado: "os serviços de transporte serão prestados hierarquicamente, segundo regras de seleção que elejam os meios mais adequados e eliminem conflitos ou competições entre as diversas modalidades enunciadas neste Artigo e mediante articulação planejada e coordenada, que permita obter-se eficiência na prestação, satisfação das necessidades públicas e justa rentabilidade dos serviços".

A reformulação legal foi profunda no setor de transportes, no novo Estado. Uma das primeiras manifestações do Grupo de Trabalho criado para a análise da nova situação foi a indicação da ausência de um sistema de planejamento setorial consubstanciada na escassez de planos diretores, estudos de viabilidade e/ou projetos finais de engenharia. Por outro lado, a falta de integração das diversas modalidades de transporte, viria a se constituir numa das maiores dificuldades à política setorial do novo Governo.

---

<sup>85</sup>Ver: Governo do Estado Rio de Janeiro, Secretaria de Estado de Transportes, Relatório Setorial do Grupo de Trabalho para a Fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro - Transportes, 4 vol., vol. 1, Rio de Janeiro, 1977, p. XIV.

Foi proposta uma reestruturação administrativa, que possibilitasse modernização e inovação dos instrumentos de ação do Estado no setor de transportes. Antes de março de 1975, apenas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro existiam vinte e sete órgãos atuando nas diversas funções de transportes, vinculados a seis Secretarias de Estado. A nova estrutura proposta pelo Grupo de Trabalho, restringiu a sete o número dessas entidades — três autarquias: Departamento de Estradas de Rodagem-DER-RJ, Departamento de Trânsito-DETRAN-RJ e Departamento de Transportes Concedidos-DTC-SECTRA e quatro empresas: Companhia do Metropolitano do Rio de Janeiro-METRÔ, Companhia de Desenvolvimento Rodoviário e Terminais do Estado do Rio de Janeiro-CODERTE, Companhia de Transportes Coletivos do Estado do Rio de Janeiro-CTC e Companhia de Navegação do Estado do Rio de Janeiro-CENAVE, subordinados à Secretaria de Transportes.<sup>86</sup> A seguir, é apresentado o organograma da nova Secretaria de Transportes, a partir das modificações e alterações procedidas:<sup>87</sup>

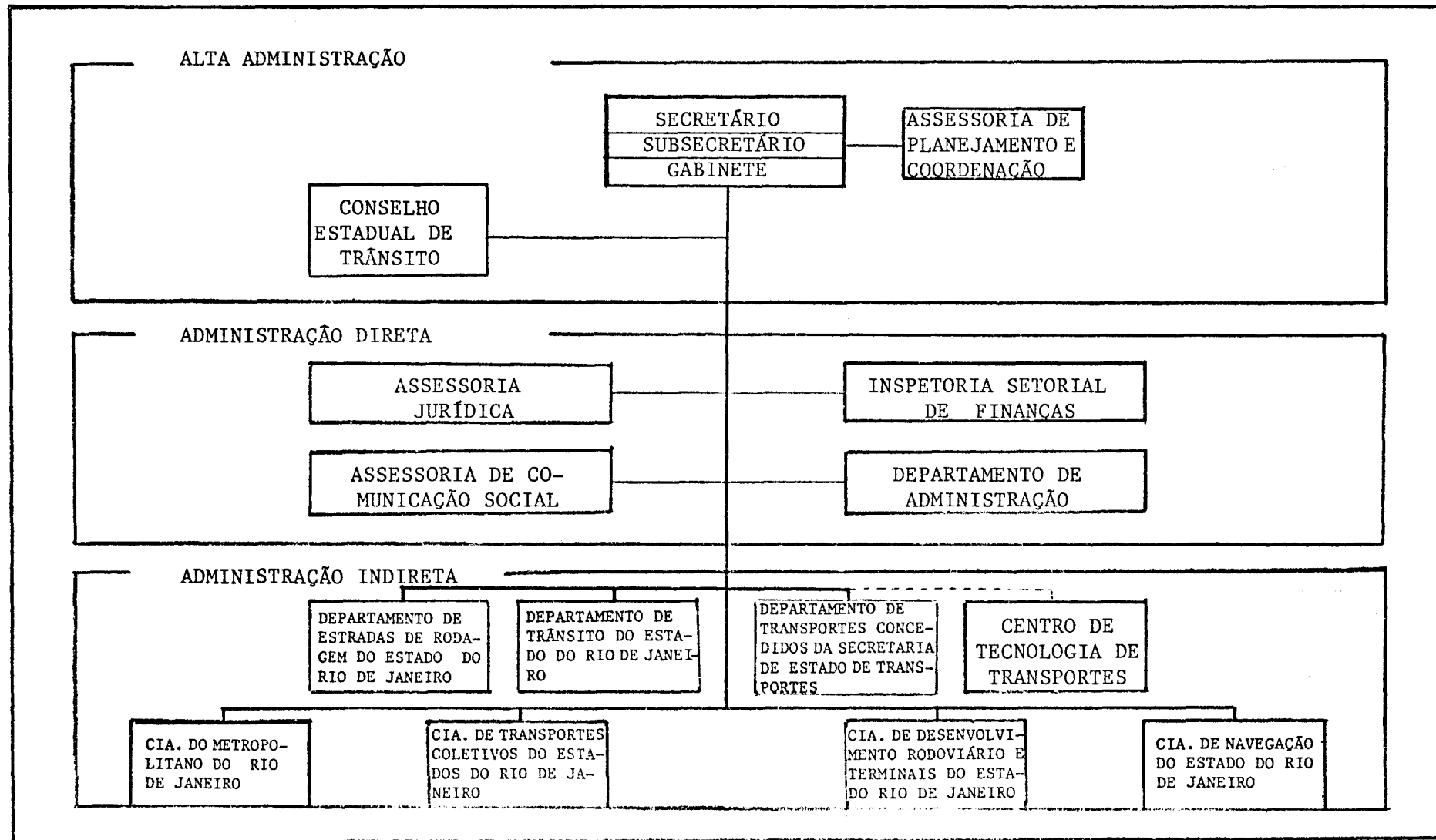
---

<sup>86</sup>Ibid., vol. 1., p. XIV.

<sup>87</sup>Conforme Diretrizes Setoriais, vol. 1, p.33.

QUADRO Nº 4

ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA SECRETARIA DE TRANSPORTES



Dentre as autarquias e empresas mencionadas e vinculadas à Secretaria de Transportes, convém destacar aquelas que tem maior influência no transporte público da cidade do Rio de Janeiro:

#### 1. DETRAN

A sua importância no que diz respeito ao núcleo urbano pode ser destacada de diversas formas, especialmente a melhoria da operação de tráfego, de molde a reduzir ou adiar a necessidade de investimentos destinados a proporcionar capacidade física adicional e que poderiam comprometer recursos necessários a outros setores como habitação, educação, saneamento, etc. Apesar de que, regra geral, os administradores reconhecerem a necessidade de melhoria do sistema em operação, concentram seus esforços, no entanto, na obtenção de recursos para investimentos em infra-estrutura nova. Através do DETRAN, a Secretaria de Transportes manifestava a intenção de romper esse comportamento, procurando resolver ao invés de perpetuar as indesejáveis condições então predominantes.<sup>88</sup>

#### 2. DTC

O Departamento de Transportes Concedidos tem importância especial no que se refere a concessão, permissão, autorização, tarifação e fiscalização dos serviços prestados. Es-

---

<sup>88</sup>Ibid., vol. 3, p. 13 a 14.

teve a cargo do DTC-RJ os serviços municipais de transportes concedidos, durante o período em que não estava ainda estruturada a Prefeitura do Município do Rio de Janeiro.<sup>89</sup>

### 3. METRÔ

A Companhia do Metropolitano do Rio de Janeiro-METRÔ, foi criada pela Lei nº 1736 de 14.11.68, do antigo Estado da Guanabara.<sup>90</sup> Como suas finalidades principais, destacam-se:

- I - construir, implantar e operar o sistema de transporte rápido metropolitano no Estado,
- II - exercer o controle técnico, econômico e financeiro da operação do sistema.

Apesar da criação da empresa em 1968, somente no período 1975/1979 é que se fez notar um melhor desempenho no ritmo de construção das obras. Dentre as premissas fundamentais que nortearam a fixação do programa de governo do novo Estado, vale destacar:

- integrar a rede do metropolitano do Rio de Janeiro às demais modalidades de transporte, de forma a contribuir para maior racionalização do uso da infraestrutura e do potencial de transporte dos sistemas existentes;

---

<sup>89</sup>Ibid., vol. 1, p. 131.

<sup>90</sup>Ibid., vol. 1, p. 134.

- oferecer à população do Rio de Janeiro maior grau de liberdade na escolha do seu meio de deslocamento e contribuir para tornar mais atrativa a utilização do transporte público, inibindo o uso do transporte individual;
- permitir, através da integração metrô-ônibus-ferrovia e da maior eficiência do sistema de transporte público:
  - a) desenvolvimento de planos e políticas de melhoria das condições ambientais de determinada áreas, mediante restrições ao acesso de automóveis particulares ou políticas de preço de estacionamento;
  - b) tornar a expansão dos diversos sistemas de transporte compatível com os padrões de eficiência e segurança individual e coletiva;
  - c) permitir a utilização do sistema de transportes, em sua totalidade, como instrumento de ocupação mais racional do espaço regional/urbano.
- racionalizar e modernizar o sistema de transporte público de passageiros, mediante a melhoria dos padrões de mobilidade a baixos custos, permitindo o aumento de oportunidades de emprego e melhoria das condições de vida dos segmentos populacionais mais carentes.<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> Ib., vol. 3, p. 21 a 22.

#### 4. CTC

A Companhia de Transportes Coletivos do Estado do Rio de Janeiro é resultante da fusão das empresas até então existentes, jurisdicionadas aos antigos Estados da Guanabara e Rio de Janeiro, respectivamente: CTC-GB e SERVE.<sup>92</sup> No documento "Diretrizes Setoriais" (vol. 3, p. 68), a justificativa para a criação da nova empresa é conservar e dar continuidade à política de transportes públicos já em vigor com as duas entidades anteriores, a partir do princípio de que a provisão de transportes coletivos urbanos deve ser tarefa de autoridade estatal, direta ou indiretamente. A escala de operações para uma área como a região metropolitana, onde circulam de 7.000 a 8.000 ônibus demonstra ser inviável uma eficiência gerencial adequada, o que induz à recorrência ao setor privado para prestar parte desses serviços.

A CTC-RJ deverá então fixar os padrões de serviços desejáveis, os tipos de equipamentos e padrões administrativos, enfim, regulamentar a execução dos serviços pelas empresas privadas, além dos serviços por ela mesma prestados.

#### 5. CODERTE

A Companhia de Desenvolvimento Rodoviário e Terminais do Estado do Rio de Janeiro, criada pelo Decreto Lei nº 87 de 02.05.75, constitui-se em poderoso instrumento no sentido de

---

<sup>92</sup>Companhia de Transportes Coletivos do Estado de Guanabara e Empresa Estadual de Viação do Rio de Janeiro.



promover, no novo Estado, tanto a integração entre diferentes modalidades de transportes — através dos seus terminais e segmentos rodoviários com elevada capacidade de tráfego — como também, a coordenação dos esforços dispersos dos governos municipais no sentido de tirarem o melhor partido do planejamento integrado de redes regionais de acesso e da sua implantação e conservação conjuntas. Dentre as suas finalidades destacam-se:

- projetar e construir terminais rodoviários de cargas e de passageiros;
- análise de viabilidade para implantação de vias expressas;
- zelar pela segurança e bem-estar dos respectivos usuários.<sup>93</sup>

## 6. CENAVE

A proposta de criação da Companhia de Navegação do Estado do Rio de Janeiro apoiou-se na pré-existência de duas entidades:

- Serviço de Navegação Estadual Fluminense, do antigo Estado do Rio de Janeiro.
- Superintendência de Transportes da Baía de Guanabara (STBG), subordinada ao Ministério dos Transportes.

---

<sup>93</sup>Ver: Diretrizes Setoriais, vol. 3, p. 70 a 72.

Para o que importa neste trabalho, a STBG é que será destacada: ela atua justamente na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, constituindo-se em meio de Transporte com grande potencial de desenvolvimento e de baixos custos comparativos, em relação a outros meios de transportes.<sup>94</sup> Ainda mais porque a STBG, na nova estrutura institucional passou a ser uma empresa (sociedade anônima), vinculada à Secretaria de Transportes do Estado.<sup>95</sup>

Afora as entidades mencionadas acima, com vínculos legais à Secretaria de Transportes e que tem poder de influência no cenário dos transportes públicos da cidade do Rio de Janeiro, existe ainda uma outra entidade que desempenha importante papel na oferta desse serviço:

## 7. RFFSA

Por intermédio da Divisão Especial — Subúrbios do Grande Rio, a Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima é um órgão importante na viabilização da cidade do Rio de Janeiro (Zona Norte) e da Região Metropolitana. Criada em novembro de

---

<sup>94</sup>Ib. vol. 3, p.75-77.

<sup>95</sup>O processo de transformação da STBG foi tumultuado: de entidade vinculada ao Ministério dos Transportes - SUNAMAN até 1975, ela passaria à CENAVE (cf. Diretrizes Setoriais, vol. 3, p. 75-77) intenção que parece não se concretizou; em 1979, ela esteve vinculada à CONERJ - Companhia de Navegação do Estado do Rio de Janeiro (ver Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 05.07.79, p.5) e finalmente passa a ser uma empresa, vinculada à Secretaria dos Transportes. Mas convém ressaltar que em todo o período, ela provavelmente tenha sido a única a conservar suas características iniciais, anteriores à fusão.

1973, sob o nome de 8a. Divisão, somente em 1975 passou a ter a atual denominação (sigla DES), desligando-se, então da Superintendência do Rio de Janeiro, subordinando-se diretamente à Presidência da RFFSA, através de seu Diretor.

A atual malha ferroviária da "DES" conta com uma extensão de 381 km de linhas corridas, porém, com uma extensão efetiva de 650 km, em virtude da multiplicidade das vias de circulação, existentes em seus diversos trechos. Desse total, cerca de 500 km de vias, em bitola larga (1,60 m) são eletrificados em corrente contínua de 3.000 v.

A região metropolitana atendida pelas linhas da "DES" é servida por três sistemas distintos que, partindo todos do chamado centro da cidade rumam no sentido noroeste, num ângulo aproximado de  $60^{\circ}$ , atingindo as mais variadas distâncias.<sup>96</sup>

<sup>96</sup>Dados extraídos de: Rede Ferroviária Federal S.A., O que é a Divisão Especial, Assessoria de Relações Públicas da Divisão Especial — Subúrbios do Grande Rio, Rio de Janeiro, 1978.

## VI - O QUADRO DOS TRANSPORTES PÚBLICOS NO RIO DE JANEIRO, NO PERÍODO PÓS-FUSÃO

A descrição que se pretende fazer neste capítulo é no sentido de demonstrar uma realidade existente num determinado período. Torna-se necessário a recorrência a anos anteriores para explicar o estado atual. Não se concebe aqui, convém esclarecer, uma convulsão no quadro dos transportes públicos, em termos de mudanças e alterações imediatas a partir da bateria de Leis e Decretos gerados na fase de transição.

### A - A OCUPAÇÃO DO SOLO

Nas metrópoles brasileiras, pode-se identificar duas tendências no processo de diferenciação espacial e ocupação do solo urbano para fins residenciais:

1. uma tendência do "tipo norte-americano", onde se verifica uma relativa deterioração dos centros em favor dos espaços que representam ocupação recente, seguindo direções onde os serviços básicos são mais abundantes;

---

<sup>97</sup>Ver: J. Barat e M.N. Batista, "Transportes Público e Programas Habitacionais", Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 3, número 2, (junho 1973), p.379.

2. uma tendência do "tipo dualístico - subdesenvolvido", onde se verifica um fortalecimento econômico e social dos espaços intra urbanos, vistos globalmente e, um enfraquecimento da periferia.<sup>98</sup>

Em relação à primeira tendência, encontra-se um motivo no fato de que as pessoas de reduzido nível de renda tiram partido da localização em terrenos que lhes possibilitam aproveitar os baixos custos dos transportes. Quanto à segunda tendência, verifica-se que as cidades carentes de recursos para a infra-estrutura social básica, passam por um processo de valorização das áreas que já dispõem do serviço, provocando um adensamento dos espaços centrais através do crescimento vertical para os habitantes com nível de renda mais elevado, restando para os habitantes de baixa renda apenas os espaços periféricos.

O crescimento dos núcleos urbanos e a conseqüente necessidade de movimentação das pessoas, especialmente no deslocamento pendular casa-trabalho-casa, justificarão o surgimento e aperfeiçoamento dos sistemas de transporte urbano. No Brasil, esse processo floresceu em meio a uma completa ausência de coordenação, implicando num ônus elevado para os usuários, para a qualidade de vida nas cidades e para a própria economia do país.

Podem ser qualificados como responsáveis pela estruturação do espaço urbano do Rio de Janeiro, pelas características peculiares da cidade, dois fatores básicos:

---

<sup>98</sup>Ib., p.379.

19) condicionante topográfica<sup>99</sup>

- de natureza invariável, a topografia condicionou, em grande parte, a estruturação do espaço urbano em corredores bem definidos. Cerca de 30% do território do antigo Estado da Guanabara constituiu-se de região montanhosa, além de apresentar um litoral caracterizado por praias de restinga, baías e lagoas entre pontais rochosos. O fundo dessa paisagem é o Maciço Atlântico.

Na Região Norte do antigo Estado da Guanabara encontram-se três maciços:

a) o maciço urbano da Serra da Carioca, b) o maciço rural da Pedra Branca e c) o maciço rural da Serra da Montanha. Esses maciços dividem o Município do Rio de Janeiro em três baixadas: a da Guanabara, a de Jacarepaguá e a de Sepetiba.

Do total da área do antigo Estado da Guanabara (1.171 km<sup>2</sup>), 65% constituiu-se de altitudes que variam entre 0-20 m acima do nível do mar; 21% entre 20 e 200 m, 10% entre 200 e 500 e 4% entre 500 e 1.025 m.

20) condicionante de acessibilidade<sup>100</sup>

- a rede de transportes se desenvolveu ao longo de grandes vales e baixadas. Um traço marcante do primeiro quartel do século XX, quando a Cidade do

---

<sup>99</sup>Ver: Diretrizes Setoriais, op. cit., vol. 2, p.96-103.

<sup>100</sup>Ver: Diretrizes Setoriais, op. cit., vol. 2, p. 96-105.

Rio de Janeiro ingressava na era industrial, foram os deslocamentos maciços de sua população para o desbravamento e a ocupação das novas áreas incorporadas ao processo de urbanização graças aos novos meios de transportes. Em certas áreas, tais como Copacabana, Leme, Botafogo, Jardim Botânico, Gávea e Grajaú, a urbanização se fez através dos bondes e, em outras, como São Cristovão, Méier e Cascadura, através das ferrovias suburbanas e bondes. Inicialmente, os deslocamentos pendulares eram feitos com rapidez, paralelamente a uma ampliação da área urbanizada. Mas, com o crescimento excessivo da frota de ônibus e, posteriormente, do número de veículos individuais, declinam as velocidades médias do tráfego de superfície, aumentando o tempo de imobilização da força de trabalho em trânsito, hoje<sup>101</sup> em torno de quatro horas diárias.

A decadência dos serviços prestados pelas ferrovias suburbanas e pelos bondes, a estagnação dos investimentos no sistema de transporte público de massa e o estímulo à substituição daquelas modalidades pelo ônibus e lotações, ao invés da busca de uma complementaridade àquele sistema por parte desses últimos, foram fatores adicionais

---

<sup>101</sup>Esse tempo de imobilização é citado em: Diretrizes Setoriais, op. cit., vol. 2, p.104, editado em 1975. O grifo sob a palavra hoje não consta do texto original.

que condicionaram o processo de urbanização. O transporte coletivo em ônibus foi favorecido na nova tendência de crescimento. A tabela a seguir permite quantificar as tendências de substituição tecnológica dos sistemas de transportes sobre trilhos pelos ônibus e transportes individuais, principalmente nas décadas de 50 e 60, bem como dar a expressividade do Rio de Janeiro em relação à Região Metropolitana:

QUADRO Nº 5

PASSAGEIROS TRANSPORTADOS POR MODALIDADE (1930-1970)  
(MILHÕES DE PASSAGEIROS TRANSPORTADOS)

RIO DE JANEIRO	ANO	1930	1940	1950	1960	1970
1. Ferrovias suburbanas		31	63	181	188	141
2. Bondes		457	574	638	335	*
3. Ônibus e microônibus		33	108	216	554	1.135
4. Automóveis e táxis		0	?	74	115	380
5. Barcas		13	18	27	34	55
TOTAL		534	763	1.136	1.226	1.711

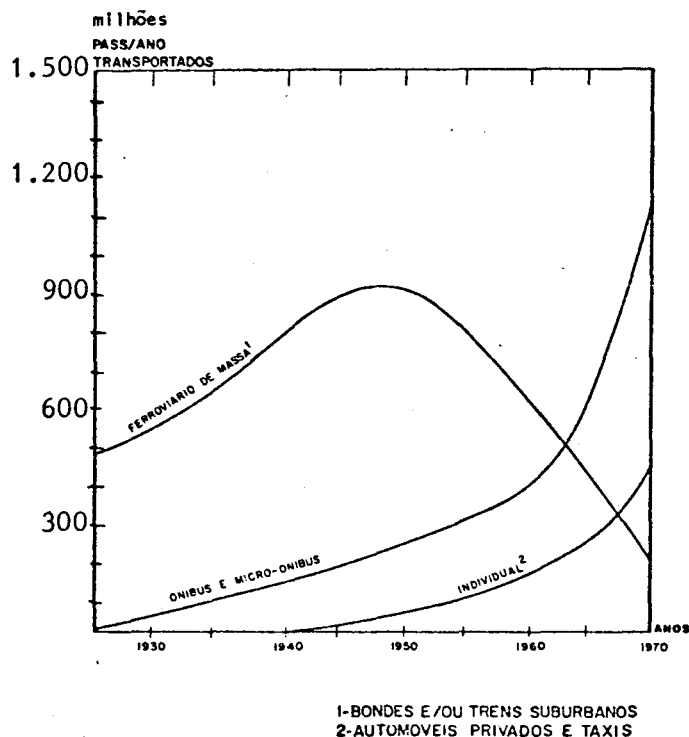
REGIÃO METROPOLITANA	ANO	1930	1940	1950	1960	1970
1. Trens		31	69	197	213	196
2. Bondes		506	634	686	361	*
3. Ônibus e microônibus		33	127	255	660	1.427
4. Automóveis e Táxis		0	?	78	125	425
5. Barcas		13	18	27	34	55
TOTAL		583	848	1.243	1.393	2.103

Fonte: Diretrizes Setoriais, op. cit., vol. 2, p.105.

\* Os bondes foram paralisados em 1964, transportando 225 milhões de passageiros no Rio de Janeiro e aproximadamente 18,8 milhões em Niterói e São Gonçalo.



GRÁFICO nº 10 - DESAGREGAÇÃO DA CURVA DA DEMANDA EFETIVA PELOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS NO LONGO PRAZO\*



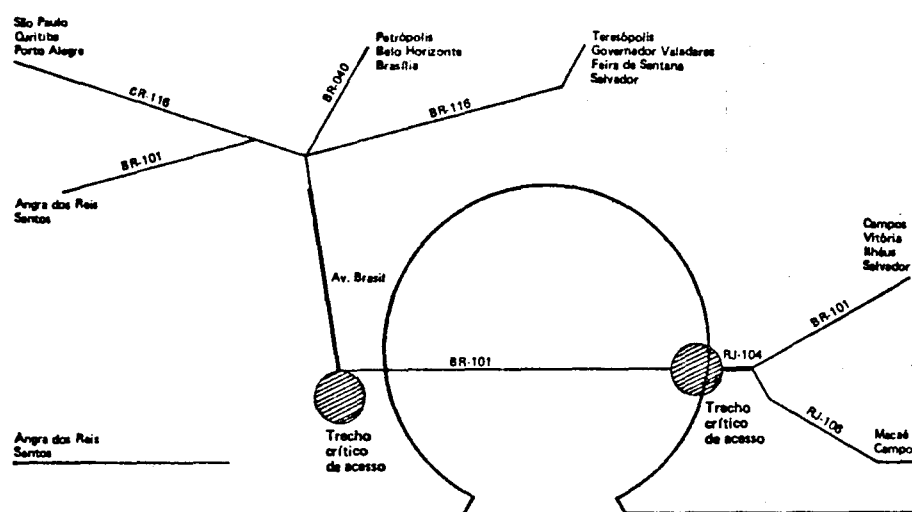
FONTE: Diretrizes Setoriais, vol. 2, p.106.

Dessa forma, é perceptível que a expansão da malha urbana no Rio de Janeiro se deu ao longo dos eixos ferroviários e das antigas linhas de bonde. Por outro lado, os movimentos migratórios em busca da cidade do Rio de Janeiro, se traduziram na localização de consideráveis contingentes populacionais na sua periferia, na chamada Baixada Fluminense. Formaram-se então as "cidades-dormitórios", onde a população, na sua quase totalidade, ao depender de empregos na cidade-núcleo, que é o Rio de Janeiro, passou a pressionar os eixos viários de acesso. O principal deles — Avenida Brasil — além do tráfego interestadual e intermunicipal de longa distância, também tem que dar vazão à demanda das "cidades-dormitórios", levando a um estrangulamento dessa via de acesso.

---

\*Este Gráfico nº 10 está também em: J. Barat, Estrutura Metropolitana e Sistema de Transportes: estudo do caso do Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1975, p.141.

GRÁFICO nº 11 - SISTEMA RODOVIÁRIO DE ACESSO À REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO



FONTE: J. Barat, 1978, RBE, p.366.

## B - PRINCIPAIS CORREDORES DE TRANSPORTES 102 NA REGIÃO METROPOLITANA

O mais importante é o corredor que compreende a Estrada de Ferro Leopoldina e Avenida Brasil, onde o transporte predominante é o rodoviário em coletivos, numa proporção de aproximadamente 8,5 passageiros em ônibus para 1 na ferrovia. Esse fluxo atinge o volume de aproximadamente 1,5 bilhões de passageiros/ano.

O segundo é o corredor constituído pela Estrada de Ferro Central do Brasil e avenidas paralelas, onde o transporte predominante também é o ônibus, com uma relação de quatro por um, em relação ao trem. Esse fluxo é da ordem de 600 milhões de passageiros/ano.

<sup>102</sup>A elaboração desse item foi baseada em: J. Barat, "Industrialização, Urbanização e Política de Transportes: uma formulação para o desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro", Revista Brasileira de Economia, vol. 32, número 3, 1978, p.357-367.



## C - TIPOS DE TRANSPORTES PÚBLICOS NO RIO DE JANEIRO

A análise feita nos dois itens anteriores deverá estar sempre presente como fator de contribuição ao entendimento do quadro atual (ou seja, após a fusão) da situação dos transportes públicos no Rio de Janeiro, objetivo desse Capítulo.

Os tipos a serem aqui analisados serão: 1) bonde: 2) trem; 3) barca: 4) ônibus; 5) metrô e 6) automóvel. É uma abordagem, até certo ponto, cronológica, em termos de entrada em operação e funcionamento, à exceção do automóvel.

É incontestável que o bonde, por exemplo, nos dias atuais, tem uma representatividade ínfima no quadro de opções de meios de transportes no Rio de Janeiro. Mas essa ausência pode ser o sintoma de mudanças induzidas pelo processo decisório e políticas públicas, contribuindo para explicar fatos atuais.

Da mesma forma, é justificável referências ao trolebus, principalmente num quadro de escassez de combustível, como o que atualmente vigora na economia mundial e também, na brasileira.

### C.1 - Bonde

Foi efetivamente o primeiro tipo de transporte público de massa utilizado nos grandes centros. Para avaliar sua

importância, cumpre ressaltar que o nível de 600 milhões de passageiros/ano movimentados pelos bondes, em fins da década de 30, no Rio de Janeiro, só foi alcançado pelos serviços de ônibus urbanos e suburbanos em 1966.<sup>103</sup>

A interrupção abrupta dos serviços de bondes ocorreu em 1964, ano em que foram transportados 225 milhões de passageiros. A deficiência e sucessivas crises na disponibilidade de energia elétrica ao longo da década de 50 e, a falta de uma definição de política no sentido de fixação de tarifas reais para os serviços de bondes, desestimularam quaisquer intenções de melhoria ou expansão dos serviços por parte das concessionárias.

Ainda por volta de 1948, dado a sua intensa utilização, chegaram a circular no Rio de Janeiro os bondes com reboques, denominados de "bataclans".<sup>104</sup>

O declínio dos bondes coincidiu com a ascensão do ônibus urbano, até chegar à sua desativação em meados da década de 60. Carlos Nelson dos Santos afirma que

"a decadência do bonde fica bem explicada por sua associação à idéia de pobreza. Pode-se deduzir que não houve preocupação em saber se os pobres estavam ou não satisfeitos com o seu modo de transporte ou se queriam outro. Ao contrário, porque o meio de transporte era o dos pobres (grifado no original), foi considerado retrogrado e, abandonado até atingir condições insuportáveis de degradação"<sup>105</sup>

---

<sup>103</sup>Ver: J. Barat, Estrutura Metropolitana e Sistema de Transportes: estudo do caso do Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1975

<sup>104</sup>Ib., p.150.

<sup>105</sup>Ver: C.N. dos Santos, "Transportes de Massa-condicionadores ou condicionados?", Revista de Administração Municipal, número 144, 1977, p.26.

# NUMERAÇÃO DAS LINHAS DE BONDES NO RIO DE JANEIRO

## JARDIM BOTÂNICO

- 1 - Pç. Duque Caxias
- 2 - Laranjeiras
- 3 - Águas Férreas
- 4 - Praia Vermelha
- 5 - Leme
- 6 - Voluntários
- 7 - Humaitá
- 9 - General Polidoro
- 10 - Gávea
- 11 - Jardim-Leblon
- 12 - Ipanema-T.A. Prata
- 13 - Ipanema-T. Coelho Cintra
- 14 - Pç. General Osório
- 15 - Jôquei Clube
- 17 - Copacabana
- 20 - Leme-Pç. Santos Dumont
- 24 - Praça Duque Caxias-E. de Ferro

### 1ª SECÇÃO (Av. Pres. Vargas)

- 25 - André Cavalcante
- 26 - E. Ferro-1ª Março-Tiradentes
- 27 - E. Ferro-Riachuelo-Tiradentes
- 28 - Barcas-Estrada de Ferro
- 29 - Barcas-Estrada de Ferro-Lapa
- 30 - Lapa-Ars. Marinha-Pç. Mauá
- 31 - Lapa-Leopoldina
- 32 - Lapa-Av. Rodrigues Alves
- 33 - Lapa-Pç. da Bandeira
- 34 - Pç. 15-Av. Rodrigues Alves
- 35 - Pç. 15-Riachuelo
- 36 - Pç. 15-Pç. 11 de Junho
- 37 - Pç. 15-Estrada de Ferro
- 38 - Pç. Mauá-Leopoldina
- 39 - Pr. Formosa-Pç. Mauá-Ars. Marinha
- 40 - Pr. Formosa-Camerino-S. Francisco
- 41 - Palmeiras
- 42 - Coqueiros
- 43 - Catumbi
- 44 - Itapiru-Tiradentes
- 45 - Itapiru-Barcas
- 46 - Estrela
- 47 - Santa Alexandrina
- 48 - Bispo
- 49 - Itapagipe
- 50 - Rio Comprido
- 51 - Matoso
- 52 - Cancela
- 53 - São Januário
- 54 - Campo de S. Cristovão
- 55 - Rua Bela

- 56 - Alegria
- 57 - Caju
- 58 - São Luís Durão
- 59 - Pedregulho
- 60 - Largo da 2ª Feira
- 61 - Maracanã

### 2ª SECÇÃO (Av. 28 de setembro)

- 62 - Pç. Malvino Reis
- 63 - São Francisco Xavier
- 64 - Aguiar-Fábrica
- 65 - Muda
- 66 - Tijuca
- 67 - Alto da Boa Vista
- 68 - Uruguai-Engº Novo
- 69 - Aldeia Campista
- 70 - Andaraí-Leopoldo
- 71 - Barão de Mesquita-Pç-Verdun
- 72 - Praça Barão de Drumond
- 73 - Vila Isabel-Engº Novo
- 74 - Lins de Vasconcelos

### 3ª SECÇÃO (Méier)

- 75 - Engenho de Dentro
- 76 - Piedade
- 77 - Cascadura
- 78 - Licínio Cardoso-Madureira
- 79 - Méier-Madureira
- 80 - Méier-Triagem
- 81 - Méier-Tiradentes
- 82 - Méier-São Francisco
- 83 - José Bonifácio
- 84 - Cachambi
- 85 - Pilares
- 86 - Boca do Mato

### 4ª SECÇÃO (Cascadura)

- 87 - Pç. Barão da Taquara
- 88 - Tanque
- 89 - Taquara
- 90 - Freguesia

### 7ª SECÇÃO (Penha)

- 91 - Largo de Benfica
- 92 - Ramos
- 93 - Penha
- 94 - Bonsucesso-Penha
- 95 - Madureira-Vaz Lobo
- 96 - Madureira-Penha
- 97 - Madureira-Irajá

X - Carro especial  
(para qualquer secção)

Não há dúvida, porém, que numa conjuntura de escassez de combustível, tais veículos poderiam se revelar uma solução satisfatória. Um adepto da reativação dos bondes, em determinados percursos, é Barat,<sup>106</sup> justificando essa posição na não poluição sonora, via exclusiva, energia elétrica disponível, etc.

As linhas de bonde existentes no Rio de Janeiro, por volta da década de 50, estão detalhadas no Quadro da página anterior.

Atualmente, a única linha de bondes, no Rio de Janeiro é a do bairro de Santa Teresa, que é operado pela CTC-RJ, empresa estadual prestadora de serviços e criada após a fusão. A participação do bonde de Santa Teresa no perfil de transportes da cidade do Rio de Janeiro é reduzido, mas nem por isso, desimportante.

## C.2 Trem

O sistema de transporte urbano por ferrovia, no Brasil, apresenta sérios entraves, dos quais quatro merecem destaque:<sup>107</sup>

1. substituição do material rodante,
2. melhoria da sinalização,
3. melhoria das condições da via permanente,
4. melhoria da eletrificação.

---

<sup>106</sup>Ver: J. Barat, "Crise do Petróleo e Reformulação da Política de Transportes", Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 5, número 2, 1975, p.505.

<sup>107</sup>Essas quatro deficiências foram mencionadas em O Estado de São Paulo, São Paulo, 17.05.77, p.46, pelo então Presidente da RFFSA, Stanley Fortes Batista.

Essas deficiências são mais flagrantes no Rio de Janeiro, desde a inexistência de um sistema de sinalização preventivo até a insuficiência da frota que é de 235 composições. Desse total, 87 foram adquiridas em 1937; 100 em 1945 e apenas 48 em 1966, sendo que em meados de 1977, estavam em condições de trafegar apenas 165 trens.<sup>108</sup>

<sup>108</sup>Conforme O Estado de S.Paulo, São Paulo, 17.05.77, p.46 (não estão incluídos os dez trens japoneses adquiridos ainda em 1977). Esses dados, no entanto, diferem dos dados da RFFSA, publicados em: O que é a Divisão Especial, 1978, op. cit. Nessa publicação, aparece o seguinte:

MATERIAL RODANTE DA DES\*

SÉRIE DE FABRICAÇÃO	ANO DE AQUISIÇÃO	QUANTIDADE DE TUES**	NÚMERO DE CARROS
100	1937	87	261
200	1954	97	291
400	1965	51	153
500	1977	30	120
TOTAL		265	825

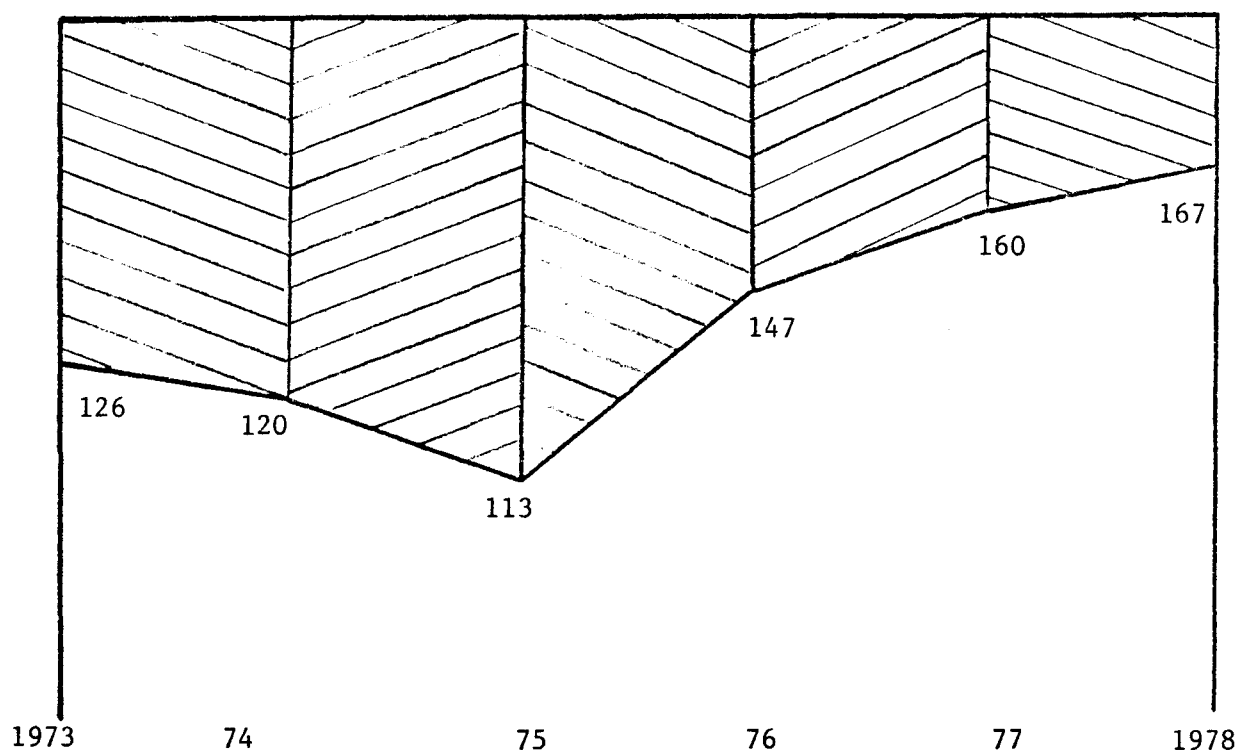
\* DES: Divisão Especial de Subúrbios.

\*\*TUES: trens - unidades elétricos.



Este talvez seja, dentre os transportes urbanos de massa, aquele que se encontra em piores condições. Investimentos maciços no sistema se apresentam como uma necessidade inadiável. No período 73-78, o transporte de passageiros nos Subúrbios do Grande Rio, tiveram a seguinte configuração:

GRÁFICO nº 13 - TRANSPORTE DE PASSAGEIROS - SUBÚRBIOS DO GRANDE RIO (MILHÕES DE PASSAGEIROS/ANO)



FONTE: RFFSA. Relatório Anual de 1978, publicado no Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 07.03.79, p.15.

A função social desse transporte pode ser avaliada a seguir, pelos diferenciais entre o custo do transporte e a tarifa cobrada:

QUADRO nº 6  
DIFERENCIAIS DE PREÇOS NA DES-RIO DE JANEIRO

MÊS/ANO	CUSTO REAL Cr\$ (A)	PREÇO COBRADO Cr\$ (B)	(B)/ (A)
Abril 1978 <sup>109</sup>	6,00	1,00	17%
Junho 1978 <sup>110</sup>	6,00	1,50	25%
Abril 1981 <sup>111</sup>	15,00	6,00	40%

O diferencial entre custo real e o preço cobrado, causava à RFFSA em 1977 um prejuízo anual de Cr\$ 1 bilhão, o que aliás levou o então Ministro dos Transportes a sugerir a participação das grandes empresas no custo do transporte: "elas pagariam uma parcela, juntamente com o usuário e o setor público, embora não necessariamente em partes iguais".<sup>112</sup>

A prioridade aos trens de subúrbio continuou a ser apregoada pelo governo que assumia em março de 1979, "dentro de uma diretriz de desenvolver os transportes que atendem às classes de baixa renda".<sup>113</sup>

<sup>109</sup>Conforme: Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 04.04.78, p.15.

<sup>110</sup>Ver: Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 14.06.78, p.9.

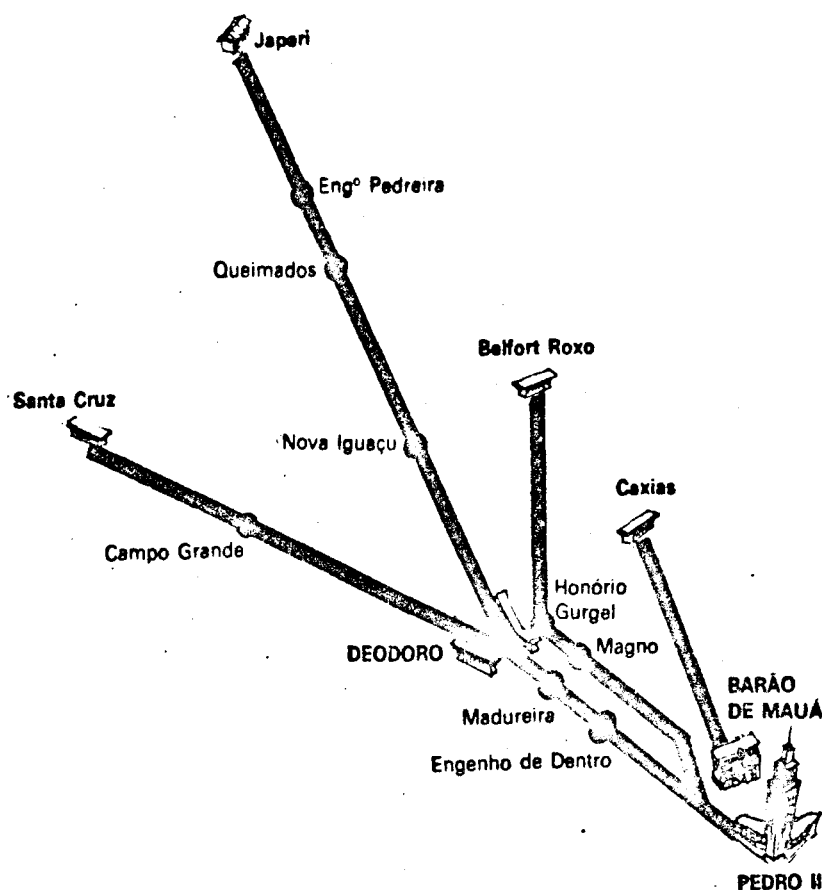
<sup>111</sup>Ver: Gazeta do Povo, Curitiba, 08.04.81.

<sup>112</sup>Ver: Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 15.04.78, p.9.

<sup>113</sup>Declarações do Exmo. Sr. Ministro dos Transportes, Eliseu Resende, em O Estado de S.Paulo, São Paulo, 24.03.79, p.28.

A estrutura básica da DES em termos de linhas e ramais principais pode ser avaliada pelo gráfico a seguir:

GRÁFICO nº 14 - ESTRUTURA DA DES-RIO DE JANEIRO



FONTE: Jornal do Brasil, 28.12.79, p.8.

Fato a destacar é que apenas duas cidades brasileiras possuem serviços suburbanos ferroviários importantes: Rio de Janeiro e São Paulo. E isto não ocorre só aqui conforme afirma T.Gevert: "...das nove cidades canadenses com mais de meio milhão de habitantes, apenas uma, Toronto, apresenta um serviço ferroviário suburbano importante. Nos Estados Unidos, com trinta e oito cidades com mais de um milhão de habitantes,

apenas três possuem serviços suburbanos importantes — no caso norte-americano, com mais de trinta mil passageiros/dia. Na Alemanha Ocidental, há forte pressão do Governo Central para que as áreas metropolitanas assumam os déficits do serviço suburbano sob pena de supressão do mesmo. Na Inglaterra há vários estudos também nesse sentido.<sup>114</sup>

É fácil depreender as dificuldades na gestão dos transportes ferroviários suburbanos, nos países ocidentais, sejam "desenvolvidos" ou "em desenvolvimento".<sup>115</sup> As metas previstas para o setor estão sempre em atraso, impedindo a renovação, modernização e expansão do sistema. Isto implica numa constante defasagem entre aquilo que é executado e o que é necessário.<sup>116</sup> A aplicação do conceito de "administração por crises" é mencionado pelo Diretor da DES, Carlos Aloísio Weber: "O Governo só se lembra do subúrbio quando acontecem grandes desastres. Então, desencavam verbas suficientes para melhorar um pouco o sistema. Mas, quando ele começa a ficar bom, cortam de novo os recursos. Pelo menos, até o próximo desastre".<sup>117</sup>

---

<sup>114</sup>Conforme T. Gevert, *Tecnologias de Transporte de Massa*, Anuário das Estradas de Ferro, Rio de Janeiro, 1977, p.140, 163-164.

<sup>115</sup>Esses dois termos são aqui utilizados conforme: P.A. Samuelson, Introdução à Análise Econômica, sexta edição, Tradução de Luiz Carlos do Nascimento e Silva, Rio de Janeiro, Agir Ed., 1969, vol. II, p.466-488.

<sup>116</sup>A respeito ver: Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 04.04.78, p.15; 03.12.78, p.32 e 13.01.79, p.21.

<sup>117</sup>Conforme publicado em Transporte Moderno, São Paulo, número 160, maio 1977, p.38.

A associação trem/periferia/pobreza/péssimas condições de vida, conforme C.N. dos Santos,

"faz parte de um todo que pode ser lido quotidianamente por quem se aventure a fazer uma viagem pela Central do Brasil em uma das horas de pico, no Rio de Janeiro. O trem afinal é tão (mal) tratado como quem viaja dentro dele, o que parece denotar [...] que ambos (veículo e seus passageiros) não precisam de muita atenção [...] É a racionalidade de uma sociedade que distribui desigualmente os seus bens e que deixa o que há de pior, inclusive em termos de transporte, para quem tem menos condições de consumir e, por consequência, de reivindicar".<sup>118</sup>

No caso dos transportes ferroviários suburbanos, as reivindicações reprimidas e que não encontram canais de representatividade ágeis e "saúdáveis" para se expressar, tendem a assumir "aspectos selvagens": é uma forma de chamar a atenção do Estado e forçá-lo a prover melhores condições mínimas. Moisés e Martinez-Alier identificam três protagonistas envolvidos nos quebra-quebras: os próprios usuários que lideram a ação; o Estado e seus agentes, que reagem para controlar de formas diversas os acontecimentos; e as empresas nas quais os usuários trabalham, também atingidas tanto pelas causas como pelo resultado desses fatos.<sup>119</sup>

A sucessão de desastres na DES tem sido um fator de inquietação social e insegurança, com consequências negativas para o Estado. Num período de aproximadamente cinco anos, os

---

<sup>118</sup>Ver: C.N. dos Santos, op. cit., p.29-30.

<sup>119</sup>Ver: J.A. Moisés e V. Martinez-Alier, "A Revolta dos Suburbanos ou Patrão, o Trem Atrasou", Contradições Urbanas e Movimentos Sociais, 2a. ed., Ed. Paz e Terra, 1978, p.30-31.

registros indicam vinte grandes desastres nos subúrbios do Rio de Janeiro,<sup>120</sup> causando mortes, feridos, revoltas e quebra-quebras.

O problema social a este nível, extravasa os próprios limites burocrático-administrativos e passa a se constituir numa questão de segurança onde, regra geral, as hierarquias são esquecidas e a intervenção do poder central se faz sentir de forma drástica, evidenciando a limitação dos agentes intermediários ou operacionais.<sup>121</sup>

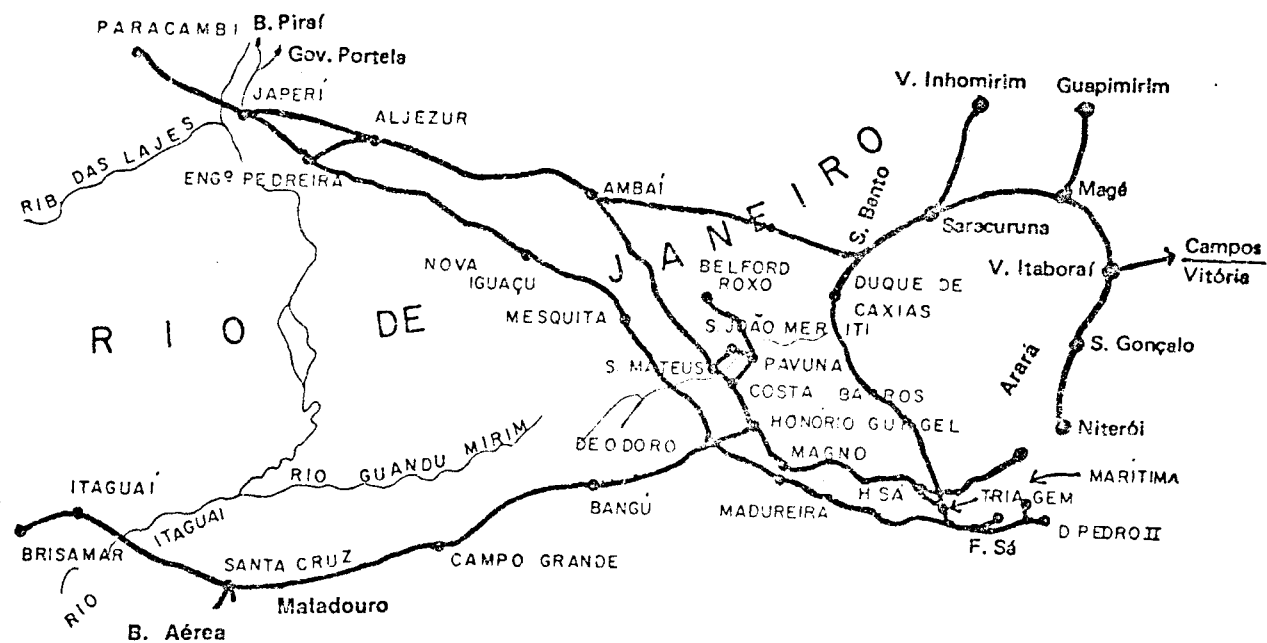
Percebe-se que tanto a cidade do Rio de Janeiro quanto o Estado tem reduzida influência nas decisões que afetam esse tipo de transporte. Evidentemente que conforme o relacionamento entre essas duas instituições com o Governo Federal, poder-se-á beneficiar ou não a cidade do Rio de Janeiro. Uma premissa que serve como base é a de que a União tem interesse em prestar bons serviços através das empresas e entidades sob seu comando. O mau funcionamento da DES vai redundar em críticas ao Governo Federal e não ao Estado ou Município. Como o "efeito-multiplicador" dos fatos acontecidos no Rio de Janeiro ecoam pelo resto do país, e contribuem na formação de uma imagem do Governo Central, percebe-se a importância no trato do problema e o interesse do Governo Federal em resolvê-los.

---

<sup>120</sup>Período compreendido entre Janeiro 1974 e novembro 1978. Conforme: Visão, São Paulo, 19.04.76, p.20-21; Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 09.10.77, p.20; 22.11.77, p.14; 31.08.78, p.18; 24.11.78, p.14; O Estado de São Paulo, São Paulo, 09.08.75, p.56.

<sup>121</sup>Um exemplo de intervenção do poder central pode ser visto em: J.A. Moisés e V. Martinez-Alier, op. cit, p. 39. Ver também: C.P.F. Camargo, F.H. Cardoso et alli, São Paulo 1975 - Crescimento e Pobreza, cap. 2: "A Lógica da Desordem", 5a. ed., Ed. Loyola, São Paulo, 1975, p.29-36.

GRÁFICO nº 15 - UMA OUTRA CONFIGURAÇÃO DA DES - RIO DE JANEIRO



FONTE: Anuário das Estradas de Ferro, 1977, p.100.

### C.3 - Barcas/Aerobarcos

O transporte por hidrovia, pela Baía de Guanabara, apesar do enorme potencial, ainda não é explorado com intensidade comparável aos outros tipos de transportes.

Estatísticas de 1970 indicam 55 milhões de passageiros/ano transportados,<sup>122</sup> o que corresponde a uma média diária de 150.000 pessoas, podendo atingir a 25.000 nas horas de pico.\* Em 1973 (ano da inauguração da ponte Rio-Niterói), as barcas transportaram 59.890.000 passageiros. Em 1977, o volume de passageiros atingiu 56.593.000, que comparando com o ano de 1976, representa um crescimento de 4,7%.<sup>123</sup>

Algumas das vantagens oferecidas por este tipo de transporte estão no preço relativamente baixo, a pontualidade exemplar no cumprimento dos horários, a ligação feita entre centros comerciais e econômicos do Rio de Janeiro e de Niterói, consumo de combustível relativamente baixo, etc.

A concorrência que a ponte Rio-Niterói passou a exercer não foi suficiente para absorver fatias significativas do mercado, que até 1973 era exclusivo das barcas. As razões para isso podem estar relacionadas à maior tarifa cobrada pelo ônibus, o congestionamento nos pontos de acesso à ponte nas horas de "rush" e, também à própria carência de uma estrutura de transporte por ônibus em condições de atender a uma repen-

---

\*A capacidade média de cada barca é de 2.000 passageiros.

<sup>122</sup>Conforme: J. Barat, 1975, p.163.

<sup>123</sup>Ver: Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 07.03.78, p.16.



tina elevação da demanda. O preço cobrado é deficitário, o que implica então num transporte subsidiado. Para o ano de 1977, a subvenção orçamentária prevista era de Cr\$ 41 milhões. Em 1979, o prejuízo operacional superou a Cr\$ 100 milhões, coberto pelo Estado do Rio de Janeiro.<sup>124</sup>

Este é um tipo de transporte cujo potencial ainda não foi devidamente aproveitado no Rio de Janeiro, mormente se considerarmos o problema do combustível e a existência do leito natural. A possibilidade da ligação, por um lado entre a Praça XV, Botafogo, Copacabana, Ipanema e Leblon na Zona Sul e Ilha do Governador na Zona Norte, além de municípios da Região Metropolitana (afora Niterói, já servida) São Gonçalo e Magé por exemplo, já foi abordada numa série de trabalhos e estudos,<sup>125</sup> mas que não foram concretizados. Vale mencionar também o estilo contingencial dos planos para esse transporte, especialmente no que tange a mudanças estruturais.

A falta de definição de recursos e efetiva aplicação, parece ser o principal obstáculo à STBG S/A, pois o Governo estadual, que recebeu sem ônus a empresa de navegação, não dispõe de recursos para ampliá-la.

A pretensa influência de diversos órgãos é notória aqui no caso das barcas: Secretaria de Transportes, EBTU, SUNAMAN, para ficar apenas na área dos transportes. Isto conduz, inva-

<sup>124</sup>Conforme: Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 04.05.77, p.14 e 20.04.80, p.6.

<sup>125</sup>Ver: Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 05.07.79, p.5; 07.07.79, p.15; 18.07.79, p.5; 12.08.79, p.21; 10.10.79, p.14; 30.10.79; p.7; 20.04.80, p.6; 14.02.78, p.6 (Informe JB); O Globo, Rio de Janeiro, 04.07.79, p.9. Ver também o Estudo de Transporte Hidroviário e sua Integração com o Sistema Metroviário, preparando pela empresa SAPSA para o Metrô, 1979.

riavelmente à pergunta: existe coordenação entre tais entidades? quem é o responsável de fato, pelo sistema? No processo de tomada de decisões e formulação das políticas, são estes alguns dos aspectos importantes a serem considerados.

#### C.4 - Ônibus

O início da década de 60 coincide com o início do domínio do ônibus como transporte urbano, nas cidades brasileiras. Várias foram as condicionantes desse processo, das quais merecem ser destacadas:

1. flexibilidade para conexão de pontos de origem e destino dispersos no espaço urbano;
2. custo de implementação relativamente baixo;
3. adaptabilidade da sua oferta a acréscimos na demanda.

Ao lado dessas vantagens, o transporte por ônibus apresenta também imperfeições, sendo algumas mais evidentes como:

1. frotas fora das especificações de segurança, principalmente porque a utilização do veículo ultrapassa seu tempo de vida útil;
2. carência de mão-de-obra capacitada para a operacionalização mais eficiente do sistema;
3. remuneração aquém das reivindicações consideradas justas pela mão-de-obra operacional: motoristas, cobradores, etc;

Na opinião de Josef Barat, dentre as causas do problema estariam a concorrência de linhas superpostas, políticas de permissão que situavam o ônibus como competidor e não como complemento das modalidades ferroviárias existentes, congestionamentos gerados pela escassez de vias (maior custo operacional), coincidência de itinerários, capacidade ociosa em certos horários e competição desnecessária entre empresas.<sup>129</sup>

Em outro trabalho de Barat, nessa mesma linha de raciocínio, ele adianta:

"É curioso que numa região em que o grosso da movimentação se concentra em apenas quatro corredores, o transporte não tenha historicamente procurado tirar partido das vantagens de escala. [...] ao invés de uma estrutura industrial tem-se um sistema com características marcadamente artesanais, que não promove economias de escala".<sup>130</sup>

Parece que uma sucessão de erros tem contribuído para dificultar o transporte por ônibus no Rio de Janeiro, afora os já mencionados. Critérios de concessões, fiscalização de atividades, programação das linhas e percursos, número de concessionárias, são alguns exemplos.

A estatização total do transporte em ônibus, no Rio de Janeiro tem sido repelida e negada pelas autoridades governamentais. A EBTU tem-se manifestado contrariamente<sup>131</sup> e também a CTC-RJ tem repelido qualquer boato sobre uma participação maior nos transportes em ônibus, do Rio de Janeiro: "nem a médio prazo é possível absorver todo o sistema de transporte

---

<sup>129</sup>Ver: Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 29.10.78, p.26.

<sup>130</sup>J.Barat, 1978, p.361.

<sup>131</sup>Ver: Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 29.10.78, p.26.

urbano, [...]. Com uma frota de 600 ônibus aproximadamente, na cidade do Rio de Janeiro, a empresa estatal recebeu em 1978 subvenção de Cr\$ 200 milhões, com um déficit operacional calculado em Cr\$ 30 milhões".<sup>132</sup>

Os empresários argumentam que "só o Estado pode operar com prejuízos constantes, injetando maciçamente recursos para absorver os déficits, como acontece com a CTC que pode se dar ao luxo de ter até tarifas subsidiadas".<sup>133</sup>

É de se questionar até que ponto o empresário não é o próprio culpado, desses problemas, a partir da pressão que ele exerce junto ao Governo e dos favores políticos que recebe. A ruptura desse processo é perceptível, a partir da constatação da queda nos lucros, prejuízos, etc.

Em todo esse ambiente, o usuário tem reduzido poder de barganha, sendo vítima de injustiças sociais freqüentes. Como o critério para a fixação de tarifas é a distância percorrida — maiores distâncias, maiores preços — verifica-se que a população da Zona Sul: Copacabana, Botafogo, Laranjeiras, Urca, etc, que tem nível de renda maior, paga uma tarifa duas ou três vezes menor que a população da Zona Norte e subúrbios: Olaria, Madureira, Cascadura, Irajá, Penha, Vigário Geral, Cordovil, e outros bairros. A instituição de uma tarifa única ou tarifa social é de extrema importância para esta população, que consome, às vezes até 20% do seu salário em transportes,<sup>134</sup> salário que é invariavelmente menor do que o de um

---

<sup>132</sup>Ver: Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 24.10.78, p.9.

<sup>133</sup>Ver: Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 23.10.78, p.15.

<sup>134</sup>A respeito, o Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 01.07.79, p.22, publica uma pesquisa detalhada e importante.

4. utilização do fator trabalho até um limite insuportável para o indivíduo, conduzindo a processos patológicos graves: "stress", agressividade, neurose e outras formas;
5. poluição atmosférica e sonora, congestionamento, etc.

No Rio de Janeiro, ele é explorado por empresas privadas e empresas públicas (CTC), sendo muito discutível o grau de rentabilidade do serviço. A CTC apresentava em 1976, um déficit de Cr\$ 113 milhões.<sup>126</sup> As empresas particulares, em bom número, devido ao acúmulo de déficits, obtiveram em 1979 subsídios do governo federal ao nível de Cr\$ 50 milhões mensais.<sup>127</sup> A crise no setor induziu diversas empresas a devolverem as linhas para as quais tinham concessão e o mais paradoxal, "pesquisa do metrô atribuiu a trens japoneses a crise nas empresas de ônibus".<sup>128</sup> Ou seja, tudo levando a crer, então, que a deficiência dos trens vinha sustentando a sobrevivência dos ônibus. Na medida em que ocorre uma melhora naquele serviço, este sofre o impacto. Nessa pesquisa, 49% dos passageiros entrevistados, afirmaram que antes usavam o ônibus como meio de transporte. No início da operação dos trens japoneses (dez e posteriormente mais vinte) eram transportados 80 mil passageiros/dia na linha Dom Pedro II -Deodoro. Em novembro de 1978, um ano e meio depois, são transportados 320 mil passageiros. A qualidade do serviço, afora o preço, exerceu um poder de atração irresistível para o usuário.

---

<sup>126</sup>Conforme: O Estado de S. Paulo, São Paulo, 17.05.77, p.46.

<sup>127</sup>Ver: Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 03.08.79, p.15.

<sup>128</sup>Ver: Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 04.11.78, p.8.

morador de Botafogo ou Copacabana, por exemplo. O Decreto nº 399 de 1938, que criou o salário mínimo, ainda em vigor, prevê que as despesas com o transporte não devem ultrapassar a 6% (seis por cento) do seu valor. Isto evidencia uma incoerência marcante com a realidade, abrindo um campo vasto para a formulação de políticas pelo setor público.

Mas a situação quanto aos ônibus já apresentou melhores performances. Por volta de 1928, circularam no Rio ônibus de dois andares, popularmente denominados "chopp-duplo", de propriedade da Viação Excelsior. Logo após a Segunda Guerra Mundial, circularam os "gostosões", ônibus americanos, com elevada capacidade unitária de transporte e grande velocidade e, que obtiveram grande sucesso junto aos usuários.<sup>135</sup>

Os troleibus, apesar de historicamente ausentes, no Rio de Janeiro, estão contemplados no programa da EBTU, que prevê 1.000 troleibus para a cidade com uma extensão da rede de 250 km.<sup>136</sup>

### C.5 - Metrô

É uma opção de transportes de massa que apresenta caracteres de alta eficiência, por oferecer certos qualificativos importantes: não congestionada, não polui, é rápida e as tarifas são quase idênticas às dos ônibus.<sup>137</sup>

---

<sup>135</sup>Conforme: J. Barat, 1975, p.111-114.

<sup>136</sup>Ver: Transporte Moderno, São Paulo, maio 1977, p.15.

<sup>137</sup>Sobre tarifas: ver Relatório da Administração-1977, Companhia do Metropolitano de São Paulo, São Paulo, abril 1978, p.16-17.

Visando distinguir e esclarecer acerca da confusão que se faz entre metrô e trem de subúrbio, onde muitas vezes se assume que são a mesma coisa, só que o metrô seria, por definição, subterrâneo, Theodoro Gervert esclarece:

"O metrô destina-se a ser transporte de massa para atender a áreas de grande densidade de população, tipicamente num raio de 15 km ou pouco mais da área central. Já o trem suburbano aproveita uma via férrea existente e construída para atender ao transporte de cargas".<sup>138</sup>

São várias as fontes que garantem que num espaço relativamente longo de tempo, nenhuma outra cidade brasileira além do Rio e São Paulo exigirá metrô. Dentre as justificativas para essa premissa são mencionados a política de financiamento adotada pela EBTU, a política de uso do solo, o quadro de escassez de recursos para investimento além de previsões que nenhuma outra cidade brasileira, nos próximos dez ou quinze anos possuirá uma densidade populacional capaz de justificar um metrô.<sup>139</sup>

As polêmicas geradas com a construção do metrô, no Rio e São Paulo, foram as mais diversas, pró ou contra. No Rio de Janeiro, apesar de planos já existentes ainda na década de 20, não foram poucos os que argumentaram da inviabilidade do metrô para a cidade, quando da criação da Companhia do Metropolitan do Rio de Janeiro, ainda no fim da década de 60. Parece que o problema todo está centrado nas "preferências de investimentos", já citadas por Hirschman.<sup>140</sup>

---

<sup>138</sup> Conforme T. Gevert, op. cit., p.164.

<sup>139</sup> Conforme declarações do Presidente da EBTU, Alberto Silva, em 14.04.78, no I Congresso da Associação Nacional de Transportes Públicos - ANTP, Rio de Janeiro.

<sup>140</sup> A.O. Hirschman, 1961, op. cit., p.121.

Gevert afirma que a tendência crescente no mundo ocidental é não investir em transporte de massa de alto preço inicial. Esta recomendação é válida, especialmente, para países de recursos limitados, de dinheiro escasso e pago a juros altos, mesmo que o custo de operação seja baixo.<sup>141</sup>

Mello classifica o metrô como uma necessidade econômica e social e não um luxo.<sup>142</sup> Uma posição interessante é a de Assmann, onde ele sugere que

"o congestionamento acabou com a diferenciação dos grupos sociais, através da simples posse de um veículo, colocando todos no mesmo pé de igualdade e diluindo as distorções no imobilismo. Como consequência dessa desvalorização simbólica, vivemos o retorno aos meios de transporte coletivo e, dentre eles, surge o metrô, creditado como rápido e moderno".<sup>143</sup>

No estudo de Carlos Nelson dos Santos, na parte que trata do metrô carioca, ele sugere que

"para os trechos da Zona Sul, do Centro e da Zona Norte servidos pela Linha Um, o metrô aparece como uma necessidade natural, como a única resposta viável. Aí as condições de densidade e de desenho urbano já pedem transporte de massa. Além do mais já existe um público consumidor de bom padrão, classes altas, a quem a solução da sofisticação parece adequada".

Todavia, no mesmo trabalho, mais adiante, ele indaga: "será que vale a pena carregar ainda mais no modelo urbano seletivo e elitista?"<sup>144</sup>

---

<sup>141</sup>T. Gevert, op. cit., p. 178.

<sup>142</sup>D.L. de Mello em: Visão, São Paulo, 07.03.77, p.38.

<sup>143</sup>P.O. Assmann, O Lugar dos Diferentes Modos de Transporte Coletivo, São Paulo, 1976, p.14. (Trabalho apresentado no I Simpósio Internacional de Transportes Públicos).

<sup>144</sup>C.N. dos Santos, op. cit., p.27.



Um adversário de metrô é Lerner, que adota uma posição extrema. Ele afirma que

"o sistema de metrô está superado, e os países subdesenvolvidos estão comprando o obsoleto como última novidade. A construção do metrô consome recursos além da capacidade dos nossos municípios. Os gastos seriam bem menores e os resultados mais imediatos com o emprego do transporte de superfície".<sup>145</sup>

Numa outra alusão ao fato, Lerner afirma que: "em nossas metrópoles, porque os problemas são grandes, criou-se a falsa idéia de que grandes também deveriam ser as soluções. Veio daí o ciclo de obras monumentais como viadutos, centros administrativos, estádios, autódromos e metrô".<sup>146</sup>

Para Barat, "uma política de transporte bem concebida constitui, sem dúvida, um instrumento decisivo para descentralizar atividades e gerar empregos. Permitirá também elevar a renda da população carente de transportes..." É uma clara alusão à ação do transporte como redistribuidor de renda e elemento ativo na oferta de equidade pelo setor público. Também é Barat, num outro texto, que afirma que "o metrô, no Rio de Janeiro contribuirá para racionalizar a localização das indústrias e tornará possível descentralizar atividades, reduzindo os custos de transporte e o tempo de viagem numa escala metropolitana".<sup>147</sup>

---

<sup>145</sup>Conforme entrevista em Transporte Moderno, op. cit., p.16.

<sup>146</sup>Ver: Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 23.10.79, p.16. O grifo é nosso.

<sup>147</sup>Ver, respectivamente: J. Barat, A Utilização Ótima das Infraestruturas de Transportes Urbanos Existentes, São Paulo, 1976, p.3-4. Trabalho apresentado no I Simpósio Internacional de Transportes Públicos e Transporte Moderno, op. cit., p.35. Também recomendamos ao leitor o texto que consta no Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 11.11.77, p.19 com declarações de J. Barat e P.B. de Nazareth.

Após atingir um ritmo mais intenso na sua construção, no período 1975-1978, o metrô do Rio de Janeiro passou por um refluxo, com redução no ritmo da obra devido a problemas financeiros. Como o Metrô é do Governo do Estado, e esse Estado não dispõe de recursos suficientes para investir, a alternativa encontrada foi buscar empréstimo do Governo Federal e o seu aval para contrair dívidas no exterior. Os indícios são de que persistirão as dificuldades na retomada do ritmo das obras e de que, até mesmo a médio prazo, não se concretizem diversas etapas previstas no cronograma inicial.

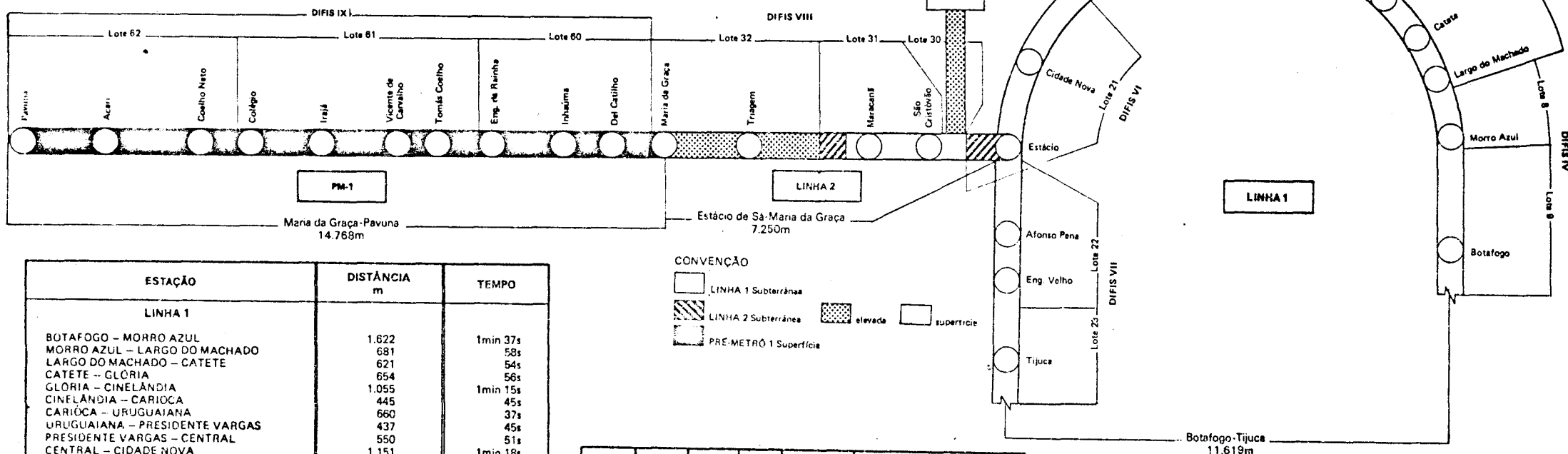
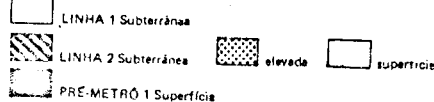
A atenção dos órgãos públicos, atualmente tem se concentrado na tarefa de conclusão da linha básica — trinta e sete quilômetros — previstos para 1983,<sup>148</sup> deixando para considerações futuras a extensão a Copacabana, Ipanema, Leblon ou Niterói. O atraso no pré-metrô é que tem uma repercussão social maior, pois como meio de transporte de superfície, sobre trilhos, alimentado por energia elétrica, com alto índice de segurança e conforto, projetado para conduzir até vinte e quatro mil passageiros por hora, em cada sentido, entre Maria da Graça e Pavuna — um trecho de quinze quilômetros aproximadamente — teve sua inauguração protelada de 1979 para dezembro de 1980 e posteriormente transferida para fevereiro de 1982.<sup>149</sup>

---

<sup>148</sup> Esta previsão consta em O Globo, Rio de Janeiro, 04.07.79, p.9. Uma análise da evolução da construção do metrô e os problemas paralelos decorrentes estão no: Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 04.03.79, p.18 e 22.06.80, p.21 e O Globo, Rio de Janeiro, 06.03.79, p.16-18.

<sup>149</sup> O atraso do pré-metrô é tratado em O Globo, Rio de Janeiro, 20.04.81, p.9.

GRÁFICO nº 16

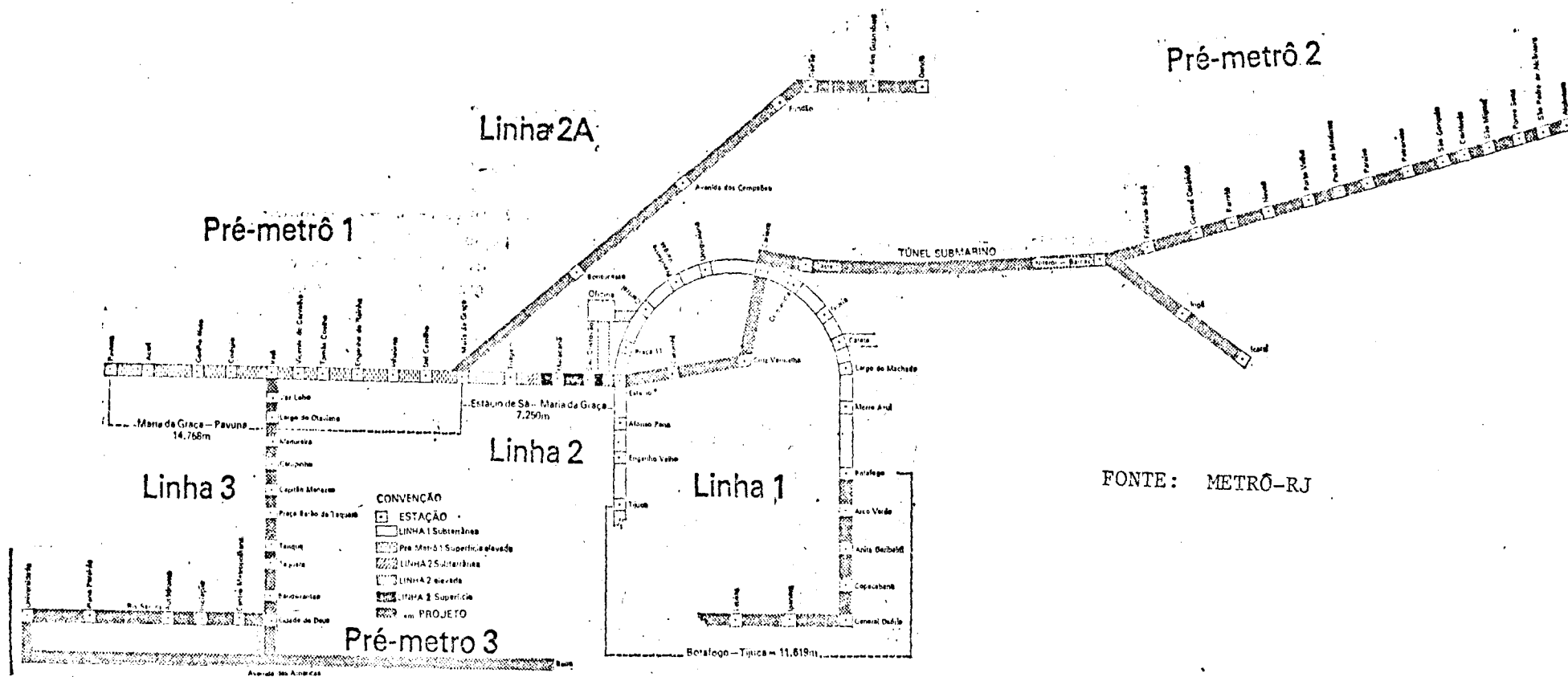
**REDE PRIORITÁRIA BÁSICA -****EXTENSÃO TOTAL 36.875m****CONVENÇÃO**

ESTAÇÃO	DISTÂNCIA m	TEMPO
<b>LINHA 1</b>		
BOTAFOGO - MORRO AZUL	1.622	1min 37s
MORRO AZUL - LARGO DO MACHADO	681	58s
LARGO DO MACHADO - CATETE	621	54s
CATETE - GLÓRIA	654	56s
GLÓRIA - CINELÂNDIA	1.055	1min 15s
CINELÂNDIA - CARIÓCA	445	45s
CARIÓCA - URUGUAIANA	660	37s
URUGUAIANA - PRESIDENTE VARGAS	437	45s
PRESIDENTE VARGAS - CENTRAL	550	51s
CENTRAL - CIDADE NOVA	1.151	1min 18s
CIDADE NOVA - ESTÁCIO	776	1min 3s
ESTÁCIO - AFONSO PENA	1.265	1min 22s
AFONSO PENA - ENGENHO VELHO	704	59s
ENGENHO VELHO - TIJUCA	998	1min 13s
<b>TOTAL:</b>	<b>11.619</b>	<b>21min 22s</b>
<b>LINHA 2</b>		
ESTÁCIO - SÃO CRISTÓVÃO	1.551	2min 55s
SÃO CRISTÓVÃO - MARACANÃ	1.202	2min 15s
MARACANÃ - TRIAGEM	2.109	3min 20s
TRIAGEM - MARIA DA GRAÇA	2.388	3min 40s
<b>TOTAL:</b>	<b>7.250</b>	<b>13min 40s</b>
<b>PM 1</b>		
MARIA DA GRAÇA - DEL CASTILHO	1.309	2min
DEL CASTILHO - INHAUMA	1.248	1min 55s
INHAUMA - ENGENHO DA RAINHA	1.525	2min 20s
ENGENHO DA RAINHA - TOMÁS COELHO	1.485	2min 15s
TOMÁS COELHO - VICENTE DE CARVALHO	978	1min 30s
VICENTE DE CARVALHO - IRAJÁ	1.410	2min 10s
IRAJÁ - COLÉGIO	1.936	3min
COLÉGIO - COELHO NETO	859	1min
COELHO NETO - ACARI	2.848	4min
ACARI - PAVUNA	1.370	2min 05s
<b>TOTAL:</b>	<b>14.768</b>	<b>27min 05s</b>
<b>TOTAL - LZ + PM-1:</b>	<b>22.018</b>	

LINHA	TIPO	DIFIS	LOTE	EXTENSÃO m	ESTAÇÃO
1	M	II	1	559	CENTRAL
1	M	II	2	691	PRESIDENTE VARGAS
1	M	II	3	700	URUGUAIANA
1	M	II	4	225	CARIÓCA
1	M	III	5	726	CINELÂNDIA
1	M	III	6	772	GLÓRIA
1	M	III	7	1.328	CATETE, LARGO DO MACHADO
1	M	IV	8	1.006	MORRO AZUL
1	M	IV	9	1.470	BOTAFOGO
1	M	VI	21	1.908	CIDADE NOVA, ESTÁCIO
1	M	VII	22	1.790	AFONSO PENA, ENGENHO VELHO
1	M	VII	23	1.947	TIJUCA
2	M	VI	30	1.158 S	SÃO CRISTÓVÃO, MARACANÃ
2	M	VII	30	1.160 E	TRIAGEM, MARIA DA GRAÇA
2	M	VIII	31	3.055	DEL CASTILHO, INHAUMA
2	M	VIII	32	3.627	ENGENHO DA RAINHA, TOMÁS COELHO, VICENTE DE CARVALHO, IRAJÁ, COLÉGIO
PM 1	PM	IX	60	3.680	COELHO NETO, ACARI, PAVUNA
PM 1	PM	IX	61	5.710	
PM 1	PM	IX	62	9.030	
-	PÁTIO	V	CM PCC	TRILHOS 12.000m ÁREA CONSTRUÍDA 60.000m²	ADMINISTRAÇÃO ORÇANOS DIVERSOS E COMANDO CENTRALIZADO

FONTE: METRÔ-RJ

GRÁFICO nº 17 - REDE TOTAL PREVISTA PARA O METRÔ



Nas duas figuras anteriores, é possível uma avaliação da rede básica do metrô, com as diversas estações previstas, distância e tempo de deslocamento entre uma e outra, bem como da previsão das quatro linhas de metrô e três de pré-metrô, com 133 km projetados. O primeiro trecho inaugurado do metrô, foi entre as estações da Glória e Cidade Nova, compreendendo 5,1 quilômetros. A integração metro-ferrovia pode ser vista no Anexo 3.

Desde que efetivada a integração do metrô com a ferrovia, em toda sua extensão, será possível atender 600.000 passageiros/dia, o que resultará na retirada de 750 ônibus diesel de circulação. Da mesma forma será possível reduzir o consumo de petróleo em sete milhões e oitocentos mil barris, por ano, o que corresponde a duzentos e setenta e três milhões de dólares (barril a 35 dólares).<sup>150</sup>

#### C.6 - Automóvel

Este é o meio de transporte que, na opinião unânime dos estudiosos do assunto, apoiados em sólida base empírica, parece envolver maiores custos sociais. Conforme foi verificado no "Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica do Metropolitano no Rio de Janeiro", a taxa de ocupação das vias, por ti-

---

<sup>150</sup>A referência à retirada dos ônibus e à redução no consumo de petróleo foram extraídas de: "A Era dos Transportes de Massa", Planejamento e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, ano 5, Julho 1977, número 50, páginas 35 e 60, respectivamente.

po de veículo, está inversamente relacionada ao volume de passageiros transportados,<sup>151</sup> conforme se demonstra no Quadro 7 , a seguir:

QUADRO nº 7  
OCUPAÇÃO DAS VIAS DE SUPERFÍCIE  
(em 24 horas, no eixo de maior demanda)

TIPO DE TRANSPORTE	TAXA DE OCUPAÇÃO DAS VIAS (%)	PASSAGEIROS TRANSPORTADOS (MÉDIA)
Ônibus	9,0%	29,8
Táxi	35,0%	1,1
Automóvel	56,0%	1,7

FONTE: "Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica do Metropolitano do Rio de Janeiro" (Ano base: 1968)

O tráfego desviado para o transporte individual foi consequência da elevação dos níveis de renda de certos segmentos da população, crédito a longo prazo, financiamentos, efeito demonstração e outros, tudo isso numa estrutura viária deficiente. É importante ressaltar que enquanto o crescimento da frota de ônibus era limitado por fatores institucionais: concessões, fiscalização, controle governamental etc., o da frota de automóveis era não só livre como até estimulado pelo Poder Público (tipo financiamento e outros, mencionados acima).

Após a supressão e/ou decadência dos bondes e trens suburbanos, no Rio de Janeiro, parece que não foi feita explicitamente uma opção pelo transporte de massa. Até certo pon-

<sup>151</sup>Ver: J. Barat, op. cit, 1975, p.65 e 230-231.

veio a representar um estímulo indireto ao transporte individual privado. É Barat quem menciona que nas metrópoles de países tidos como desenvolvidos (da Europa Ocidental e América do Norte), o transporte de massa se baseia nas modalidades ferroviárias de superfície (trens suburbanos e bondes) ou subterrâneos (metrô). As modalidades rodoviárias (ônibus e microônibus) ou mistas (troleibus) são complementares do transporte de massa.<sup>152</sup>

Já nos grandes centros brasileiros, este tipo de transporte tem sido realizado pelos ônibus, e nos horários de "pico" ocorre a competição destes com os automóveis nas vias urbanas. Estas vias, possuindo uma capacidade de vasão inferior ao fluxo convergente, atingem um limite de tráfego que causa o congestionamento, o qual é definido como: "o nível de utilização da capacidade de uma via ou instalação, a partir do qual os custos sociais decorrentes da entrada de usuários adicionais, excedem os custos privados incorridos por estes usuários".<sup>153</sup>

São diversos os interesses ligados ao setor automobilístico, seja na produção de veículos, seja na exploração e utilização dos mesmos.<sup>154</sup> Aspectos político-econômicos, tanto nacionais quanto internacionais, influenciam acentuadamente qualquer mudança na estrutura de produção. As repercussões sociais decorrentes de uma desaceleração no setor podem trazer conseqüências nocivas, dado o expressivo volume de mão-de-

---

<sup>152</sup>Ibid., p.244-245.

<sup>153</sup>Ibid., p.52.

<sup>154</sup>No artigo: "Via Expressa, mal desnecessário" *in* O Estado de São Paulo, São Paulo, 10.02.76, p.50, ver declarações do Secretário Municipal de Transportes de São Paulo, Otávio Camilo Pereira de Almeida.

obra vinculada, direta ou indiretamente, a esta indústria. A estrutura tributária do País tem na indústria automobilística uma de suas principais fontes de arrecadação. Qualquer mudança no setor parece envolver uma taxa de incerteza muito alta quanto a possíveis resultados positivos. Além do mais, uma tentativa de diferenciação na estrutura produtiva irá requerer um volume maciço de investimentos além de um prazo razoável para sua implantação e maturação.

Considerar o automóvel como culpado de todos os males dos transportes públicos, é um raciocínio extremista; ele é, muito mais, um produto do acúmulo de distorções geradas por políticas e decisões inadequadas e incompatíveis com as disponibilidades do país.



## VII. APLICAÇÃO DO MODELO DE SMITH AOS TRANSPORTES PÚBLICOS, NO RIO DE JANEIRO.

Ao estabelecer sua linha de atuação, a Secretaria de Transportes do novo Estado marca um compromisso com eficiência e eqüidade ao formular como uma de suas políticas:

"Incentivar os sistemas de transportes de massa, desestimulando, sempre que possível, o transporte individual em áreas urbanas congestionadas".

Conhecida a estrutura de transportes do Rio de Janeiro, alguns fatos que precederam a fusão e algumas das deficiências atuais no sistema de transportes públicos, analisar-se-á a política acima, utilizando-se o modelo de Smith.

### 1. POLÍTICA IDEALIZADA

Quanto à forma, ela é um programa de governo; pode ser caracterizada como de organização ou não, na medida em que, respectivamente, requer a modificação ou estabelecimento de uma organização formal e, por outro lado, requer o estabelecimento de modelos de interação alheios ao contexto formal da organização; tem também características regulatórias e distributivas.

Quanto ao programa, a política foi formulada para satisfazer necessidades e requerimentos da sociedade, tendo apoios

e demandas suficientes, com um grau elevado de comprometimento e interesse do governo na implementação da política; a abrangência é reduzida, geograficamente, ao município do Rio de Janeiro.

## 2. GRUPO META

O grupo meta, identificado como os grupos mais afetados pela política, é representado a nível genérico, como toda população que necessita se locomover, no Rio de Janeiro; a nível mais restrito, identifica-se aqui a população usuária de transporte público.

Os graus de organização e institucionalização do grupo meta são precários; as insatisfações ou discordâncias quanto à forma de desempenho dos transportes públicos, no Rio de Janeiro, por parte dos usuários, carecem de um canal eficiente de representatividade. O setor público detecta e absorve uma série de necessidades da população: a Secretaria de Transportes, como órgão que formulou a política, é quem adquire o *status* de entidade coordenadora e representativa dos anseios e desejos dos usuários dos transportes públicos.

Não há líderes no grupo meta, que parece mostrar-se indiferente à evolução do problema; pela própria plasticidade e baixos níveis de agregação, os componentes do grupo, costumeiramente manifestam seu descrédito quanto às políticas, às vezes até com atos de total rebeldia. Uma rebeldia desorganizada: agride-se o ônibus, o trem ou outro meio de transporte porque se vê nele uma forma de agredir o Estado, o Go-

verno, que é tido como o culpado de todos os males.

Evidentemente que essa população usuária de transportes públicos, se torna mais manipulável em tais momentos, agindo de forma insensata, mas não por vontade própria.

### 3. ORGANIZAÇÃO IMPLEMENTADORA

A organização implementadora da política é a Secretaria de Transportes do Estado do Rio de Janeiro. Apesar de estudos a respeito, ainda permanece embrionária qualquer medida de caráter prático no sentido da criação de um órgão que gerenciasse os transportes no Rio de Janeiro.<sup>155</sup>

Não é difícil identificar aqui o porquê da dificuldade em se formar um órgão desse tipo: o cruzamento de níveis diversos de poder - municipal estadual e federal, a existência de empresas públicas atuando ao lado de autarquias e outros casos só conduzem a um acirramento de conflitos e tensões. Entidades como Metrô, RFFSA, DETRAN, Prefeitura, CTC e outros tem, em graus variados, parcela razoável de responsabilidade na busca da eficiência e equidade.

Esta política, pela sua amplitude e pela forma de gestão dos transportes públicos no Rio de Janeiro, adquire características especiais: a organização implementadora é, na verdade, composta de um universo múltiplo e variado de entida-

---

<sup>155</sup>A respeito dos estudos para a criação de uma empresa coordenadora dos transportes públicos, no Rio de Janeiro, ver: Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 29.07.79, p.20; 03.08.79, p.15 e 13.02.80, p.9.

des, com a missão de implementar a política. Pode ocorrer então choques de competência ou planos divergentes, bem como a superposição ou dispersão dos recursos.

Quanto à qualificação do pessoal encarregado da implementação, a nível governamental, percebeu-se em várias entidades e níveis decisórios uma burocracia técnica inadequada, uma ausência de massa crítica. A política poderia ter sido agilizada se não sofresse a resistência à inovação pela inércia da burocracia estadual, em alguns casos com alto grau de incapacidade executiva, tráfego de influências ou mesmo corrupção.<sup>156</sup>

O noviciado de entidades participantes do processo decisório pode ter sido um dos elementos que dificultaram a consecução desse objetivo. A respeito, convém destacar que, devido a características locais do transporte público, essa é uma política de longo prazo, que não se esgota num período de governo. O incentivo ao transporte de massa deve ser uma política permanente, para que se obtenha graus cada vez maiores de eficiência e equidade.

Quanto à liderança da organização administrativa, ela pode ser personalizada na pessoa do Secretário de Transportes, que assumiu e representava a maior parcela de responsabilidade na coordenação e implementação da política. Foi uma liderança exercida num ambiente onde os choques de lideranças predominavam. Apesar do quadro impositivo do período, numa época ainda de fechamento político, a liderança exercida encontrava suportes suficientes junto à população.

---

<sup>156</sup> Casos de corrupção no DETRAN e DGTC são mencionados no Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 07.06.79, p.19 e 28.09.79, p.7, respectivamente.

Não deixa de ser relevante o conflito de perspectivas entre a Secretária de Transportes e Governo do Estado. Na perspectiva do Governo (representado pelo Governador), o prestígio era dado às obras, meramente como obras de engenharia; já na perspectiva da Secretaria, a valorização se dava em termos de benefícios sociais, da sua função social. A obra não era vista como um fim, mas sim como um meio de proporcionar maior equidade e não só, pura e simplesmente, maior eficiência.

Uma dicotomia muito grande pode ser percebida em relação à capacidade de implementação da política, pelas diversas entidades afetas aos transportes públicos: algumas demonstram alta capacidade do ponto de vista técnico mas uma reduzida autonomia em termos de recursos financeiros: é o caso do Metrô, que sempre esteve dependente em termos de recursos; outras entidades, no entanto, dispendo de recursos financeiros, não tinham capacidade de viabilizar a política, em função dos mais diversos obstáculos, como por exemplo o próprio choque de lideranças.

O poder executivo estadual, não raro, adotava comportamento constrangedor, ao negar verbas e apoio à cidade, simplesmente porque o solicitante era de um outro partido (no caso, o MDB). Num Estado e numa cidade onde a política tem profundas raízes populistas, muitas das decisões do governo não demonstravam nenhuma estratégia política. O comportamento era do estilo "contingencial". O poder político, em certas ocasiões dificultava a implementação da política e em outras favorecia.

#### 4. FATORES AMBIENTAIS

Os fatores ambientais tido como elementos que podem influenciar ou ser influenciados na implementação da política, adquirem neste caso as mais diversas formas: preço do petróleo, urbanização, uso do solo, migrações, desempenho do setor agrícola, o estilo de crescimento da cidade, nível de renda da população, a situação política do país, etc., todos eles com graus variados de influência na implementação.

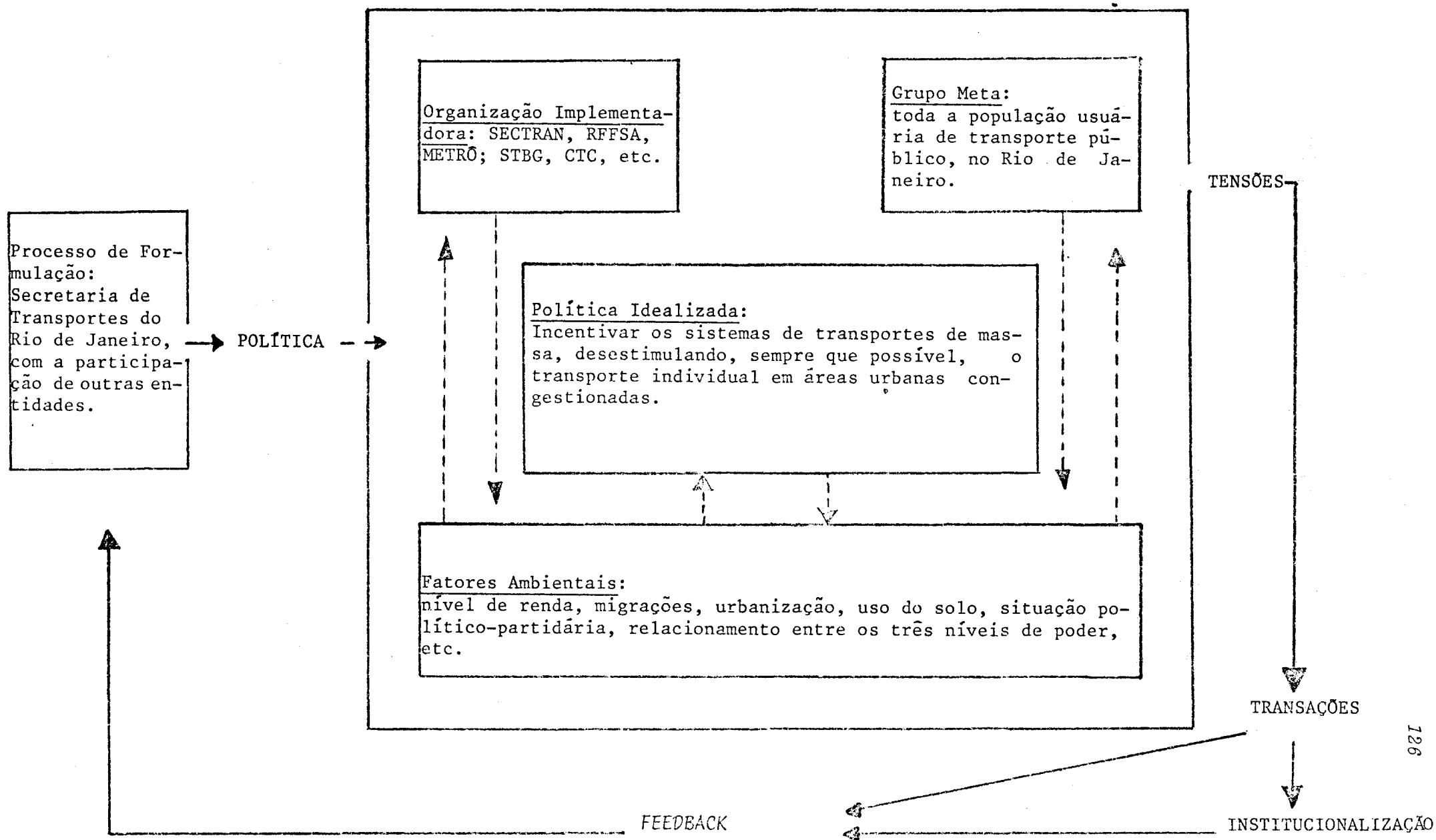
#### 5. TENSÕES

No processo de implementação da política, constata-se a existência de dois tipos básicos de tensão: 1º) tensão nos componentes do modelo e 2º) tensão entre os componentes do modelo.

##### 1º) Tensão nos componentes do modelo:

- a. tensão na organização implementadora: devido à amplitude, diversidade e multiplicidade de entidades componentes de sua organização;
- b. tensão no grupo meta: apesar da inexistência de um grau razoável de coordenação entre os usuários do transporte público no Rio de Janeiro, é perceptível uma tensão latente que pode ser potencializada a partir de um acidente, comício, ou outro elemento de indução da conduta do usuário do transporte público, especialmente no caso das ferrovias;

## MODELO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA NO SETOR DE TRANSPORTES PÚBLICOS - RIO DE JANEIRO



- c. tensão nos fatores ambientais: podem ser relacionados vários tipos: nível de renda, preço do transporte, tempo dispendido dentro do transporte, produtividade, etc;
- d. tensão na política formulada: a política já traz na sua própria expressão um elemento típico de tensão — ao mesmo tempo em que se busca "incentivar os sistemas de massa", busca-se "desestimular o transporte individual".

Apesar das tensões decorrentes da política e do caráter intrínseco de conflito que deixa transparecer, esta é uma política coerente, na conceituação de Tinbergen,<sup>157</sup> apesar de conflitante. Diversos interesses de grupos econômicos estão envolvidos nessa política: desde os proprietários de empresas de ônibus, a indústria automobilística, o comércio (com restrições de estacionamento) e outros.

Atente-se também para o fato de que a "crise do petróleo", à época da formulação da política (1975), tinha uma conotação bem mais amena do que já na fase de implementação propriamente dita.

---

<sup>157</sup>Ver J. Tinbergen, Planejamento Central, Ed. Atlas, São Paulo, s.d., p.27 e 41.



29) Tensão entre os componentes do modelo:

- a. tensão entre a organização implementadora e o grupo meta: em alguns segmentos da organização implementadora ou em determinados instantes, estimulados por fatores externos, isto aconteceu: é o caso das desapropriações feitas pelo Metrô e do conseqüente desvio de tráfego em diversas vias, dos atritos entre a Divisão Especial - Subúrbios do Grande Rio e os usuários, etc.
- b. tensão entre organização implementadora e fatores ambientais: dentre diversas formas pode ser ressaltada aquela onde interesses políticos de grupos ou a própria visão política do governador obstaculizava a ação da organização implementadora; ou ainda o fato de que segmentos da organização implementadora viam as obras de engenharia como um meio ao passo que o Governo Estadual as via como um fim;
- c. tensão entre organização implementadora e política idealizada: a organização implementadora não é um todo unânime — é composta de diversos blocos ou segmentos. Apesar da liderança do Secretário dos Transportes, mesmo assim, o grau de identificação dos diversos segmentos da organização implementadora com a política, foi deficiente;

- d. tensão entre grupo meta e fatores ambientais :  
podem ser identificados aqui como estimuladores de tensões: o preço do transporte, o tempo dispendido nos deslocamentos, em alguns casos até a "culpa" atribuída ao poder público pelas deficiências nos serviços, etc.;
- e. tensão entre grupo meta e política idealizada: o nível de tensão é aqui praticamente nulo pois a política expressa os interesses da quase totalidade do grupo meta, sendo este representado, principalmente pelo conjunto de usuários desse serviço;
- f. tensão entre política idealizada e fatores ambientais: da mesma forma em que a política vai atender aos interesses de um determinado grupo, percebe-se tensões da política com fatores ambientais: interesses de grupos, recursos para infra-estrutura urbana e outros, dificultando a implementação da política e a obtenção dos resultados inicialmente propostos.

A amplitude da política, a vinculação a uma organização implementadora segmentada, composta de diversas "sub-organizações", a análise dos componentes básicos do modelo de Smith, permitem identificar todas as discrepâncias previstas como no modelo de tensões na implementação da política, no Quadro a seguir:

## QUADRO nº 9

AS TENSÕES DO PROCESSO DECISÓRIO NOS TRANSPORTES  
PÚBLICOS NO RIO DE JANEIRO

SITUAÇÕES	IDEAL	REAL	PERCEBIDA	ESPERADA
Ideal	7	1	2	3
Real		8	4	5
Percebida			9	6
Esperada				10

## 6. A TIPOLOGIA DAS TRANSAÇÕES

As transações representam os contatos, negociações e todo tipo de interação que tem por objetivo implementar a política. Esta é uma política governamental que tem como objetivo não só modelos de transação (modelos não cristalizados) mas sim o estabelecimento de instituições permanentes, uma efetiva mudança do quadro ambiental num determinado momento.

Negociações, contatos e diálogos ocorreram visando institucionalizar a política e reduzir as tensões, principalmente, de três formas:

- a. entre a organização implementadora e o grupo meta:  
as transações ocorreram mais no sentido da Secretaria de Transportes e/ou outros órgãos, diagnosticarem as reais necessidades do grupo meta e traduzi-las em termos de atendimento. A Secretaria, por exemplo, procurava aqui se inteirar dos problemas

e dar então respostas adequadas aos anseios do grupo-meta;

- b. entre a organização implementadora e fatores ambientais: as transações ocorreram no sentido de melhorar o relacionamento da Secretaria de Transportes com o Governador do Estado, de uma adequação da organização aos padrões burocráticos vigentes a fim de minimizar os efeitos negativos de uma falta de sintonia. Convém destacar o menor grau de dificuldade da organização implementadora se amoldar ao estilo da burocracia, do que a burocracia se amoldar a normas, estilos ou imposições da organização;
- c. entre fatores ambientais e o grupo meta: podem ser mencionadas aqui as transações entre grupo meta e representantes políticos, se bem que a nível ainda rudimentar; a tendência a uma mudança no estilo de produtos gerados pelo setor público a partir de questionamentos oriundos do grupo meta (redução de preços, equidade, etc.), não raro isto sendo estimulado por canais de representatividade como sindicatos, imprensa, entidades de classe, etc. Vale aqui a ressalva de que num período onde as manifestações, a emissão de juízos críticos, etc. eram ainda inibidos pelo Estado, estes questionamentos se dão de forma recatada e receosa, mas existiram.

## 7. FEEDBACK E INSTITUCIONALIZAÇÃO

São as transações um ponto de origem do processo de *feedback*, seja no caminho de uma institucionalização ou de introdução de mudanças. À medida em que espaços forem conquistados, etapas e processos forem cristalizados, nessa busca ao incentivo do transporte de massa, maiores serão as possibilidades de institucionalização da política. Ela é de caráter contínuo e permanente; será difícil determinar quando o transporte de massa já foi incentivado o suficiente, se já estão esgotadas todas as possibilidades de incentivo e utilização ao transporte de massa.

Existe ainda um grande espaço a ser preenchido, abrindo perspectivas a cada vez um maior grau de institucionalização.

## VIII. CONCLUSÕES

O processo de tomada de decisões pelo setor público deve privilegiar eficiência e eqüidade. No entanto, as evidências demonstram que a eqüidade vem sendo preterida, postergada, em benefício da eficiência. Os compromissos governamentais com os prazos, as pressões de grupos, tudo isso contribui para que a eficiência seja vista sob uma ótica de curto prazo e que é constantemente alterada.

Percebe-se que a inexistência de um órgão responsável pelo gerenciamento dos transportes públicos no Rio de Janeiro, estimula atitudes isoladas, descompromissadas ou desvinculadas de uma melhor utilização dos recursos disponíveis. A dificuldade para a formação de uma entidade desse tipo, se defronta com diversos obstáculos: seja nas instituições já atuantes — em face da perda do poder, sejam os atritos intra e inter-organizacionais, seja a absorção de estruturas burocráticas já cristalizadas — prismáticas, além do próprio fato do transporte público possuir raízes a nível federal, estadual e municipal.

Um fator importante de análise está no fato de que o Rio de Janeiro (juntamente com São Paulo) ainda é um centro que reflete para o restante do país, os erros ou acertos do setor público, as inquietudes, aspirações e convulsões sociais da população. Aliado a isto, se tem um centro tradicionalmente de oposição, em termos políticos.

Mesmo na estrutura decisória atual, fragmentada em vários níveis, é até irracional a "instabilidade que caracteriza os cargos de alta direção. Isto se reflete sob a forma de uma descontinuidade decisória na gestão da coisa pública, com consequências as mais negativas".<sup>158</sup> O deletério nesse processo é que cada administração quer fazer a sua "obra do século": e estas obras se concentram invariavelmente na Zona Sul, aquela de maior poder aquisitivo, de maior poder de pressão (das mais diversas formas). As "preferências de investimento", evidentemente vão preterir cada vez mais a Zona Norte (e mesmo os subúrbios do Grande Rio), onde se concentra a população de menor renda, de menor poder de pressão.

Cria-se assim um estigma que cada vez mais tende a se agravar. Será que estas populações são menos "representativas" ou menos "expressivas" que as da Zona Sul? Partindo-se da premissa de que o Estado, deve atuar de forma a reduzir as desigualdades entre os cidadãos, é evidente que não se pode ter preferências. Mas, inquestionavelmente, o Estado, mesmo democrático (ou talvez até por isso), sofre pressões, e com maior frequência, dos grupos que o apoiam. Então, alguns "cidadãos" se tornam mais "cidadãos" que os outros; alguns cidadãos são mais "representativos" e "expressivos" do que outros,

---

<sup>158</sup>G. Carvalho, "A Empresa Pública: Uma Análise Administrativa" in Revista de Administração Municipal, número 116, 1973, IBAM, Rio de Janeiro.

em termos justamente daquilo que o Estado não poderia, a *priori*, estabelecer distinções — a igualdade.<sup>159</sup>

Com raras exceções, a maioria das soluções discutidas em termos de transportes públicos se abstrai do processo decisório e formulação de políticas e se concentra apenas nas mudanças no trânsito. Se bem que importantes, no entanto, estas são insuficiente para possíveis soluções.

A abordagem de Moisés e Martinez-Alier que analisa o "desempenho dos transportes de passageiros [...], em sua função de viabilizar a mobilização diária da força de trabalho que alimenta e dá vida ao capitalismo no Brasil"<sup>160</sup> a nosso ver não resolve a questão. Qualquer que fosse o regime, seria necessário o deslocamento de pessoas: as soluções devem ser buscadas e aperfeiçoadas nesse regime capitalista, pois entendemos ainda não esgotadas todas as opções.

Neste processo de aperfeiçoamento do processo decisório e das políticas públicas, existe uma margem relativa de perfeição, onde muitas vezes a atuação do "policy-maker" é dificultada ou inviabilizada, até mesmo pelos homens públicos — executivos de governo.

---

<sup>159</sup> Mesmo o conceito de "cidadania regulada", se estendido a todos os cidadãos do Rio de Janeiro, seria incapaz de explicar a diferenciação de tratamento. Por "cidadania regulada", W.G. dos Santos entende como "o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se não em código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional e que, ademais, tal sistema [...] é definido por norma legal".

Ver: W.G. dos Santos, Cidadania e Justiça, Capítulo 4, Editora Campus, Rio de Janeiro, 1979.

<sup>160</sup> J.A. Moisés e V. Martinez-Alier, *op.cit.*, p.44.



O modelo do Smith demonstra, como foi visto, que as tensões podem ser canalizadas em termos de transações e posteriores soluções. A tensão, por si só, não é um óbice à solução do problema dos transportes públicos no Rio de Janeiro. O Setor Público, pode delas extrair ensinamentos no sentido de maximizar sua atuação: desde que bem exploradas, se pode obter um *feedback* positivo.

ANEXOS

ANEXO 1

LINHA 1 - MATRIZ DE DISTÂNCIAS - TRECHO: SAENS PENA (TIJUCA) - BOTAFOGO

(em metros)

ORIGEM DESTINO	SAENS PENA	ENG. VELHO	AFONSO PENA	ESTÁCIO DE SÁ	CIDADE NOVA	CENTRAL DO BRASIL	PRES. VARGAS	URUGUAIANA	LARGO CARIOCA	CINELÂNDIA	GLÓRIA	CATETE	LARGO MACHADO	MARQUÊS ABRANTES	BOTAFOGO
Saens Peña		1.032	1.736	3.010	3.750	4.897,5	5.467	5.910	6.581	7.017	8.054	8.816	9.359	10.015	11.650
Eng. Velho			704	1.978	2.718	3.865,5	4.435	4.878	5.549	5.985	7.022	7.784	8.327	8.983	10.618
A.Pena				1.274	2.014	3.161,5	3.731	4.174	4.845	5.281	6.318	7.080	7.623	8.279	9.914
Estácio Sá					740	1.887,5	2.457	2.900	3.571	4.007	5.044	5.806	6.349	7.005	8.640
Cidade Nova						1.147,5		2.160	2.831	3.267	4.304	5.066	5.609	6.265	7.900
C.Brasil							569,5	1.012,5	1.683,5	2.119,5	3.156,5	3.918,5	4.461,5	5.117,5	6.725,5
P.Vargas								443	1.114	1.550	2.587	3.349	3.892	4.548	6.183
Uruguaiana									671	1.107	2.144	2.906	3.449	4.105	5.740
L. Carioca										436	1.473	2.235	2.778	3.434	5.069
Cinelândia											1.037	1.799	2.342	2.998	4.633
Glória												762	1.305	1.961	3.596
Catete													543	1.199	2.834
L.Machado														656	2.291
M.Abrantes															1.635
Botafogo															

FONTE: METRÔ-RJ

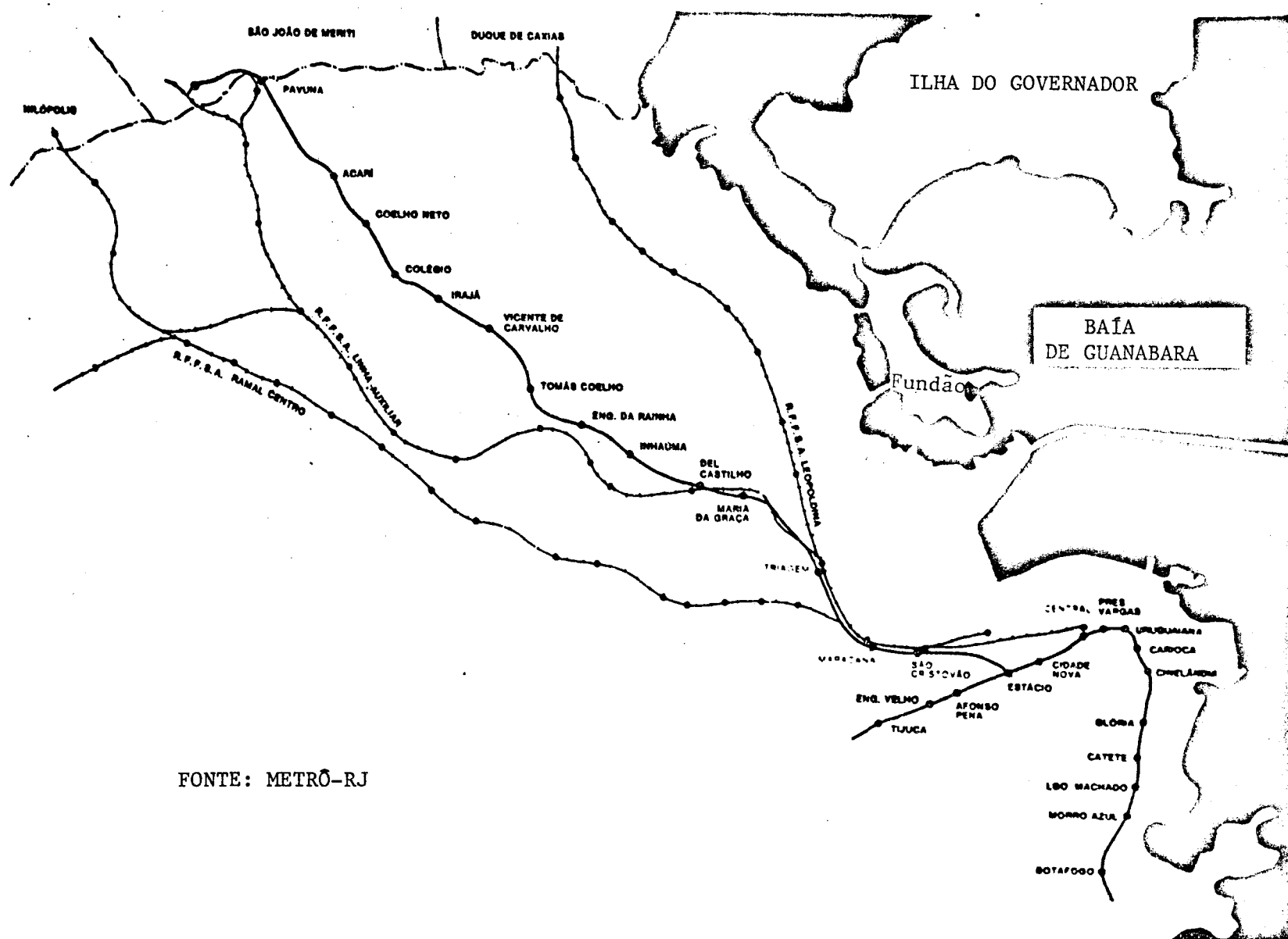
ANEXO 2

LINHA 2 - MATRIZ DE DISTÂNCIAS - TRECHO: ESTÁCIO DE SÁ - TRIAGEM

		(em metros*)				
DESTINO	ORIGEM	ESTÁCIO DE SÁ	P.BANDEIRA	S.CRISTÓVÃO	MARACANÃ	TRIAGEM
Estácio de Sá			1.000	2.000	3.000	4.800
P. Bandeira				1.000	2.000	3.800
São Cristóvão					1.000	2.800
Maracanã						1.800
Triagem						

FONTE: METRÔ-RJ

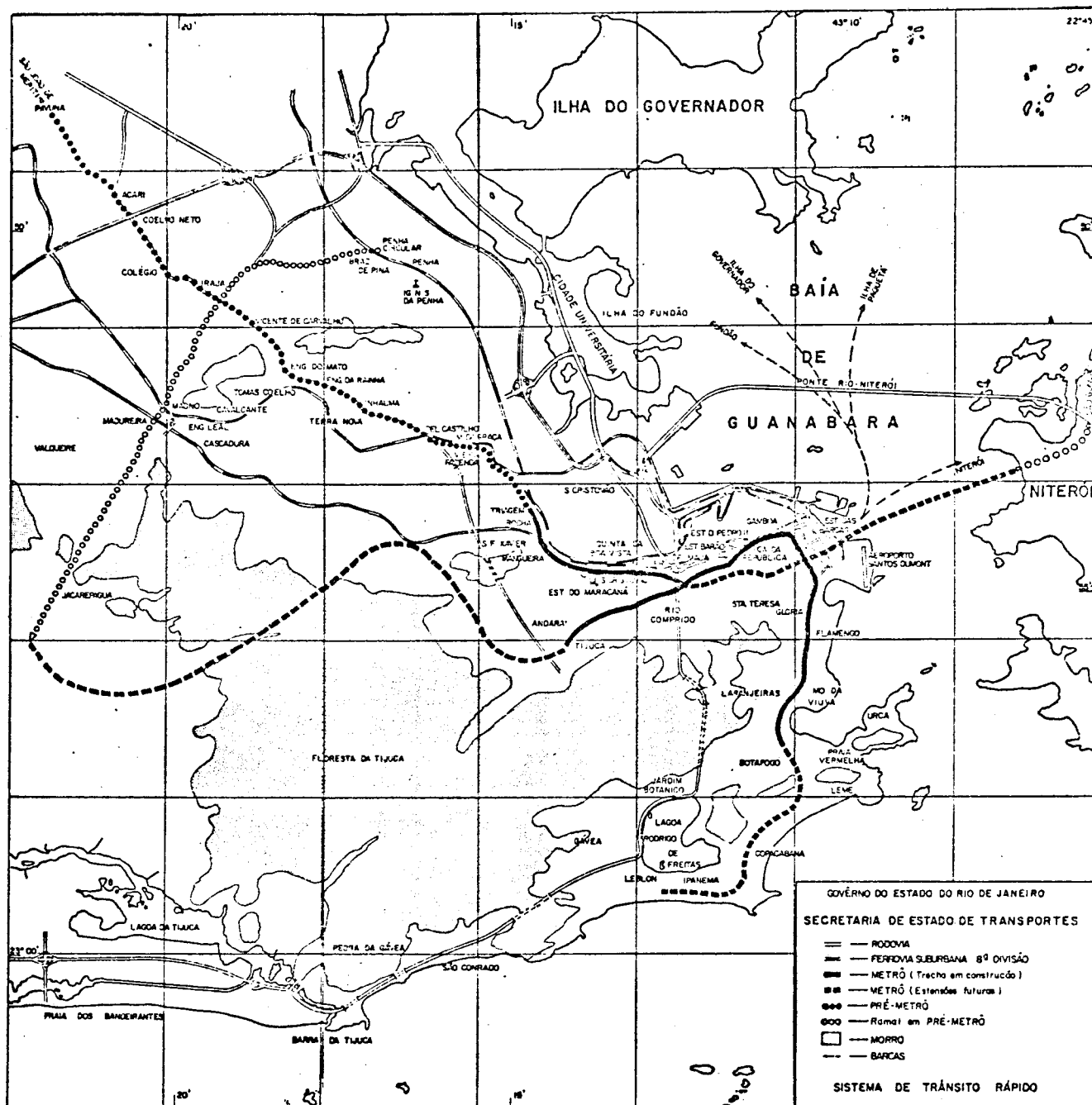
ANEXO 3  
 INTEGRAÇÃO METRÔ-FERROVIA



FONTE: METRÔ-RJ

## ANEXO 4

## SISTEMA DE TRÂNSITO RÁPIDO



FONTE: Diretrizes Setoriais, vol.1, p.43-44.

## BIBLIOGRAFIA

- ASSMAN, Plínio O. O Lugar dos Diferentes Modos de Transporte Coletivo. Trabalho apresentado no I Simpósio Internacional de Transportes Públicos. São Paulo, 1976.
- BARAT, J. e BATISTA, M. "Transportes Públicos e Programas Habitacionais". Pesquisa e Planejamento Econômico. Vol. 3, número 2 (junho 1973), 375-388.
- \_\_\_\_ e NASCIMENTO, Celso R.P., "Os Transportes nas Áreas Metropolitanas". Pesquisa e Planejamento Econômico. vol. 2, número 1 (junho 1972), 131-142.
- \_\_\_\_. Estrutura Metropolitana e Sistema de Transportes: estudo do caso do Rio de Janeiro. Série Monográfica, número 20, IPEA/INPES. Rio de Janeiro, 1975.
- \_\_\_\_. "Crise do Petróleo e Reformulação da Política de Transporte". Pesquisa e Planejamento Econômico. Vol. 5, número 2, (dezembro 1975), 475-516.
- \_\_\_\_. A Utilização Ótima das Infra-Estruturas de Transportes Urbanos Existentes. I Simpósio Internacional de Transportes Públicos. São Paulo, 1976.
- \_\_\_\_. "Problemas Institucionais do Planejamento Urbano". Desenvolvimento e Política Urbana. Organizador: Mateus Kakowicz. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1976, 120-136.
- \_\_\_\_. "Planejamento de Transporte e Desenvolvimento Metropolitano". Políticas de Desenvolvimento Urbano: Aspectos Metropolitanos e Locais. Série Monográfica, número 22. Rio de Janeiro: IPEA-INPES, 1976.
- \_\_\_\_. "Política de Investimentos Públicos: Considerações Sobre Problemas Atuais". Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 7, número 3 (dezembro 1977), 707-716.
- \_\_\_\_. "Industrialização, Urbanização e Política de Transportes: Uma Formulação Para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro". Revista Brasileira de Economia. Vol. 32, número 3 (julho 1978), 341-371.
- BRASIL. Fundação IBGE. Instituto Brasileiro de Estatística. Sinopse Estatística do Brasil: 1970. Rio de Janeiro: Departamento de Divulgação Estatística, 1977.

- BRASIL. Associação Nacional de Transportes Públicos-ANTP. Aspectos Institucionais e Recursos Financeiros para o Transporte Urbano. I Congresso da ANTP. Rio de Janeiro, (abril 1978).
- BRASILEIRO, Ana M. A Fusão: Análise de Uma Política Pública. Brasília: IPEA/IPLAN, 1979.
- BRAYBROOKE, David e LINDBLOM, Charles E. Uma Estratégia de Decisão Social. Tradução de Ângela Rosenberg, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.
- CAIDEN, Naomi e WILDAVSKY, Aaron, Planing and Budgeting in Poor Countries. New York: John Wiley, 1974.
- CARVALHO, Getúlio. "Processo Decisório: A Fronteira Política e os Limites Econômicos". Revista de Administração Pública, vol. 7, número 1 (Janeiro 1973), 7-20.
- \_\_\_\_\_. "A Empresa Pública: Uma Análise Administrativa". Revista de Administração Municipal, vol. 20, número 116 (Janeiro 1973), 5-27.
- CARDOSO, Fernando H. et all. São Paulo 1975 - Crescimento e Pobreza. (Capítulo 2: A Lógica da Desordem). 5a. edição, São Paulo: Edições Loyola, 1975, 21-61.
- CINTRA, Antonio O. e HADDAD, Paulo R. Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- COOK, Thomas J. e SCIOLI, Jr. Frank. "A Research Strategy for Analyzing the Impacts of Public Policy". Administrative Science Quarterly, vol. 17, número 2 (setembro 1972), 328-339.
- DAHL, Robert A. e LINDBLOM, Charles E. Política, Economia e Bem Estar Social. Tradução de Ruy Jungman. Rio de Janeiro: Editora Lúador, 1971.
- DOELLINGER, Carlos V. O Desenvolvimento Econômico Segundo uma Interpretação Institucionalista. Mimeo. EBAP/FGV. Seminário de Economia Institucional. Rio de Janeiro, 1979.
- DROR, Yehezkel. Design For Policy Sciences. New York: American Elsevier Publishing Company, 1971.
- \_\_\_\_\_. Public Policymaking Reexamined. San Francisco: Scranton, Chandler, 1968.
- \_\_\_\_\_. "Muddling Through: Science or Inertia?". Public Administration Review. Vol. 24, número 3 (setembro 1964), 153-157.
- DYE, Thomas R. Understanding Public Policy. 2a. Edição. New Jersey: Prentice-Hall, 1975.
- EASTON, David. Uma Teoria de Análise Política. Tradução de Gilberto Velho, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.



- ESMAN, Milton J. e BLAISE, Hans C. "Institution Building Research: Some Guiding Concepts". National Institute of Public Administration Journal. Vol. 5, 1966, 88-98.
- ETZIONI, Amitai. "Mixed-Scanning: A Third approach to Decision-Making". Public Administration Review, vol. 27, número 5 (dezembro 1967), 385-392.
- GALBRAITH, J.K. A Economia e o Objetivo Público. Tradução de Otávio Mendes Cajado. São Paulo: Livraria Martins Editora, 1975.
- GEVERT, Theodoro. "Tecnologias de Transportes de Massa". Anuário das Estradas de Ferro-1977. Rio de Janeiro, 1977, 131-178.
- HIRSCHMAN, Albert O. Estratégias de Desenvolvimento Econômico. Tradução de Laura Schlaepfer. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.
- \_\_\_\_\_. Saída, Voz e Lealdade. Tradução de Ângela de Assis Merlim. São Paulo: Editora Perspectiva, 1973.
- HOLANDA FERREIRA, A.B. Novo Dicionário Aurélio. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1975.
- HUNTINGTON, Samuel P. A Ordem Política nas Sociedades em Mudança. Tradução de Pinheiro Lemos, Rio de Janeiro: Editora Forense-Universitária/Editora da Universidade de São Paulo, 1975.
- JOHNSON, O.E.G. "An Economic Analysis of Corrupt Government, With Special Application to Less Developed Countries". Kyklos, vol.28, Fas.I, 1975, 47-61.
- KAPP, K. William. "A Natureza da Economia Como Um Sistema Aberto e Suas Implicações". A Economia do Futuro. Organizado por Kurt Doepfer. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.
- KIRSCHEN, E.S. Política Econômica Contemporânea. Tradução de Auriphebo B. Simões. São Paulo: Editora Atlas, 1975.
- KORNAI, J. "A General Descriptive Model of Planning Processes". Economics of Planning. Vol. 10, número 1-2, 1970, 1-18.
- LAFER, Celso. O Sistema Político Brasileiro. 2a. Edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 1978.
- LAPALOMBARA, J.G. Burocracia Y Desarrollo Político. Tradução de Alberto Rafael Jimenez. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1970.
- LEAL, Mario J.S. A Alocação Governamental de Recursos e a Equidade Social. Mimeo. EBAP/FGV, circulação interna, 1977.
- LIMA Jr., Olavo B. e SANTOS, Wanderley G. "Esquema Geral Para a Análise de Políticas Públicas: Uma Proposta Preliminar". Revista de Administração Pública, vol. 10, número 2 (abril 1976), 241-256.

- LINDBLOM, Charles E. "The Science of The Muddling Through". Public Administration Review, vol. 19, número 2 (spring 1959), 79-88.
- MARCH, J.G. e SIMON, H. Teoria das Organizações. Trad. de Hugo Wahrlich. 3a. Edição. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1975.
- MATA, Milton da. "Urbanização e Migrações Internas". Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 3, número 3 (outubro 1973), 715-746.
- MOISÉS, José A. e ALIER, Verena M. "A Revolta dos Suburbanos ou Patrão, o Trem Atrasou". Contradições Urbanas e Movimentos Sociais. Editado por J.A. Moisés et all. 2a. edição. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1978, 13-63.
- MONTEIRO, Jorge Vianna. "Sobre a Teoria da Organização Econômica". Aspectos da Participação do Governo na Economia. Fernando Rezende, Jorge Vianna Monteiro, et all. Série Monográfica nº 26. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976 .
- \_\_\_\_\_. Formulação e Avaliação de Políticas Públicas. Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, 1978. (apostilado, circulação interna).
- \_\_\_\_\_. Organização e Política Pública. EBAP/FGV, apresentado na II Reunião Anual da ANPAD, João Pessoa, agosto de 1978.
- \_\_\_\_\_. "Coordenação e Interdependência de Atividades na Organização Governamental". Pesquisa e Planejamento Econômico. Vol.9, número 2 (agosto 1979), 505-516.
- \_\_\_\_\_. Sobre Economia Institucional e Economia do Setor Público. Mimeo. EBAP/FGV. Seminário de Economia Institucional. Rio de Janeiro, 1979.
- MOTTA, Paulo R. "Variáveis que condicionam o comportamento da Administração Pública Brasileira". Revista de Administração Pública, Vol. 11, número 4 (outubro 1977), 33-40.
- MYRDALL, Gunnar. "O Significado e a Validade da Economia Institucional". A Economia do Futuro. Organizador: Kurt Doepfer. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.
- OLIVEIRA, Francisco de. "Acumulação Monopolista, Estado e Urbanização: A nova Qualidade do Conflito de Classes". Contradições Urbanas e Movimentos Sociais. Editado por J.A. Moisés, V.A. Alhier, F. de Oliveira e S.S. Lima, 2a.edição. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1978, 65-76.
- PRADO, Lafayette. "Transportes Urbanos". Desenvolvimento e Política Urbana. Organizador: Mateus Kakowicz, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1976, 137-151.
- REDE FERROVIÁRIA FEDERAL SOCIEDADE ANÔNIMA. Assessoria de Relações Públicas da Divisão Especial - Subúrbios do Grande Rio. O que é a Divisão Especial. Rio de Janeiro, 1978.

- REIS, Fábio. "Política e Políticas". Revista de Administração Pública, vol. 10, número 2 (abril 1976), 51-63.
- REZENDE, Fernando e CASTELO BRANCO, Flávio P. "O Emprego Público como Instrumento de Política Econômica". Aspectos da Participação do Governo na Economia. Fernando Rezende, Jorge V. Monteiro, et all. Série Monográfica número 26. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976.
- REZENDE, Fernando. Finanças Públicas. São Paulo: Editora Atlas, 1978.
- RICHARDSON, Harry W. Economia Regional. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.
- RIGGS, Fred W. Administração nos Países em Desenvolvimento - Teoria da Sociedade Prismática. Trad. de Hugo Wahrlich. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968.
- RIO DE JANEIRO. Metrô. Estudo de Viabilidade Técnica e Economia do Metropolitano do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1970.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Transportes. Gabinete do Secretário. Diretrizes Setoriais e Prioridades de Investimento em Transportes. Rio de Janeiro, volumes 1, 2 e 3, 1975.
- \_\_\_\_\_. Companhia do Metropolitano do Rio de Janeiro. Cadernos do Metrô. Rio de Janeiro, 1976-1978.
- \_\_\_\_\_. Governo do Estado. Secretaria de Estado de Transportes. Relatório Setorial do Grupo de Trabalho para a Fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro. Volumes 1, 2, 3 e 4. Rio de Janeiro, 1977.
- \_\_\_\_\_. Governadoria do Estado, Secretaria de Planejamento e Fundação da Região Metropolitana do Estado. Desenvolvimento Metropolitano e Municipal. Rio de Janeiro, outubro 1977.
- \_\_\_\_\_. Governo do Estado. O Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro: Realizações, Resultados e Perspectivas. Rio de Janeiro, 1978.
- RIVLIN, Alice. Systematic Thinking for Social Action. Washington: The Brookings Institution, 1971.
- SAMUELSON, Paul A. Introdução à Análise Econômica. Tradução de Luiz Carlos do Nascimento e Silva. 6a. Edição. Rio de Janeiro: Agir Editora, 1969.
- SANTOS, Carlos Nelson dos. "Transportes de Massa-Condicionadores ou Condicionados?" Revista de Administração Municipal. Vol. 24, número 144 (setembro 1977), 13-31.
- SANTOS, Wanderley G. Comparative Public Policy Analysis: an non exhaustive inventory of queries paper. Seminário de Políticas Públicas: Instituto Torcuato di Tella. Buenos Aires, agosto 1974.
- \_\_\_\_\_. Cidadania e Justiça: A Política Social na Ordem Brasileira. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979.

- SÃO PAULO. Companhia do Metropolitano de São Paulo. Relatório da Administração - 1977. São Paulo, abril 1978.
- SCHWARTZMAN, Jacques (organizador). Economia Regional — textos escolhidos. Convênio CEDEPLAR/CETREDE/MINTER. Belo Horizonte, 1977.
- SCHWARTZMAN, Simon. "Da Responsabilidade Pública dos Governantes: Paradoxos e Perspectivas". Revista de Administração Pública, vol. 10, número 2 (abril 1976), 31-49.
- SELZNICK, Philip. Leadership in Administration. Evanston, Illinois Row, 1957.
- SEMINÁRIO: "La Decisión Administrativa en el Ámbito del Sector Público", México, D.F. (outubro 1970). Revista de Administración Pública, número 21 (novembro 1970) 59-110.
- SHARKANSKY, Ira. Administração Pública — a formulação de política nos órgãos governamentais. Tradução de Sérgio Latour. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1974.
- SHUBIK, M. "On Different Methods for Allocating Resources". Kiklos, vol. XXIII, Fasc. 2, 1970, 332-337.
- SILVA, Alberto T. "Transporte de Massa". Anuário das Estradas de Ferro. Rio de Janeiro, 1977, 106-110.
- SIMON, Herbert A. Comportamento Administrativo: Estudo dos Processos Decisórios nas Organizações Administrativas. Tradução de Aluizio Loureiro Pinto. 3a. Edição, Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1979.
- SIMONSEN, Mário H. Brasil 2002. Rio de Janeiro: Apec-Bloch Editores, 1972.
- SMITH, Thomas B. "The Policy Implementation Process". Policy Sciences. Vol. 4, número 2 (junho 1973), 197-209.
- SRINAVASAN, T.N. "O Estado Atual da Economia do Desenvolvimento". Pesquisa e Planejamento Econômico. Vol. 3, número 2 (junho 1973), 369-374.
- TINBERGEN, Jan. Planejamento Central. Tradução de Ewerton Dias de Andrade. São Paulo, Editora Atlas, s.d.
- TOLOSA, Hamilton C. "Macroeconomia da Urbanização Brasileira". Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 3, número 3 (outubro 1973), 585-644.
- \_\_\_\_\_. "Polos de Crescimento: Teoria e Política Econômica". Planejamento Regional: Métodos e Aplicação ao Caso Brasileiro. Organizador: Paulo R. Haddad. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 2a. edição, 1974.
- \_\_\_\_\_. "Desenvolvimento Urbano no Brasil: Uma Interpretação Econômica". Revista de Administração Pública, vol. 12, número 2 (abril 1978), 67-90.

WATSON, Donald. Política Econômica. Madrid: Editorial Gredos S.A., 1965.

WILDAVSKY, Aaron. The Politics of the Budgetary Process. Boston, Little Brown, 1964.

ZAJDZNAJDER, Luciano. A Economia Institucional de Thorstein Veblen. Mimeo. EBAP/FGV. Seminário de Economia Institucional. Rio de Janeiro, 1979.

OUTRAS FONTES:Jornal do Brasil, Rio de Janeiro:

1977: 04.05, 09.10, 11.11, 22.11.

1978: 14.02, 07.03, 04.04, 15.04, 14.06, 31.08, 23.10, 24.10,  
29.10, 04.11, 24.11, 03.12.

1979: 13.01, 17.01, 18.01, 19.01, 13.02, 04.03, 07.03, 04.05,  
07.06, 01.07, 05.07, 07.07, 18.07, 29.07, 03.08, 12.08,  
28.09, 10.10, 23.10, 30.10, 28.12.

1980: 13.02, 20.04, 22.06.

O Globo, Rio de Janeiro:

1979: 17.01, 06.03, 20.04, 03.07, 04.07, 05.07.

O Estado de São Paulo, São Paulo:

1975: 09.08; 1976: 10.02; 1977: 17.05; 1979: 18.01,  
24.03, 04.07.

Gazeta do Povo, Curitiba:

1981: 08.04

Anuário das Estradas de Ferro: 1977, Rio de Janeiro.

Planejamento e Desenvolvimento: número 13, julho 1974; número 50, julho 1977.

Petrobrás: número 280, 1977.

Transporte Moderno: número 160, maio 1977.

Visão: 19.04,76; 07.03.77.