UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

TRANSPORTE PÚBLICO COMO DIREITO SOCIAL

REGULAÇÃO E FINANCIAMENTO DO TRANSPORTE POR ÔNIBUS MUNICIPAL EM SÃO PAULO DE 1988 A 2015

Autor: Giovani Espíndola Ribeiro

Orientadora: Profa. Dra. Mariana Barreto Fix

Campinas/SP

2015

GIOVANI ESPÍNDOLA RIBEIRO

TRANSPORTE PÚBLICO COMO DIREITO SOCIAL

REGULAÇÃO E FINANCIAMENTO DO TRANSPORTE POR ÔNIBUS MUNICIPAL EM SÃO PAULO DE 1988 A 2015

Monografia apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de bacharel em Ciências Economicas

Orientadora - Profa. Dra. Mariana Barreto Fix

CAMPINAS

2015

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à Profa. Dra. Mariana Barreto Fix pela orientação, troca de idéias e apoio em todo o período do trabalho.

Agradeço à Lúcio Gregori, que nos concedeu entrevista de valor inestimável. Também a Luis Fernando Massonetto, Silvana Zioni, Graziela Kunsch e Daniel Tertsch, que nos ajudaram com sugestões bibliográficas e comentários do ponto de vista de quem trabalha na prática para melhorar nosso transporte coletivo.

Agradeço aos professores da Unicamp que tive o prazer de conhecer e aprender em aulas, palestras e debates, começando por José Ricardo Barbosa Gonçalves, orientador de iniciação científica, Arlete Moyses, Dari Krein, Anselmo dos Santos, Fernando Macedo, Eduardo Mariutti, Marcos Nobre, Laymert Garcia, Ricardo Antunes, Leandro Karnal, André Biancarelli, Plínio Arruda Sampaio Jr., Wilson Cano, Paulo Fracalanza, Fernando Nogueira, Fernando Sarti, Ana Rosa, Célio Hirata, José Jobson Arruda, Eduardo Fagnani, Giuliano de Oliveira, Marcio Pochmann, Jorge Coli, Ricardo Carneiro, Júlio Almeida, José Bonifácio Amaral, Bastiaan Philip, Amilton Moretto, Carlos Cordovano, Marcelo Cunha, Armando Funari.

Também agradeço aos companheiros estudantes que me ajudaram nos questionamentos e aprendizados. Em especial ao André Doca que me acompanhou no trabalho e entrevistas e à Melissa Oliveira que me sugeriu o tema e orientadora.

Também ao apoio, carinho e cuidado da Giuliana Mora. Agradeço também à minha família e amigos de Uberlândia/MG. Agreço em especial à Tia Mariza Vieira, pela revisão e comentários excepcionais.

RESUMO

Em 2013, as *Jornadas de Junho* levaram milhões a protestos, na capital paulista, contra a elevação da tarifa de ônibus e pelo direito ao transporte público. O modelo atual de concessão do transporte coletivo por ônibus, criado na gestão Marta Suplicy (2001-2004), remunera as empresas em função da arrecadação das passagens, obrigando constantes reajustes tarifários conjugados com degradação do serviço prestado. Por isso, investigamos as formas de regulação, remuneração e financiamento do ônibus paulistano desde a Constituição de 1988, na gestão Luiza Erundina, quando se propôs a *Tarifa Zero*, até os dias de hoje, para avaliar qual forma de regulação é melhor para o cidadão, preservando a viabilidade econômico-financeira dos empresários e município. Para isso, investigamos documentos históricos, publicações e entrevistamos Lúcio Gregori, secretário dos Transportes na gestão de 1989 a 1992. Num segundo momento, estudamos o modelo atual de concessão em seus componentes microeconômicos (Receita, Custo e Lucro), a partir de Auditoria e CPI conduzidas pela Câmara Municipal de São Paulo; avaliamos a necessidade da escala metropolitana no planejamento e financiamento dos deslocamentos por modais coletivos, baseando-nos em publicações do IPEA; e fizemos um ensaio sobre a Economia Política do setor, utilizando referências como Lessa & Dain, Cano, Brandão e Maricato. Buscamos, com isso, definir os limites e possibilidades de intervenção neste domínio econômico. Nossa análise aponta a necessidade de remunerar as empresas prestadoras do serviço, exclusivamente, por seus custos e não pela tarifa, na modalidade *fretamento*. Só assim poderemos dispor de um serviço com quantidade, qualidade e modicidade tarifária, orientado ao cidadão, sem lucro exorbitante e com transparência regulatória.

Palavras-chave: Transporte Público. São Paulo. Empresas de ônibus. Regulação. Financiamento do Transporte.

ABSTRACT

In 2013, the *Jornadas de Junho* brought millions to São Paulo streets to protest against the municipal bus price increase and the right to public transport. The bus public transport economic model, created in Marta Suplicy government (2001-2004), pay the companies according tariffs raised throughout the system, obliging a progressive increase in bus fares mixed with a worsenment in service quality. Therefore, we investigated the regulation, remuneration and financing of Bus in São Paulo from 1988, in Luiza Erundina government, when *Tarifa Zero* was proposed, until nowadays, to evaluate which kind of regulation best fit citizens perspective, maintaining the financial-economical viability of the enterprise and of municipality. In order to accomplish that, we investigated historical documents, publications on the matter and we interviewed Lúcio Gregori, transports secretary between 1989 and 1992. In a second part, we study the current structure in its microeconomical components (Revenue, Costs and Profit), using an Audit and a Parliament Investigation Comission, carried out by Câmara Municipal de São Paulo; we evaluated the need to incorporate metropolitan planning and financing to urban public mobility, via publications from IPEA; and we made a Political Economy essay on the sector, based in references like Lessa & Dain, Cano, Brandão and Maricato. Our analysis indicates the need to remunerate bus firms, exclusively, by their costs and not by the tariff, like in *charterer* model. Only in this way we will be able to have a service with quantity, quality and moderated fares, driven to citizens, without extraordinary profits and with regulatory transparency.

Keywords: Public Transportation. São Paulo. Bus companies. Regulation. Financing Transport.

LISTA DE SIGLAS

ANTP – Associação Nacional de Transportes Públicos

BOM – Bilhete de Ônibus Metropolitano

BU – Bilhete Único

CMTC - Companhia Municipal de Transportes Coletivos

CPTM – Companhia Paulista de Trens Metropolitanos de São Paulo

EMTU - Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos

EY – Consultoria Ernst & Young

EBTU – Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (1975 – 1991)

IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo

IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano

NTU - Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos

RMSP – Região Metropolitana de São Paulo

SIM - Sistema Integrado de Monitoramento

SMT - Secretaria Municipal de Transportes

SPTrans – São Paulo Transportes S.A

TIR – Taixa Interna de Retorno

TPU – Transporte Público Urbano

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO ……. 8

CAPÍTULO 1 – HISTÓRICO DO TRANSPORTE COLETIVO POR ÔNIBUS EM SÃO PAULO ……. 12

1.1 – GESTÃO ERUNDINA: LEI DA MUNICIPALIZAÇÃO E PRIORIZAÇÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO 1989-1992 ……. 12

1.2 – GESTÃO MALUF E PITTA: PRIVATIZAÇÃO, OBRAS VIÁRIAS E EXPLOSÃO DO TRANSPORTE CLANDESTINO 1993-2000 ……. 22

1.3 – GESTÃO SUPLICY: INTEGRAÇÃO PELO BILHETE ÚNICO, NOVA FORMA DE REGULAÇÃO 2001-2004 ……. 31

1.3.1 – Estrutura do Sistema de Ônibus Municipal ……. 37

1.3.2 – Forma de Remuneração das Empresas Concessionárias ……. 44

CAPÍTULO 2 – CONSIDERAÇÕES SOBRE O TRANSPORTE POR ÔNIBUS EM SÃO PAULO ……. 48

2.1 – REMUNERAÇÃO, CUSTO E LUCRO DAS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS ……. 54

2.2 – INTEGRAÇÃO E FINANCIAMENTO DA MOBILIDADE URBANA NO ESPAÇO METROPOLITANO ……. 73

2.3 – ECONOMIA POLÍTICA DO ÔNIBUS PAULISTANO ……. 82

CONCLUSÃO ……. 101

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E ELETRÔNICAS ……. 106

ANEXOS ……. 115

1. Exemplos de fontes de financiamento do TPU: justificativa, vantagens e desvantagens ……. 115

2. Entrevista com Lúcio Gregori, Secretário dos Transportes na gestão Luiza Erundina ……. 117

INTRODUÇÃO

A Carta Constituinte de 1988 define no Artigo 6º os Direitos Sociais da República Federativa do Brasil, sendo estes Educação, Saúde, Lazer, Alimentação, Moradia, Trabalho, Segurança, Previdência Social, Proteção à maternidade e à infância, e Assistência aos desamparados.[1] Ficou de fora o direito básico de deslocamento, condição fundamental para a realização efetiva dos outros direitos, da possibilidade de trabalhar, consumir e todas as outras atividades relatiavs à vida urbana, com um mínimo de qualidade de vida. É com essa perspectiva, motivada pelo grande conflito urbano que se instalou nas cidades brasileiras em torno do transporte, que, em 2011, a prefeita de São Paulo, atual Deputada Federal pelo PSB-SP, Luiza Erundina, apresentou a proposta de Emenda Constitucional (PEC 90) que institui o Transporte Público como Direito Social. Em suas próprias palavras:

> O transporte, notadamente público, cumpre função social vital, uma vez que o maior ou menor acesso aos meios de transporte por tornar-se determinante à própria emancipação social e o bem-estar daqueles segmentos que não possuem meios próprios de locomoção.[2]

Nesse contexto, este trabalho propõe estudar as diferentes formas de concessão do serviço de transporte público por ônibus na cidade de São Paulo, adotadas de 1988 até os dias de hoje, buscando compreender qual forma de remuneração das empresas concessionárias é mais eficiente para atingir um nível satisfatório de qualidade para o cidadão, preservando as condições de viabilidade econômica para as empresas e para o Município, e buscando tornar possível efetivizar essa forma de transporte como direito social em nossas cidades.

É importante refletir sobre a necessidade de melhorar o transporte público urbano partindo das externalidades negativas geradas pelo atual modelo de mobilidade de nossas cidades, que privilegia os deslocamentos realizados por meio de automóvel particular, prejudicando não apenas a qualidade de vida dos habitantes da cidade, a produtividade do trabalho, mas também afetando a própria circulação do capital, que se vê significativamente desacelerada.

Nossa dependência da forma de deslocamento privada tem como principais externalidades negativas: 1) altos níveis de poluição – "muito mais do que teria se o principal meio de transporte fosse coletivo. A contaminação do ar leva a doenças respiratórias e, consequentemente, gastos médicos, para o cidadão e o Estado. Na medida em que tais doenças respiratórias incapacitam os membros de uma sociedade levam a uma possível desaceleração econômica – trabalhadores sem saúde não produzem no mesmo nível do que trabalhadores com saúde"[3]; 2) perdas econômicas geradas pela lentidão do trânsito e engarrafamentos – estudo do Prof. Marcos Cintra (FGV), estima R$ 33 bilhões o prejuízo causado por congestionamentos em São Paulo em 2008, 10% de seu PIB.[4]; 3) grande número de acidentes e, consequentemente, gastos

[1] BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO. Artigo 6º da Constituição Federal de 1988. **JusBrasil.com.br.** Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10641309/artigo-6-da-constituicao-federal-de-1988> Acesso em 21 de Abril de 2015

[2] G1GLOBO. Câmara aprova PEC que torna transporte público direito social. **G1 Globo**. 04 de Dezembro de 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/12/camara-aprova-pec-que-torna-transporte-publico-direito-social.html> Acesso em 21 de Abril de 2015

[3] PESCHANSKI, João Alexandre. *Motivos econômicos pelo transporte público gratuito.* **Blog Boitempo**. 15 Julho 2011.

[4] CINTRA, Marcos. *Os custos do congestionamento na capital paulista.* São Paulo. 2008.

elevados com a fiscalização das vias, entre outros problemas.

As manifestações de Junho de 2013 mostraram a importância da análise deste objeto, pois se fizeram evidentes as demandas de parte da sociedade por melhores condições para o Transporte Público Urbano nas grandes metrópoles. Tais exigências sociais representam, na perspectiva marxista de David Harvey (1982) p.9), a reivindicação da classe trabalhadora por melhores condições para sua reprodução, necessária para a própria acumulação capitalista. A possibilidade de deslocamento da força de trabalho é crucial para o processo de acumulação capitalista, o que torna as propostas de superação dos entraves na mobilidade urbana não opostas, mas funcionais ao desenvolvimento do capital em geral, que baseia suas taxas de salário no custo de vida dos trabalhadores. Apesar disso, o processo de disputa política coloca "o trabalho numa posição antagônica à da propriedade fundiária e à da apropriação da renda, assim como à dos interesses da construção, que procuram lucrar com a produção dessas mercadorias" destinadas a suprir às demandas de uma condição básica de vida. Percebemos, dessa forma, a importância da afirmação de que "a produção para o lucro e a produção para o uso são frequentemente conflitantes". (HARVEY, 1982, p.9)

No dia 17 de Junho, jovens buscaram expressar seu "desejo de inventar outra metrópole, um lugar generoso onde as diferenças pudessem ser acolhidas, os serviços públicos funcionassem a contento para as amplas maiorias e a cidade não permanecesse como propriedades de uns poucos privilegiados".(ANTUNES, 2014) Esse tipo de manifestação, essencialmente urbana, que luta por melhores condições de vida na cidade, é vinculado às reivindicações de Direito à Cidade, tal como formulou Henri Lefebvre (1968) no contexto das revoltas de 1968 em Paris. Esta idéia surge como a reivindicação da sociedade para comandar a construção e reconstrução das cidades, como oposta à lógica de suburbanização e especulação imobiliária. Interferir socialmente no planejamento e direção das cidades é garantir "maior controle democrático sobre a produção e utilização do excedente. Como o processo urbano é o principal canal de utilização do excedente, estabelecer uma administração democrática sobre sua organização constitui o direito à cidade."[5] Nas próprias palavras de Lefebvre:

> L'urbanisme devient idéologie et pratique. Il se propose de faire entrer ces problèmes dans la conscience et dans les programmes politiques, et passe en revue les divers aspects de la vie quotidienne dans la societé urbaine. Sa réalisation apelle une planification orientée vers les beoins sociaux et culturels des citadins, notament ceux que sont façonnés par l'industrialisation.
> Un nouvel humanisme et un nouveau droit, "le droit à la ville", surgissent ainsi, gages d'un renouvellement de la cite démocratique moderne. (LEFEBVRE, 1968. P. 166)[6]

O Direito à Cidade também se encontra oposto à vida enclausurada em condomínios e automóveis vista em nossa cidade estéril, assolada pela ""Grande Praga da Monotonia" dos espaços monumentais, padronizados, vazios, sem vida ou sem cidadãos, enfim verdadeiras "cidadelas da iniquidade". Trata-se da "anti-cidade" ou da

[5] HARVEY, David. *O Direito à Cidade.* **PUC-SP.** 2008. Disponível em: <http://www4.pucsp.br/neils/downloads/neils-revista-29-port/david-harvey.pdf> Acesso 21 de Abril 2015

[6] [O urbanismo se tornou ideologia e prática. Ele propõe inserir seus problemas nas consciências e nos programas políticos, e revisita os diversos aspectos da vida cotidiana na sociedade urbana. Sua realização exige uma planificação orientada às necessidades sociais e culturais dos cidadãos, notadamente os moldados pela industrialização.
Um novo humanismo e um novo direito, o "Direito à Cidade", surge assim, comprometido com uma renovação da cidade democrática moderna]

"urbanização inurbana", fruto de uma pseudo ciência, o Urbanismo Modernista, correspondente ao modo de produção fordista do século XX, que é incapaz de olhar para a cidade real e aprender as muitas lições que ela pode transmitir a cada instante. Despreza-se a vitalidade urbana e a interação entre as diferentes práticas individuais para se fixar em fronteiras formais. Busca-se autonomia de bairros "acolhedores" e "voltados para si mesmos", à moda das pequenas cidades ao invés de valorizar a diversidade e a potencialidade propiciada pela grande metrópole. Essa critica da norte-americana Jane Jacobs no livro de 1961 'Morte e Vida das Grandes Cidades'[7], quase contemporânea ao aparecimento do direito à cidade de Lefebvre, também ecoa nos movimentos atuais. É a busca por participar não apenas politicamente mas fisicamente, interactuando com o que a cidade oferece de multiplicidade, o que as gerações atuais parecem buscar ao sair as ruas criticando uma Tarifa de ônibus elevada.

Esse novo tipo de reivindicação de Direitos, afeto à vida cotidiana moderna, explodiu no Brasil em Junho de 2013 tendo como mote a mobilidade, aspecto central na efetividade do Direito à Cidade. O debate tem evoluído desde então. No atual contexto de ajuste econômico e pessimismo quanto ao futuro de iniciativas do poder público direcionadas à melhoria da vida nas cidades, buscamos, aqui, compreender através da pesquisa as possibilidades de transformação no modelo econômico-financeiro adotado para a prestação dos serviços de transporte por ônibus, principal meio público de transporte utilizado na cidade mais representativa da crise de (i)mobilidade: São Paulo.

O método escolhido é investigar como se deu a história do financiamento e concessão desse serviço desde a chamada Constituição Cidadã de 1988 até os dias de hoje, para depois analisarmos economicamente o contexto atual, com suas regras de concessão e de remuneração, empresas atuantes e as críticas da sociedade ao modelo adotado. Em nossa metodologia buscamos analisar, principalmente, o grau de efetividade social das políticas de transporte, assim como definido por Fagnani (1986, p.8), deixando os outros aspectos do perfil de intervenção estatal em segundo plano. Concentramo-nos, portanto, na "influência da política em questão na redução ou potencialização do problema que a origina"[8].

Para tanto, nos beneficiamos de dois importantes procedimentos levados a cabo pela Prefeitura e Câmara Municipal de São Paulo, a CPI dos Transportes Coletivos e a auditoria "Verificação Independente do Transporte Público em São Paulo", conduzida pela consultoria americana Ernst & Young, como material de análise. Também nos valemos de entrevista feita com o ex-secretário dos Transportes, proponente da *Tarifa Zero*, na Gestão Luiza Erundina, Lúcio Gregori. Usamos, ainda, como referência em nossas análises, publicações da ANTP, SPTrans, IPEA, entre outros, e ainda livros e artigos sobre transportes ou sobre a cidade de São Paulo.

Em nosso trabalho buscamos responder à seguinte questão norteadora: O Direito ao Transporte Público com quantidade, qualidade e modicidade tarifária, é oposto à acumulação capitalista? Não seria este um Direito necessário à própria dinâmica do sistema? Como, então, as frações do capital ligadas ao transporte urbano logram uma taxa de acumulação tão elevada, fornecendo um serviço tão precário aos cidadãos? Os resultados de nossa pesquisa indicam que não apenas é possível, mas necessário à dinâmica capitalista um modelo de mobilidade urbana orientado para o coletivo, eliminando o lucro exorbitante de capitalistas individuais, que exploram o serviço de transporte público urbano como um privilégio, agravando as contradições do próprio

[7] MARICATO, Ermínia. *Morte e Vida do Urbanismo Moderno*. **FAU-USP.** 2011. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/depprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_resenhajacobs.pdf> Acesso 21 Abril de 2015.
[8] FAGNANI, Eduardo. *Pobres viajantes: Estado e Transporte coletivo urbano.* **UNICAMP.** Campinas. 1986

capitalismo e reforçando o antagonismo entre as classes.

No caso brasileiro, esta contradição é agravada pelo fato da forma mercantil atrasada do capital dominar vários setores da economia, produzindo uma forma de acumulação primitiva, como ocorre na especulação sobre os serviços urbanos. Segundo Wilson Cano (2011), esse capital, de natureza rentista e com métodos conservadores de valorização, herdados de nossa tradição mercantil, escravista e colonial, sofre uma metamorfose após a industrialização, mas mantém "muitos dos traços anteriores que lhe garantem sua participação no poder (local, regional ou nacional)"(CANO, 2011). Essa fração capitalista se apresenta claramente nos bolsões mais pobres e atrasados do país, mas também está presente nas áreas mais industrializadas e urbanizadas, desde quando, ao deixarem de operar em sua forma arcaica, no comércio e na distribuição, modernizaram parte de suas relações, mantendo, entretanto, o traço patrimonialista de dominação política e institucional do espaço socioeconômico. Passaram a atuar, por exemplo, no transporte urbano controlado institucionalmente pelos municípios.

O predomínio dessa forma arcaica do capital no serviço público de locomoção pela cidade cria bloqueios à acumulação geral do capital, pois prejudica, além das condições de reprodução da força de trabalho, o próprio ciclo de rotação do capital, a partir da imposição de barreiras à sua circulação e realização. Tal situação pode ser ilustrada pela pesquisa da imagem do transporte público, realizada anualmente pela Associação Nacional de Transportes Públicos - ANTP. Em São Paulo a falta de qualidade no transporte público limita o consumo e trabalho, afetando toda a economia e empresários do comércio e serviços, como comprova o fato de 17,4% das pessoas alegarem deixar de realizar atividades durante a semana, e 22,4% durante o final de semana, exclusivamente pela ineficiência do sistema de locomoção coletiva.[9] Os dados não incluem os que deixam de realizar atividades pela presença de constantes congestionamentos e, consequente, péssima qualidade do deslocamento também na modalidade privada.

Pelo recorte proposto, não nos detivemos na questão do uso e ocupação do solo, mesmo a considerando elemento indispensável para a análise da mobilidade urbana. Também não nos aprofundamos na dimensão nacional das políticas para os transportes públicos e nem no histórico anterior a 1988, apesar de sua importância na determinação do período analisado.

A estrutura deste trabalho apresenta-se dividida em dois grandes capítulos. No primeiro capítulo tratamos da história recente do transporte público coletivo por ônibus em São Paulo, de 1988 a 2015, focado nas mudanças regulatórias do setor: a Lei da Municipalização na gestão Erundina; a privatização da empresa estatal de transporte públicos, a CMTC, na gestão Maluf; e a integração com o metrô pelo Bilhete Único na gestão Suplicy. No segundo capítulo trata dos aspectos econômicos relacionados à regulação do transporte por ônibus, primeiramente de sua estrutura microeconômica, identificada na Receita, Custo e Lucro das empresas concessionárias, depois da questão da metrópole no planejamento, gestão e financiamento do serviço; e, por último, percorremos os caminhos da economia política referente ao setor, partindo da contribuição de autores como Lessa & Dain, Cano, Brandão e Maricato.

[9] ANTP. *Pesquisa de Imagem dos Transporte na Região Metropolitana de São Paulo*. **ANTP.** São Paulo. 2004.

CAPÍTULO 1 – HISTÓRICO DO TRANSPORTE COLETIVO POR ÔNIBUS EM SÃO PAULO

1.1 – Gestão Erundina: Lei da Municipalização e Priorização do Transporte Público 1989-1992

Com a Constituição de 1988 a forma de organização do transporte público sofre uma importante alteração, deixando de ser uma preocupação do Governo Federal para se tornar uma competência municipal e estadual para deslocamentos intermunicipais. Quatro fatores básicos podem explicar o anterior comprometimento da União com a questão, segundo estudo da ANTP e SPTrans (2012): "(i) crescimento acelerado e desordenado das grandes cidades, (ii) Crise do Petróleo, (iii) redução da capacidade de realizações dos governos locais e (iv) surgimento de movimentos populares contestando a qualidade e o custo do transporte urbano."

No início da década de 1990, o Brasil já lograra diminuir sua dependência do petróleo, e afirmava, no projeto Pró-Alcóol, a possibilidade de mudança na matriz energética dos transportes, com um único porém: fazer essa mudança via transporte individual, não coletivo. Este projeto estimulava a produção e consumo de carros movidos a etanol, num contexto de estabilização dos preços do petróleo, aumento da produção nacional petrolífera e mudança na matriz energética nacional, excluindo, entretanto, a preocupação com o transporte coletivo.

Ao mesmo tempo, a redução do crescimento demográfico atenuou a expansão das cidades, e a democratização, junto ao estabelecimento do Vale Transporte, em vigor a partir de 1987, reduziu a pressão popular por melhorias no sistema público de transporte urbano, concorrendo para a definitiva retirada desta questão da agenda nacional até período recente, em que a crise da mobilidade se tornou insustentável e passa a exigir um esforço de financiamento nacional. Assim, as instituições federais responsáveis pela mobilidade urbana passam a ver suas atividades encerradas a partir do início dos anos 90, sendo paradigmático o caso da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos – EBTU, criada pela Lei Federal nº 6.261, de 14 de Novembro de 1975 e extinta pelo Decreto Federal nº 230, de 15 de Outubro de 1991, e o muito atuante GEIPOT, Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes, criado pelo Decreto Federal nº 57.003, de 11 de Outubro de 1965, e extinto, oficialmente, em 9 de maio de 2008.

Em seu artigo 30, a Constituição Federal concede aos municípios total e completa autonomia e responsabilidade pelo ordenamento, concessão e remuneração do transporte coletivo urbano: "Compete aos Municípios organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial". Ao mesmo tempo, o artigo 21 fornece à União a competência de regular o transporte entre os Estados e com outros países, deixando, por exclusão, o transporte metropolitano e intermunicipal como responsabilidade do governo dos Estados. "Esta configuração, entretanto, fez agravar os conflitos entre automonia municipal e poder metropolitano, não formalmente equacionados na arquitetura institucional brasileira até os dias de hoje, mesmo com a introdução dos consórcios públicos", segundo ANTP/SPTrans (2012).

Os consórcios públicos, legalizados pela Emenda Constitucional nº19 de 1998, disciplinam a cooperação entre os entes federados, possibilitando gestão compartilhada, assim como transferência de encargos, bens e serviços entre as diferentes instâncias. O primeiro consórcio público brasileiro, Consórcio Intermunicipal Grande ABC constituído em 19 de Dezembro de 1990, é anterior à emenda na lei, mas mesmo com

tal instituição mediadora e organizadora dos diferentes interesses intermunicipais, o conflito administrativo e político entre os entes federados aparece como a principal dificuldade em articular um sistema de transportes eficiente para a cidade de São Paulo, como atesta o complexo caso da Integração pelo Bilhete Único entre o sistema de ônibus municipal e o sistema de Metrô e Trens CPTM de competência estadual, que discutiremos posteriormente.

Pelo discurso oficial, a capacidade de realização dos governos locais foi retomada pela alteração constitucional da estrutura tributária brasileira, entretanto, o que se viu foi o abandono, nas três esferas, do investimento em infra-estrutura em todo o país. Mesmo após a década perdida de 1980, mantinha-se a estagnação econômica e a hiperinflação, agravada pelos diversos Planos de Estabilização, inviabilizando investimentos governamentais e levando ao ajuste econômico, estruturado em termos de privatizações dos serviços e empresas públicas. Segundo a ANTP/SPTrans (2012) "com a economia em processo de estagnação, a demanda pelos sistemas viários arrefeceu-se no período, em termos relativos, pois menos pessoas podiam utilizar o transporte individual. Com menor impacto dos "congestionamentos", a pressão por investimento em infraestrutura foi menor."

Figura 1.1.1 – Lotação extrema antes da Municipalização.

Cidade Tiradentes, pré- Municipalização

Fonte: SMT (1992)

Dado o total abandono do sistema público de transporte, houve enorme degradação na qualidade do serviço no final dos anos 80, que passou a apresentar o elevado padrão de lotação médio de 10 passageiros por metro quadrado em 1989, evidenciando a necessidade de ajustes na oferta do sistema. É nesse contexto que a gestão Luiza Erundina (PT), logra a mudança no modelo de concessão para as empresas do transporte público coletivo:

> Conhecido como "Municipalização", o novo modelo de contratação foi implantado a partir da aprovação da Lei Municipal nº 11.037, de Maio de 1991, e do Decreto Municipal nº 29.945, de 25 de Julho de 1991. A partir desta nova regulamentação, a remuneração das empresas operadoras seria apurada conforme a prestação do serviço, não mais diretamente pela

> arrecadação tarifária auferida.(...) A resistência das empresas operadoras em aumentar a oferta do serviço, alegando falta de cobertura dos custos pela tarifa, deixaria de existir.(ANTP/SPTrans, 2012)

Formou-se, nesse momento, o sistema de arrecadação tarifária centralizado que subsiste até hoje, possibilitando a introdução de subsídio pelo orçamento municipal e adotando uma lógica que remunerava as empresas concessionárias apenas pelo custo real de prestação do serviço, calculado previamente à licitação. (SADER, 1992)

> Em 1992 foi estabelecido como base de remuneração das empresas de São Paulo o custo do sistema. A prefeitura contratava o número de ônibus para atender a uma determinada demanda e pagava pelos custos do km rodado. Isso permitiu que o poder público tivesse total controle das linhas, itinerários e do número de ônibus circulando pela cidade, aumentando a oferta de ônibus ao identificar maior demanda em determinadas regiões. Com esta medida, a aprovação do sistema de transporte pela população aumentou significativamente e foi possível dar início a discussão real sobre quem deve pagar por este direito.(CAPUSSO, 2013)

Para compreendermos melhor o significado da política de transportes públicos pós-Constituição de 1988, é importante contextualizar essa primeira gestão do PT que a prefeitura de São Paulo viu iniciar em 1989, com Luiza Erundina. Num período de forte turbulência econômica, inflação e progressivo descredito dos eleitores em relação aos antigos representantes políticos progressistas que comandaram a transição democrática, pelo PMDB, sem quaisquer rupturas com a ordem elitista e a estrutura social-econômica excludente do país, o Partido dos Trabalhadores, fundado em 1980, aparecia como uma alternativa concreta para a oposição "anti-Maluf" no final da década de 80. A figura de Lula passou a representar uma chance real de mudança nas eleições presidenciais a partir de 1989, em que esteve na segunda colocação até sua eleição em 2002. Entretanto, até meados dos anos 90, o partido via o processo eleitoral como apenas mais um momento de sua atuação política permanente, voltada para a efetiva democratização do país, cristalizada na defesa do "poder popular" e virtual transição ao socialismo, a partir da organização política da massa trabalhadora.

Assim, quando Erundina assume a prefeitura da maior cidade do país, com apoio dos inexpressivos e pouco atuantes PCB e PCdoB, o PT só havia conquistado uma única prefeitura de capital anteriormente (Fortaleza em 1985), não dispondo de experiência administrativa nem planejamento para enfrentar os desafios que lhe seriam postos pelas vitórias municipais em Campinas, Santos, Santo André, São Bernardo, Porto Alegre, Vitória, Piracicaba e São Paulo, nas eleições de 1988. (SADER, 1992)

Luiza Erundina, militante paraibana fundadora do PT, já havia sido vereadora do município de São Paulo (1982) e deputada estadual (1986), quando, após haver "emergido como líder dos movimentos de periferia nas suas lutas por moradia"(SADER, 1992, p.17), triunfa na disputa interna ao partido, contrapondo-se a Plinio de Arruda Sampaio, e também nas urnas, a José Serra, num PSDB reduzido à proeminência de Mario Covas, a João Leiva, pelo PMDB do governador Quércia, em crise após a desarticulação de sua aliança com o PFL, que vinha de 1985, e a Paulo Maluf, do PDS, que representava, em questões como a do transporte, a continuidade do projeto do anterior prefeito Jânio Quadros.

Buscando construir um "governo para todos", esta gestão logrou uma inversão de prioridades na administração da cidade. Investimentos importantes em saúde, educação e urbanização das periferias foram realizados, a despeito dos grandes contratempos que a economia nacional padecia e da municipal "situação econômica e

administrativa totalmente adversa. Além de mais um plano econômico decretado duas semanas depois de sua posse – o plano Verão, de Maílson da Nóbrega, que agravou a recessão no país -, herdou-se dos governos anteriores uma dívida global de quase um bilhão e meio de dólares."(SADER, 1992, p. 25) Sem a possibilidade de empréstimos e em constante disputa com o governo federal pelo pagamento das dívidas, apostou-se no fortalecimento da arrecadação municipal via Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU. O resultado não poderia ser pior: no dia 14 de fevereiro de 1992, o Tribunal de Justiça de São Paulo nega a validade jurídica da cobrança deste imposto pelo critério progressivo, escancarando a crise de uma gestão tentou ir contra os interesses dos mais ricos sem o apoio coeso dos movimentos sociais, que não compreenderam ou não se identificaram com a estratégia contida nos projetos da prefeitura. Ora, privada de condições sustentáveis de financiamento aos gastos da prefeitura, tornou-se impossível levar adiante o processo de expansão da oferta do transporte por ônibus, onde os subsídios eram imprescindíveis.

A prefeita, apoiada por seu Secretário dos Transportes, Lúcio Gregori, propôs a Tarifa Zero para o transporte de ônibus. O projeto não foi sequer votado na Câmara de Vereadores, depois de "feroz campanha unilateral na imprensa"(SADER, 1992, p.40), pois esbarrava em interesses poderosos quando definida a fonte de financiamento a ser adotada para viabilizar a gratuidade universal. Lúcio Gregori, em entrevista concedida ao nosso trabalho, explica de onde surgiu a idéia da Tarifa Zero:

> Como encarregado dos Transportes por ônibus em São Paulo, eu pensei: a tarifa é um sufoco! Já é sufoco pra qualquer dirigente. Agora, com uma inflação de 80% ao mês, reajuste de tarifa era sempre, então se tornava um negócio descabido. Tinha que reajustar e cada vez era um grande desgaste.
> Aí eu fui ver, pra arrecadar a tarifa se gastava na época entre 25 e 28% da arrecadação. Aliás, conta que pouco se faz até hoje. Pensei "que coisa estúpida!". Então meu raciocínio foi muito pela linha da racionalidade, da engenharia, e claro, com um fundo político que eu não contava pra todo mundo.
> Gastar 25% da arrecadação pra arrecadar não tem lógica. Não sei quanto é hoje, deve ser menos, mas enfim. Excluído o cobrador, creio: pegar catraca, conferir, todo sistema de bilhetagem. Juntando A com B pensei numa proposta radicalizando. Porque também me passou pela cabeça, como eu havia sido secretario que cuidava do lixo, o lixo é assim. Não é pago no ato da utilização, então era, pra mim, uma coisa muito óbvia. E claro que isso propiciava uma forma de redistribuir impostos e renda.(GREGORI, 2015, Anexo 2)

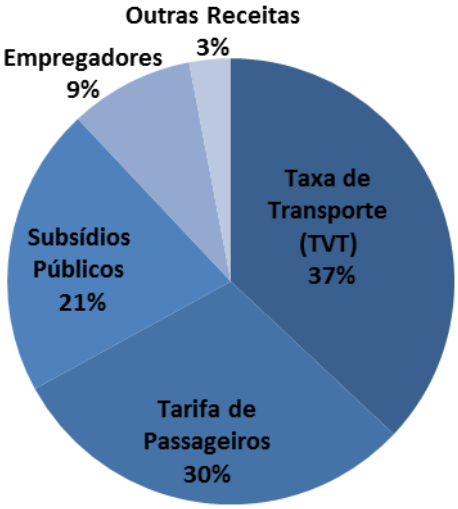
Para arcar com os custos do projeto, pensou-se na criação de uma Taxa-Transporte para todas as empresas, incidente sobre o número de funcionários, mas a inconstitucionalidade da idéia inviabilizou a configuração do projeto. Então, a prefeita Luiza Erundina propôs a única solução que afetaria diretamente as classes privilegiadas da cidade, sem afetar os gastos com saúde, educação, habitação e assistência social: a criação de um fundo para o transporte, capitalizado pelo IPTU Progressivo, realizando assim um duplo movimento de reforma nos serviços públicos e reforma tributária. Tal medida ampliaria a taxação sobre imóveis em áreas nobres e valorizadas da cidade – grandes indústrias, empresas, mansões, grandes clubes e terrenos ociosos seriam o alvo -, pois são nestas regiões que estão grande parte dos beneficiários do sistema público, sejam as famílias mais ricas com seus serviçais domésticos, sejam as empresas com seus trabalhadores usuários desta modalidade de transporte. (CHAUÍ, 2013)

A Taxa-Transporte idealizada por Gregori tem como correspondente, mesmo

que imperfeito, o modelo francês de subsídio ao transporte público, vigente desde 1972, em que as empresas pagam um imposto sobre o número de trabalhadores contratados *Taux du Versement Transport* – TVT –, garantindo que a tarifa paga pelo cidadão cubra menos de 40% do custo total do sistema. As receitas são ainda complementadas por outros negócios, como publicidade e aluguel do espaço das estações, e pelo pagamento aos trabalhadores de títulos de transporte, análogos ao sistema brasileiro de Vale-Transporte, gerando o sistema de financiamento do transporte público que pode ser visualizado no Gráfico 1.1.1, no exemplo da região d'Île-de-France. (IPEA, 2013b)

Artigo de acadêmicos do Direito da UFPR afirma que "Apenas uma situação pode ensejar a remuneração do transporte coletivo através de tributos vinculados, nos moldes do programa Tarifa Zero. Trata-se da taxa pela disponibilização de serviço público específico e divisível de transporte coletivo urbano." (DIEHL, 2008) O que reafirma que, ainda hoje, uma taxa específica para o transporte, seria a melhor forma de financiamento do serviço, basta que se demonstre sua especificidade e divisibilidade, como os estudantes fazem nesse artigo de 2008.

Gráfico 1.1.1 – Composição da Receita do Transporte Público da Região d'Île-de-France



Fonte: IPEA (2013b)

A proposta da Tarifa Zero, no entanto, não chega sequer a ser votada na Câmara, sendo criticada veemente por figuras do próprio PT, como Zarattini e o próprio Lula. Apesar da discussão gerada com a população e entre dirigentes políticos, poucos foram os apoiadores, estando entre eles Marilena Chauí, Paul Singer, Gabriel Bolaffi, citados por Lúcio em nossa entrevista. Segundo ele, o projeto tinha essa característica marcante: "alguns aderiam pra valer e outros se posicionavam radicalmente contra". As críticas vinham no sentido de que o resultado seria uma 'baderna', os ônibus passariam a ser alvo de vandalismo, ocorreria um "uso exagerado do ônibus", deseducaria as massas, a população se tornaria obesa e etc. Paul Singer faz a seguinte consideração sobre as críticas à proposta:

> A maior crítira era que o imposto ou taxa de transporte tinha sido omitido (sem que os críticos tivessem resposta para as objeções jurídicas para a criação de tal tributo), e que a tarifa de ônibus deveria ser subsidiada, mas não abolida. A argumentação contra a tarifa-zero pareceu-me totalmente inconsistente. Dava a impressão de que apenas racionalizava a indignação de

> peritos que há anos defendiam determinada linha e de repente, sem terem sido consultados antes, a principal prefeitura de esquerda do país vinha com outra. Que essa outra pudesse atingir os mesmos objetivos apenas com maior radicalidade não lhes importava. Tinham sido eles os porta-vozes do PT e de outros partidos de esquerda por longos anos e possivelmente pensavam que a tarifa-zero, lançada sem discussão prévia pelo governo paulistano e pelo PT, os desmoralizava. Mantiveram-se fiéis às propostas originais, embora naquele momento estivessem totalmente superadas pela da tarifa-zero (SINGER, 1996, p. 145)

Por fim o projeto não seguiu adiante, mas abriu espaço para a discussão da Municipalização. Como a Câmara rejeitou o projeto sem votação, caiu para ela a responsabilidade de contribuir com uma resposta à crise de mobilidade que se instaurava. Nesse momento constitui-se uma comissão de discussão formada por representantes da prefeitura e dos vereadores sobre o projeto da Municipalização, o que possibilitou viabiliza-lo em acordo com o legislativo e os empresários do setor. Foi difícil a negociação com a câmara e empresários, enfrentou-se a má vontade política e a dificuldade de se opor aos privilégios dos empresários. Segundo Paul Singer (1996, p.154) "é provável que além da má vontade política, a oposição também estivesse motivada pelas empresas privadas que exploravam linhas de alta rentabilidade. Estas empresas continuavam tendo lucros apreciáveis, mesmo quando a tarifa dava prejuízo às demais, e é óbvio que elas não queriam perder suas posições privilegiadas em troca de uma municipalização que interessava mais às outras empresas, ao público usuário e à administração."

Antes da 'Lei da Municipalização', a remuneração das empresas operadoras derivava diretamente da arrecadação tarifária, gerando uma série de previsíveis conflitos. Dada a dispersão espacial da distribuição de moradias e movimentação diária entre as diversas regiões da cidade, adotava-se um modelo que dividia a cidade em 23 áreas de operação, provendo a cada uma delas um conjunto de linhas que garantiam, hipoteticamente, uma remuneração equivalente ao custo médio de operação. Tal modelo, o TOC, – Transporte por Ônibus Contratado - fora adotado em 1978, no bojo das discussões do PUB – Plano Urbanístico Básico de São Paulo, de 1968 – e do PIT – Programa de Integração de Transportes, da Secretaria Municipal de Transportes em 1974 – que já estudavam a complementação entre os diferentes modais de transporte público; a remuneração das empresas pelo serviço prestado; e a estruturação da rede de transportes coletivos na forma 'tronco-alimentada', que utiliza corredores e faixas exclusivas para os ônibus, articulados por terminais. (ANTP/SPTRANS, 2012)

Apesar do relativo sucesso do TOC quando este fora aplicado, sua divisão espacial já se encontrava obsoleta no início dos anos 90, fazendo com que as regiões apresentassem grande desequilíbrio em sua rentabilidade. Devido à expansão da cidade, em especial a ocupação das periferias pela população de baixa renda, altamente dependente do transporte público municipal, o custo total do transporte aumentara sem que houvesse um elemento tarifário ou tributário que o compensasse. Uma das formas adotadas para reequilibrar as diferentes rentabilidades, foi o uso da CMTC como "pulmão" do sistema, a partir de sua atuação como operadora de parte deste. A Companhia Municipal de Transportes Coletivos frequentemente intercambiava suas linhas mais rentáveis por linhas deficitárias, enquanto, na figura de gestora, adotava taxas discriminadas de gestão, aplicando maiores valores às empresas superavitárias e favorecendo as deficitárias.

> O problema desta forma de atuação foi que, em determinados momentos, a

> adoção de taxa zero para as empresas deficitárias não garantia sua sobrevivência e não era possível adotarem-se taxas negativas. Assim, a expansão da oferta do sistema (criação de linhas novas ou aumento de oferta nas linhas já em operação) sofria enorme resistência das empresas operadoras privadas e até da própria CMTC, sob a pressão permanente para redução dos subsídios. (ANTP/SPTRANS, 2012)

Bastante sucateada e deficitária após sucessivos governos insensíveis à questão do transporte público, a CMTC teve de ser saneada financeiramente nos primeiros anos da gestão Erundina, valendo-se do reordenamento das linhas pelo perfil da frota, das condições viárias e localização das garagens, além da redução do número de empregados – de 29.500 em 1988 para 26.500 em 1991 –, o que a possibilitou entrar em 1991 sem déficit. (SADER, 1996)

Nesse mesmo contexto a adoção do sistema de remuneração das concessionárias baseado na oferta (custos), não mais na demanda (tarifa), significou uma mudança de horizonte para o sistema coletivo de transporte urbano, pois permitia a necessária expansão da oferta do serviço e o consequente aumento em sua qualidade. A frota da cidade se encontrava paralisada em 8.500 veículos desde 1977 e com a municipalização do serviço pôde vivenciar o acréscimo de 2.000 ônibus para atender a crescente demanda municipal em 1991. Aumentou-se em 500% a frota dos ônibus e abriram as planilhas de custo da então empresa municipal de transportes Companhia Municipal de Transportes Coletivos - CMTC, obrigando os empresários do setor a fazerem o mesmo.

Figura 1.1.2 – Desfile dos mil ônibus e Corredor Vila Nova Cachoeirinha em 1992

Fonte: SMT (1992)

> A tarifa, definida conforme parâmetros econômicos e políticos, passa a ser administrada pelo governo municipal, constituindo-se na principal fonte de recursos para o pagamento do serviço às empresas contratadas pela operação, mas também requerendo da administração a introdução de subsídios. Com isso, a CMTC passou a desempenhar, ao mesmo tempo, as funções de gestora do sistema de transporte coletivo e de operadora, detendo cerca de 27% de participação no setor. (ROLNIK, 2011, p. 9)

Segundo a ANTP/SPTRANS (2012)

> Por conta do novo modelo de remuneração, a partir do início de 1992 foram incorporados à frota de transporte coletivo de São Paulo mais de mil novos veículos à operação, resultando numa redução na lotação média dos 10 passageiros em pé por metro quadrado antes da implantação para 6,7, conforme dados da SMT.(...) A questão passaria a ser outra: como controlar o aumento da oferta de forma a não provocar um aumento de custo inadiministrável, mesmo garantindo um padrão adequado de qualidade.

A sensível melhora na qualidade dos deslocamentos no sistema de ônibus só foi possível devido à mudança na forma de remuneração das empresas adotada na Lei da Municipalização, agora baseada no custo operacional do serviço. De maneira análoga ao *fretamento,* as empresas passaram ser pagas por um serviço com condições previamente definidas pela prefeitura, em função das demandas dos cidadãos, aproveitando a sua posição monopsônica de gestora deste mercado. Os trajetos, frequência, nível de ocupação dos veículos, tempo de viagem, tempo de espera no ponto, distância entre pontos e qualidade dos ônibus, passaram a estar orientados, exclusivamente, pelas necessidades da população, e não mais por critérios de rentabilidade das empresas (ZILBOVICIUS, 2013). Essa forma de contratação era necessária para expandir o sistema para as periferias, dada a falta de interesse das empresas em fazê-lo,[10] tendo significado, portanto, uma forma de democratização do serviço, que apesar de ser mais demandado pelas classes mais pobres, é ainda mais deteriorado nas áreas distantes do centro. O Gráfico 1.1.2 evidencia a mudança na apreciação do serviço por parte da população durante a gestão Erundina.

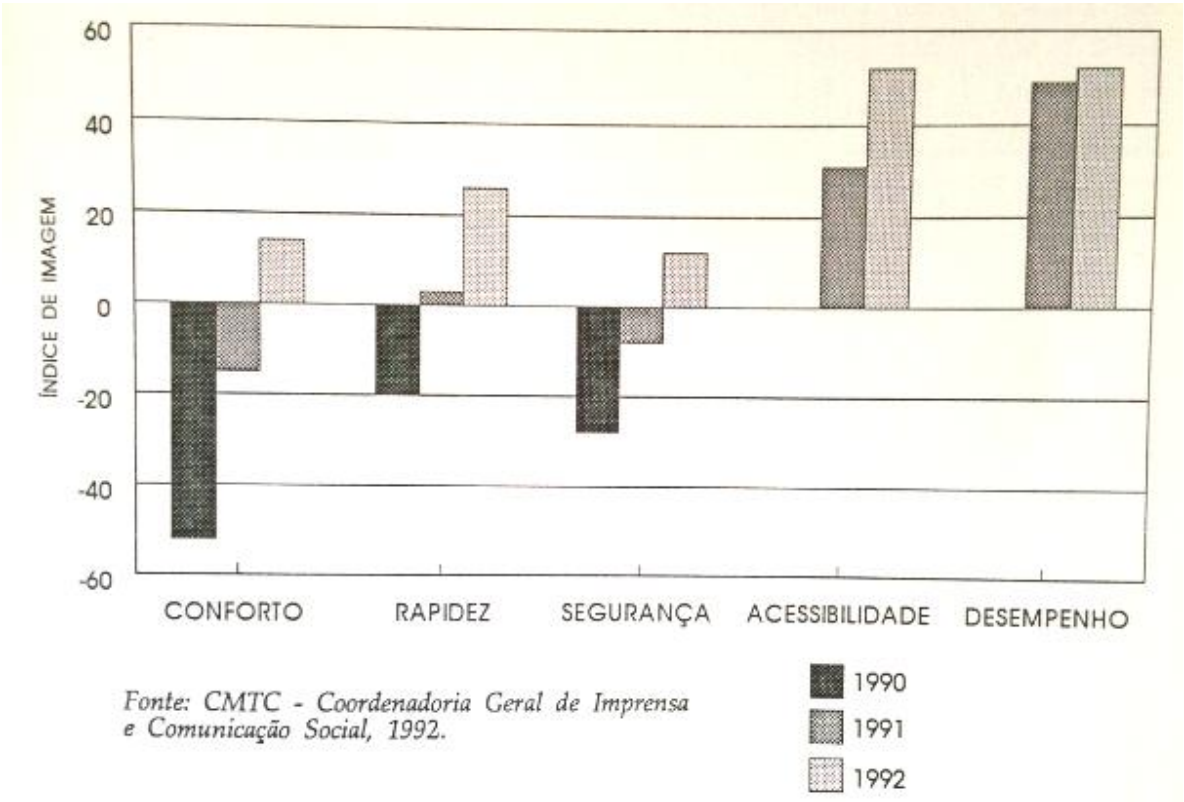
> Do ponto de vista da administração petista, empenhada em inverter prioridades e redistribuir renda, uma outra grande vantagem da municipalização era a de possibilitar o subsidiamento da tarifa. No sistema anterior, somente a empresa de propriedade do município – a CMTC – podia ser subsidiada, sendo que as empresas privadas só podiam ser remuneradas pela receita tarifária. O que impunha à prefeitura o seguinte dilema: ou reajustava continuamente o valor da tarifa pelo aumento do custo do serviço, medido pela planilha, com o risco de exceder o poder aquisitivo do usuário; ou reduzia o valor da tarifa abaixo do custo, sempre em detrimento do passageiro ou do empregado. No sistema municipalizado, a prefeitura passou a pagar às empresas o custo total do serviço prestado efetivamente pelo seu pessoal e pela sua frota, calculado em duas parcelas: a) 80% do pagamento total em proporção à distância percorrida; e b) apenas 20% em proporção ao número de passageiros transportados. A receita tarifária pode portanto ser fixada independentemente do custo do passageiro transportado, sendo integralmente repassada pelas empresas privadas ao erário municipal via CMTC. (SINGER, 1996, p. 158)

Publicação da Secretaria Municipal de Transportes – SMT – de São Paulo (1992) afirma que a Municipalização trouxe melhora na qualidade do serviço, identificada com diminuição da lotação média, reduziu a idade média da frota contratada, aumentou a oferta do serviço, reduzindo tempo de espera nos pontos e terminais, ampliou atendimento para regiões antes não servidas de transporte público coletivo, aumento demanda do serviço, melhorando o Índice de Passageiro por Km –

[10] CRUZ, M. F. *Condicionantes metropolitanos para políticas públicas*: análise dos transportes coletivos na Região Metropolitana de São Paulo (1999-2009). São Paulo: FGV, 2010. (p.86).

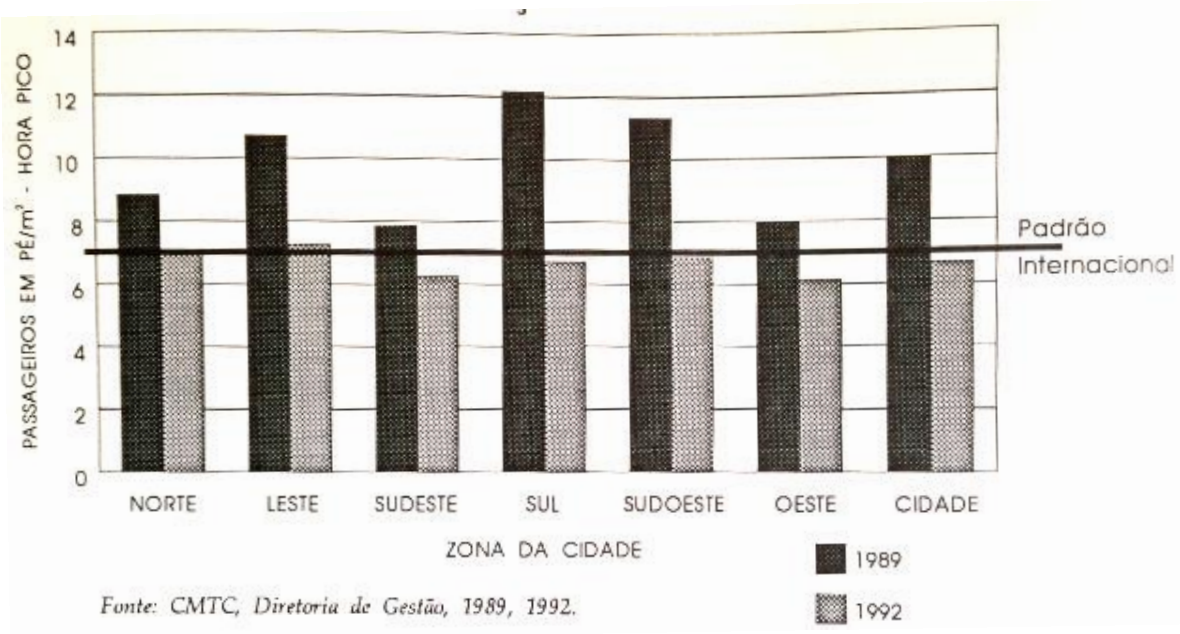
IPK – e Passageiro Transportado por Veículo Dia – PDV –, que possibilitaram a redução do custo por passageiro e manutenção da tarifa em valor reduzido. Tudo isso só fora possível pois o Transporte Coletivo passou a assumir o caráter de serviço público, onde o planejamento das linhas e itinerários, a programação da oferta, a operação do serviço e a tarifa não são definidos segundo interesses de rentabilidade das empresas, mas sim pela necessidade da população. A Secretaria Municipal de Transportes passou a gerir o sistema. A arrecadação passou a ser da prefeitura e não mais da CMTC, e o repasse aos empresários privados contratados era feito por contrato relacionado ao serviço prestado, independendo da tarifa paga pelos cidadãos.

Gráfico 1.1.2 – Opinião dos usuários sobre o serviço municipal de ônibus



Fonte: CAPUSSO (2013).

Gráfico 1.1.3 – Redução da Lotação após Municipalização



A greve dos trabalhadores do transporte municipal, deflagrada no último ano do mandato Erundina, contribuiu para o afloramento da contradição vivida em seu governo em torno dos transportes: não é possível priorizar o transporte público sem apoio da classe trabalhadora organizada, mesmo que isso a beneficie.[11] Sua dificuldade em equacionar a reivindicação de reajuste salarial pelos motoristas e cobradores, com os limites institucionais do orçamento municipal escancarou a crise da estrutura de suprimento do serviço de transporte coletivo implantado na cidade.

Concluimos, dessa forma, que as vantagens na qualidade do serviço, obtidas pela remuneração das empresas no modelo de *fretamento*, atualmente em discussão, devem ser garantidas por subsídios, sendo estes oriundos das três esferas governamentais, pois o erário público municipal dificilmente consegue arcar sozinho com o financiamento do transporte por ônibus com qualidade que faça generalizar seu uso, a partir da migração do transporte individual. Inversamente, percebemos que a elevação dos subsídios às empresas num modelo de concessão que não exija a ampliação da oferta do serviço, não garante esta necessária expansão, pois as empresas, naturalmente, não têm interesse em elevar sua frota e percurso, aumentando seus custos, e em atender linhas com menos passageiros, se este for seu critério de remuneração, o que significa, no limite, que o aumento dos subsídios nessas condições leva à deterioração do orçamento público em favor das empresas com efeitos inócuos na qualidade do sistema. É exatamente isso o que iremos analisar, no Capítulo 1.2, com a passagem para uma nova gestão da prefeitura.

Quanto à idéia da *Tarifa Zero*, esta não aconteceu por duas razões, como pontua Lúcio Gregori em nossa entrevista: primeiro, os interesses representados na Câmara Municipal são vinculados à parcela mais abastada da população, usuária do automóvel como forma de deslocamento, pois são estes que financiam a campanha dos vereadores – fato evidenciado por pesquisa do Instituto Toledo e Associados de 26 de Dezembro de 1990.

> Em dezembro de 1990, o Instituto Toledo & Associados realizou, a pedido da Prefeitura, pesquisa de opinião sobre a tarifa-zero em São Paulo, tendo averiguado que 65,3% eram a favor da proposta, 27,6% eram contra e 7% não sabiam responder. Digno de nota é que nada menos de 82,4% dos entrevistados sabiam que a aplicação da tarifa-zero exigiria um aumento do IPTU. A grande maioria dos que apoiavam a proposta não estavam iludidos de que ela sairia de graça. (SINGER, 1996, p. 146)

A segunda razão é curiosa, e explica a reprovação do projeto mesmo internamento no PT. Segundo Lúcio, se a Tarifa Zero fosse implantada, Luiza Erundina se tornaria "a rainha da cidade brasileira", dada a revolução em justiça social e tributária que a medida significaria. Ora, nem os próprios colegas de partido desejaram tamanho sucesso para a ex-prefeita e temiam mais o sucesso que o fracasso do projeto.

De maneira aparentemente paradoxal, a gestão que mais priorizara o transporte público coletivo até então, foi a mesma que criou o espaço institucional de regulação e forneceu argumentos técnicos para a privatização da CMTC. Seguiu-se o abandono do investimento no modal coletivo na administração municipal posterior. As denuncias de abuso do sistema pelas empresas, que colocavam ônibus demais nas ruas, somados aos desperdícios nos recursos e crescimento de cabides de emprego, foram ainda mais fatais para destruir a boa imagem da empresa que já houvera sido exemplo operacional e até industrial, em seus 49 anos de existência.[12]

[11] SADER, Emir. *Idem (p. 125)*.
[12] BAZANI, Adamo. *Dia do Motorista: Bom humor e muita história dos transportes.* **Blog Ponto de Ônibus.** Julho 2013.

1.2 – Gestão Maluf e Pitta: Privatização, Obras Viárias e Explosão do Transporte Clandestino 1993-2000

Finda a experiência petista na gestão municipal, é eleito Paulo Maluf em 1993 pelo PDS, com o emblemático título de grande "tocador de obras". Político de grande prestígio durante a ditadura militar, foi prefeito de São Paulo (1969 – 71) nomeado pelo governador Abreu Sodré, Secretário dos Transportes do Estado de São Paulo(1971 – 75), Governador do Estado de São Paulo (1979 – 82) e Deputado Federal eleito (1982 – 87).[13] Tendo sido apontado pelo Instituto Datafolha como "o melhor prefeito que São Paulo já teve" em 1999, Maluf logrou eleger seu Secretário das Finanças, Celso Pitta, para prefeito em 1996 pelo PPB, sendo ambos posteriormente acusados de diversos escândalos de corrupção.[14] O prefeito Maluf teve uma administração marcada pela execução de grandes obras viárias que continuavam a tradição rodoviarista de Prestes Maia, idealizador e propulsor das obras da atual 23 de Maio e das duas marginais[15]. Como é descrito em seu atual *website*:

> Maluf retomou também a realização de obras na cidade, gerando empregos de tal forma que a Prefeitura tornou-se a maior empregadora no país no ramo da construção civil. Construiu os túneis Janio Quadros, Ayrton Senna, Sebastião Camargo, Tribunal de Justiça, Mackenzie e Maria Maluf, a passagem Tom Jobim, a passagem Euricledes de Jesus Zerbine, o viaduto Bernardo Goldfarb, a avenida Água Espraiada (que entre outras coisas removeu do local a maior favela da cidade), construiu a avenida Jacu-Pessego, a nova avenida Faria Lima, a ponte Julio de Mesquita Neto, a avenida Escola Politécnica, o Complexo Viário de Engenharia Makenzie. No seu governo foram construídos também os viadutos República da Armênia, José Colassuono e Cassiano Gabus Mendes.[16]

Enquanto nos dois últimos anos do governo Erundina é registrado um nível de investimento no sistema viário inferior a média da década de 80 (11% do orçamento público), sendo, grande parte destes, pavimentação de ruas em regiões periféricas, a situação se reverte completamente com o governo Maluf, que aplica 18% de seu orçamento no sistema viário, deixando, em razão disso, uma dívida no valor de R$ 7,67 bilhões, número superior ao orçamento de 1996 (R$ 7,5 bilhões), o que acabou por impedir a continuidade dos elevados investimentos viários na gestão de seu sucessor. (ROLNIK, 2011, p.8)

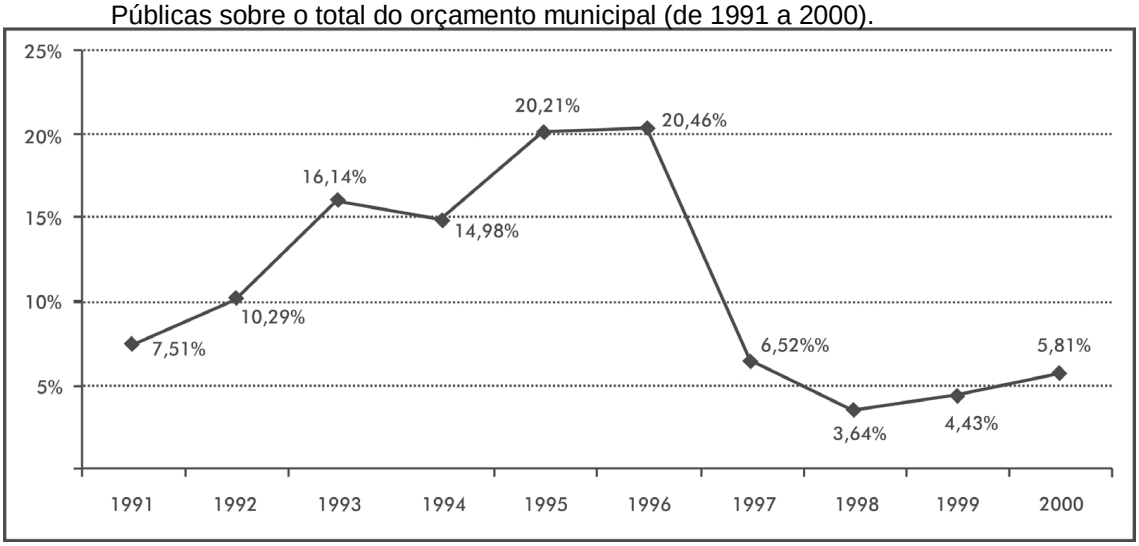
Dentre estes investimentos, segundo estudo de Marques e Bichir (2011), 50% foram investidos em regiões de alta renda, enquanto no período Erundina predominaram investimentos em regiões de baixa renda.[17] A maior parte dos gastos viários de Maluf foram destinados à nova 'centralidade terciária' que emergia ao longo da Marginal Pinheiros, em obras como da Av. Juscelino Kubitscheck, onde destinou-se cerca de R$ 1,74 bilhão em valores de 2002, que tem uso exclusivamente destinado ao transporte individual.

> Constata-se que a gestão Maluf foi capaz de empenhar pouco mais de 60% do orçamento previsto para obras viárias em toda a cidade em apenas três obras

[13] *Histórico Político.* **Web-site MalufSP.**
[14] *Conheça a trajetória política de Celso Pitta.* **Folha de São Paulo.**
[15] *Eleição direta voltou em 53, e Jânio venceu*. **Folha de São Paulo.** 31 Outubro 2004. São Paulo.
[16] **MalufSP.** *Idem.*
[17] MARQUES, E.; BICHIR, R. *Padrões de investimentos públicos, infra-estrutura urbana e produção da periferia em São Paulo*. Espaço & Debates. São Paulo, v.20, n.42, 2001. (p.18)

localizadas justamente na região destinada a ser a 'centralidade global' da capital. (FERREIRA, 2007, p. 207-8)

Gráfico 1.2.1 - Percentual de orçamento empenhado na Secretária de Vias Públicas sobre o total do orçamento municipal (de 1991 a 2000).



Fonte: FERREIRA (2007).

Nesta gestão, é instaurada a forma privatista de operação dos serviços públicos municipais, identificada, por exemplo, na forma escolhida para a instalação de corredores de ônibus, via concessões à iniciativa privada. Buscando implantar linhas estruturais de corredores exclusivos para o transporte público, foi adotado o modelo, *build, operate and transfer* – BOT –, em que "o concessionário privado deveria investir na implantação do corredor exclusivo, realizar a operação por um determinado período e transferir para o poder público ao final do período de concessão." (ANTP/SPTRANS, 2012) Sendo objeto do programa 15 corredores, com extensão total de 241km, concluiu-se o processo de licitação para o período de oito anos, entretanto, por deficiência na análise de viabilidade técnico-financeira e pela escassez de financiamento, agravada pela rejeição das propostas dos concessionários pelo BNDES, o programa foi abandonado sem nenhuma intervenção.

Um contraponto importante, foi a criação do sistema Serviço de Atendimento Especial, 'Atende', por meio do decreto nº 36.071 de 09 de maio de 1996, sendo esta "uma modalidade de transporte porta a porta, gratuito aos seus usuários, com regulamento próprio, oferecido pela Prefeitura do Município de São Paulo, gerenciado pela São Paulo Transporte S.A. e operado pelas empresas de transporte coletivo do município de São Paulo. Destina-se às pessoas com deficiência física com alto grau de severidade e dependência, no horário das 7h às 20h, de segunda-feira a domingo."[18]

[18] *Atende.* **Web-site SPTrans.**

Figura 1.2.1 – Veículo do Sistema Atende

Fonte: Site SPTrans.

Quanto ao transporte público, a gestão Maluf é marcada pela privatização da CMTC, que, segundo o site do ex-prefeito "gastava US$ 1 milhão por dia dos cofres municipais e não atendia a demanda de transporte público da população."[19] Em 1993 a empresa que gerenciava o sistema de transporte e operava cerca de 13 linhas é privatizada com o argumento de ser deficitária financeiramente: "através de três processos de licitação foram transferidas a operação de garagens e frota pública, ou seja, o sistema de transporte coletivo por ônibus passou a ser operado por 47 empresas privadas."[20] Assim, em 1995 é extinta a Companhia Municipal de Transportes Coletivos e é criada a SPTrans – São Paulo Transportes S.A -, sociedade de economia mista, que tem por finalidade a gestão do sistema de transporte da cidade até os dias de hoje.

> A alteração do perfil da frota, da quantidade de ônibus e de funcionários eram medidas indicadas que exigiriam altos investimentos e não gerariam, necessariamente, redução de custos. Optou-se, então, por encerrar as atividades operacionais da antiga CMTC, através da "privatização" de toda a operação dos 2.700 ônibus e das respectivas garagens, reduzindo o quadro de pessoal de 27 mil para cerca de 1.200 empregados. Esse processo se valeu da flexibilidade do mesmo modelo de gestão estabelecido pela Lei n. 11.037/91 [Municipalização]. A forma de remuneração dos serviços prestados pelas empresas contratadas foi inovada, alterando-se o critério anterior de pagamento, calculado pelo custo do quilômetro rodado, por um valor-limite por passageiro transportado. (HIRATA, 2012, p. 444)

Na época, criou-se a difamação infundada de que os empresários passaram a receber da prefeitura sem prestar o serviço, após a Municipalização, pois seriam remunerados por quilômetro rodado, ou seja, bastava colocar o ônibus num cavalete e rodar para ter elevada quilometragem. Erundina havia realmente inundado a cidade de ônibus, e uma forma fácil de desqualificar a mudança na prioridade dos deslocamentos, foi advogar fragilidades extremas na fiscalização para poder descontinuar o que havia sido feito. A análise da avaliação do transporte por ônibus municipal nos permite

[19] **Web-site MalufSP.** *Idem.*
[20] **Web-site TransKuba.**

concluir o seguinte: simplesmente não é possível acreditar que a aprovação do sistema de ônibus municipais aumentou após a Municipalização – e despencou na Gestão Maluf e logo Pitta – se não havia ônibus nas ruas.

Sabemos que a CMTC era uma empresa realmente cara para o município e, mesmo após a grande redução no número de funcionários na gestão anterior a Maluf, ela podia ser utilizada como cabide de empregos. Lúcio Gregori conta o seguinte: "após a Municipalização, um dia chamei o Diretor de Operações da CMTC, e falei que queria saber qual é a planilha de custos da CMTC. Ela tinha um custo aproximadamente o dobro das outras empresas. Aí ele disse, é porque temos uniforme e outras vantagens. Dai eu pedi um cálculo excluindo tudo isso: "quero saber a CMTC vis-a-vis empresas privadas para saber seu custo". Ainda assim ela era 40-50% mais cara que o km das empresas privadas." Essa realidade foi crucial para justificar a privatização da antiga gestora e prestadora de serviços de transporte de São Paulo.

Esta privatização e alteração na forma de remuneração do sistema de ônibus municipal está de acordo com as diretrizes apontadas pelo BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento – e pelo Banco Mundial para o fornecimento dos serviços urbanos na periferia do capitalismo, como aponta Pedro Arantes (2001). Segundo estas instituições, anteriormente à crise da dívida, os sistemas de serviços urbanos deveriam possuir "standards inferiores aos dos países centrais, adequados às possibilidades financeiras da periferia" (ARANTES, 2006, p.5), podendo ser optado um modelo de qualidade convencional para uma porção limitada da população, como acontece com o Metrô, ou um modelo universalizante com menor qualidade e baixo custo unitário, sendo este o caso do ônibus municipal. Com a crise dos anos 80 e a necessidade de ajuste estrutural pelos países periférico, passou a divulgar-se a necessidade de 'Ajuste Urbano' ou 'Ajuste Fiscal das Cidades', para corrigir as "distorções" de preços dos serviços públicos, cobrando seu custo real, realizando cortes nos subsídios e ampliando taxas e impostos urbanos.

> A doutrina da "recuperação plena de custos" (full cost recovery) passou a nortear as políticas urbanas dentro de um modelo "auto-sustentável", baseado em receitas tarifárias não-subsidiadas. O ônus da escolha por serviços piores e mais baratos foi transferido ao usuário (que passa a "autofocalizar" de acordo com sua capacidade de pagamento) – até o limite de não ter serviço algum, caso não tenha como pagar. Essas iniciativas constituíram uma primeira etapa da "transição" das cidades para um modelo de políticas públicas "de mercado", seguida por outra, caracterizada pela transposição da lógica das empresas para a gestão das cidades.(ARANTES, 2006, p.7)

Em São Paulo não foram abandonados os subsídios ao transporte por ônibus municipal, mas o argumento dos custos passou a ser sistematicamente usado para justificar elevações tarifárias e a progressiva deterioração da qualidade do serviço, adequando sua oferta à condição financeira periférica, aparentemente determinada pelo mercado. Já a lógica empresarial adotada na gestão das cidades foi facilmente reconhecível nas medidas de Maluf para o transporte público, pois este não apenas importou uma nova forma de regulação, como passou a gerir o serviço de ônibus com o único objetivo de garantir o lucro dos empresários do setor.

A partir dos anos 90 o modelo de "governança corporativa" passa ser transferido para as cidades, com apoio dos organismos multilaterais, buscando garantir meio institucional estável, em um contexto de privatizações de empresas públicas e expansão dos negócios internacionais. (ARANTES, 2006) Assim, utilizando instrumentos importados e internacionalmente em voga do "New Public Management", termo

cunhado no final dos anos 80 que advoga uma administração baseada nos princípios de racionalidade econômica e 'engenharia de produção' dos serviços públicos, com linguagem típica do *business,* (HOOD, 2011) foram adotados novos critérios de remuneração para as empresas de ônibus municipal em São Paulo, a partir da implementação da estatística de contabilidade, indicadores de *performance* e *rankings*. Tais critérios são, basicamente, um conjunto de técnicas da administração privada aplicados à gestão pública e, ao mesmo tempo, uma nova racionalidade governamental baseada em práticas experimentais moduláveis.

> A renovação da frota realizada pela Prefeitura, benefício suplementar que as empresas obtiveram no negócio, que ainda fazia a publicidade da "eficiência da gestão", não encobria a deficiência do sistema, mas serviu para justificar o aumento da tarifa e a alta dos subsídios municipais a cada ano.(...)Esse modelo de boa gestão urbana não é uma retirada pura e simples do governo de suas funções públicas, mas sim uma reorientação da racionalidade governamental para práticas experimentais, analisadas em cada momento segundo oscilações de variáveis - chave isoláveis em um meio controlado, moduláveis conforme a avaliação dos impactos produzidos. (SPTRANS, apud HIRATA, 2012, p. 445)

Essa nova forma de gestão municipal pode ser inserida na lógica de 'empresariamento urbano', como define o geógrafo marxista David Harvey (1996), em que se impõe "parcerias público-privadas", com o discurso de aumento da competitividade da cidade e retomada de seu crescimento, de forma que as tradicionais demandas sociais passam a estar subordinadas à serviços de exploração por empresas privadas, com execução e concepção especulativa. Como ocorrera no frustrado plano de concessão dos corredores municipais, o transporte público sobre pneus passou a apostar exclusivamente na iniciativa privada para financiar e explorar a provisão do serviço. Como indica Harvey, esta forma de organização favorece subsídios locais ao capital, colaborando para reduzir subsídios aos menos favorecidos.

> Dado que o objetivo principal tem sido o "de estimular ou atrair empresas privadas através da criação de pré-condições para um investimento lucrativo", o governo local "de fato acabou por sustentar a empresa privada, participando do fardo dos custos de produção". (...) ao mesmo tempo em que os subsídios locais para o capital provavelmente irão aumentar, a provisão local para os menos privilegiados irá diminuir, produzindo uma maior polarização na distribuição social da renda real.(HARVEY, 1996, p.58)

A privatização definiu o transporte público como *Market-oriented* e é considerada por Hirata (2012) como a causa primordial da explosão de "perueiros" que ocorreu na cidade. A grande redução na oferta de transporte coletivo pelo sistema oficial motivou o aumento da modalidade clandestina, realidade já conhecida no Brasil antes mesmo da primeira regularização de sistemas de transporte público(ANTP/SPTRANS, 2012), que passou agora a ocupar o espaço aberto pela privatização via informalidade.

Segundo, ainda, a ANTP/SPTrans (2012), o fenômeno não esteve apenas ligado às deficiências do transporte regular e regulamentado, podendo ser explicado pela mudança nos critérios para a importação de micro-ônibus, que, passando a fornecer facilidades para os veículos do tipo "van", possibilitou a explosão dessa forma de trabalho informal num contexto de elevado desemprego.

> A clandestinidade no transporte de passageiro remonta ao início do transporte

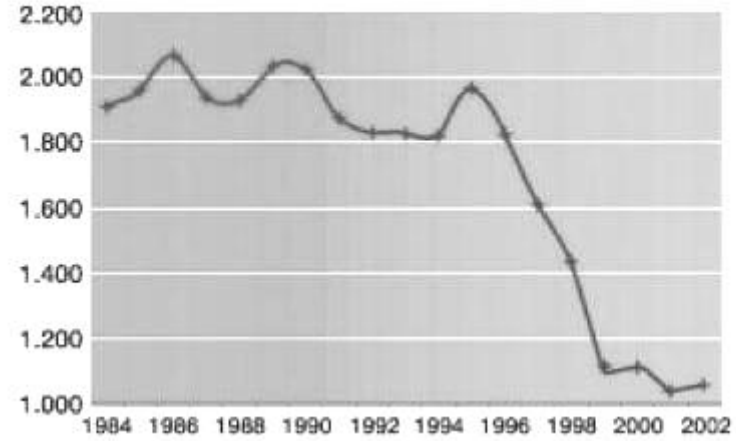
> regular e pode ser considerado como fenômeno universal. Anteriormente era feita por ônibus usados, originários das empresas regulares. A partir de 1994 passou-se a utilizar veículos importado tipo "van" e de fabricação nacional - as "Kombis". A partir de então o transporte clandestino passou a se disseminar por diversas cidades brasileiras, surgindo também o "Moto taxi", operando com níveis elevadíssimos de risco de acidentes. (RAYMUNDO, 2013, p. 5)

Além dos fatores conjunturais que possibilitaram a expansão desta forma de trabalho não regulado, cabe considerar a existência da informalidade como característica estrutural de nossa industrialização dependente, baseada em altas taxas de exploração da força de trabalho (baixos salários) e, ao mesmo tempo, "poupadora de mão de obra", que deixa desamparada pelo Estado e à margem do setor produtivo, um grande contingente de população para além do "exército industrial de reserva", que só pode sobreviver nos meandros da economia informal. Esta dependência do trabalho informal, inerente à nossa economia, é agravada nos anos 90 em São Paulo pelo aumento do desemprego gerado pelo processo de desconcentração produtiva das indústrias que a cidade viu ocorrer, como aponta Ana F. A. Carlos (2009):

> O modo como se processa historicamente a urbanização vai revelar que o número de desempregados tende a se agravar posto que o setor terciário não consegue mais absorver, no número desejado, uma população que está desempregada, à qual se soma uma população que está sendo expulsa do setor industrial em razão da extinção de empregos. Há, nesse sentido, uma articulação dialética entre o setor informal da economia, que nasceu junto com o processo de industrialização dependente como solução de sobrevivência de uma classe não absorvida pela indústria nascente, e o novo desempregado. (CARLOS, 2009, p. 305)

O número de passageiros do transporte regular municipal passou a cair drasticamente a partir de 1996 e, com eles, a rentabilidade do sistema. Para o Deputado Federal Carlos Zarattini (PT), em artigo de 2003, as razões da queda na receita tarifária esteve ligada à implantação de terminais de integração na região central, que possibilitavam economia para a população, que podiam trocar de linha sem pagar uma segunda tarifa, sem reduzir o custo das empresas; ao aumento das linhas intermunicipais em concorrência com as municipais; a ampliação das linhas e veículos de pequeno porte regularizados no sistema bairro-bairro; e "à proliferação do transporte clandestino por meio de "peruas" que chegou a quinze mil veículos." (ZARATTINI, 2003)

Gráfico 1.2.2 – Passageiros das empresas regularizadas, por ano, em milhões – 1984 a 2002.



Fonte: ZARATTINI (2003)

Abortado o projeto de racionalização do sistema iniciado na gestão Erundina, os empresários passaram a pressionar a aprovação de novas linhas pela recém-criada SPTrans, sendo estas linhas "muitas vezes concorrentes com a de outras empresas, para aumentar seu custo e, conseqüentemente, sua receita." Sem fiscalização eficiente sobre os horários e sem a priorização do ônibus no sistema viário, a qualidade do serviço apenas piorava e o número de passageiros diminuía, enquanto o transporte clandestino aumentava. A solução adotada foi o aumento dos subsídios: "Entre 1997 e 2000 a Prefeitura aportou cerca de R$ 1 bilhão para as empresas de ônibus, mas nem por isso o sistema melhorou."(ZARATTINI, 2003) Assim, em 1998 reformularam-se os contratos fixando percentuais da arrecadação total entre as empresas, estabelecendo um "custo padrão" e um "passageiro padrão" para efeito de cálculo. O resultado foi desastroso para os cidadãos, mas não deixou de agradar os empresários do setor.

> Fixados os percentuais criou-se a chamada "pizza" – apelido do novo contrato em decorrência da sua similaridade com os chamados "gráficos do tipo pizza". A partir daí, muitas empresas passaram a reduzir seus custos operacionais, diminuindo partidas[circulação pela linha], mas mantendo seu "custo padrão". O resultado não poderia ser outro: queda ainda maior no número de passageiros e aumento crescente do número de lotações clandestinas. E mais subsídio...(ZARATTINI, 2003, p. 192)

Esta última situação, apresentada por Zarattini, nos permite considera-la como uma forma do fenômeno que Carlos Vainer chamou "democracia direta do capital", em artigo sobre os megaeventos no Rio de Janeiro. (VAINER, 2011) Da mesma forma em que o setor público permitiu, em um regime jurídico excepcional e não transparente, benefícios exorbitantes à FIFA e as empresas a ela associada, os empresários do transporte por ônibus, nos bastidores da institucionalidade também não transparente, tomaram a administração do serviço que eram concessionários, de forma ilegal, definindo sem mediações a forma em que iriam fazê-lo, visando apenas o benefício próprio ao escolher as linhas que iriam atuar e como seriam remunerados.

Em artigo do Doutor em Sociologia pela USP, Daniel Veloso Hirata (2012), vemos que autores apontam convergência de interesses entre os empresários de ônibus e os proprietários de peruas: dado o caráter historicamente oligopolista do setor na cidade, permitiu-se a concorrência do transporte clandestino no período pós-privatizações para logo vê-los em declínio, retomando para os grandes empresários a parcela de mercado perdida, mas didivindo parte deste com alguns poucos perueiros que se integraram legalmente. Outro ponto por ele levantado é a grande coincidência dos novos atores do setor informal com seu passado como trabalhadores demitidos da CMTC:

> Não se pode afirmar com certeza que os trabalhadores que compunham o sistema de transporte clandestino tiveram em sua totalidade origem nos antigos funcionários da CMTC. Mas, é impressionante a quantidade de perueiros que tiveram passagem pela CMTC, fato que pode ser constatado em um levantamento sobre os trabalhadores do setor.(...) Os trabalhadores demitidos nunca mais conseguiram um trabalho melhor ou igual ao da CMTC, mesmo os que foram incorporados nas empresas privadas de transporte da SPTrans. Os ex-funcionários, no entanto, conheciam muito bem os percursos que os ônibus realizavam, os buracos da malha de cobertura, sabiam como organizar a linha e suas falhas, conheciam os meandros do que chamam de "sistema", portanto, tinham competência para realizar o mesmo trabalho de maneira informal. (HIRATA, 2012, p.446)

O crescimento do transporte clandestino se explicaria, do ponto de vista do

cidadão, por sua maior eficiência face o sistema oficial, devido a quatro elementos explicativos: a) as empresas privadas não conseguiam ou não tinham interesse em prover uma oferta suficiente do serviço, gerando superlotações nas linhas existentes e ausências de trajetos com grande demanda; b) o transporte informal penetrava o interior dos bairros, fornecendo um serviço mais cômodo ao usuário, que não tinha mais necessidade de se deslocar até a avenida mais próxima; c) os perueiros circulavam por trajetos mais rápidos, dada sua flexibilidade, evitando congestionamentos e atendendo diretamente o interesse dos usuários; d) a passagem custava quase a metade do preço. Tais fatores explicam a redução no número de passageiros de mais de 800 mil em 1990 para menos de 400 mil em 2000. (HIRATA, 2012) Esta realidade da década de 90 evidencia como a menor densidade de passageiros por veículo, uma ampla oferta de linhas e um menor preço tarifário são fatores que estimulam o uso do transporte coletivo, pois mesmo com as desvantagens de segurança e não institucionalidade do transporte por lotação, este conseguiu abocanhar grandes fatias do mercado regular neste período.

Com o grande aumento nessa modalidade ilegal de transporte coletivo, os perueiros passaram a se organizar em associações, posteriormente legalizadas como cooperativas, mantendo a mesma infraestrutura e corpo dirigente. Tais cooperativas tinham a função de organizar a regularização de seus associados; 'negociar' com a SPTrans a liberação de peruas apreendidas pela fiscalização; e controlar o fundo de caixa, que além de custear os próprios funcionários, servia, principalmente, para garantir a manutenção das linhas. Em volta do sistema de apreensão de motoristas irregulares estruturou-se um verdadeiro mercado de extorsões, envolvendo fiscais da SPTrans, fiscais da EMTU, traficantes locais e até policiais militares, como relata Hirata (2012) em seu estudo da trajetória do perueiro identificado como Hernandes. Quanto à manutenção da linha, uma quantia em dinheiro era necessária para financiar não apenas os apadrinhamentos políticos necessários para garantir a proibição de perueiros competidores, mas também para financiar a segurança do serviço pelo poder informal dos traficantes de drogas de cada região. Esta pesquisa não permite afirmar tal realidade para todo território da cidade, entretanto, pudemos verificar a grande interpenetração do mercado de cooperativas com o poder paralelo nos bairros, a partir de entrevistas que fizemos com antigos perueiros.

Além disso, a competição interna ao sistema de cooperativas era acirrada e apenas grupos de maior influência política conseguiam ser regularizados. "Realmente, a regularização foi muito reduzida no final dos anos 1990, foram pouquíssimas as cooperativas que conseguiram o benefício, se contabilizada a estimativa total de perueiros, aproximadamente dez por cento do total."(HIRATA, 2012, p. 450) Segundo o estudo de Hirata, no nível local e a partir das articulações entre polícia e patrões do tráfico de drogas, não há evidências de uma organização de grande envergadura e articulação que pudesse receber o título de "crime organizado". Já nos níveis superiores desse mercado informal de favorecimentos e irregularidades, ligados diretamente aos políticos e fiscais, uma organização mais clara e articulada pode ser identificada. Contrariamente à ideia de uma máfia organizada de perueiros, o que o autor enxerga é a institucionalidade e a política oficial como espaço central para o desenvolvimento da atividade legal e ilegal do transporte de passageiros, como sintetizado no seguinte trecho:

> Em primeiro lugar, o processo de metamorfose da CMTC em SPTrans; em segundo, as atividades das entidades associativas dos trabalhadores do transporte clandestino, tudo sendo feito no campo produzido pela ação da

> prefeitura. No centro, a produção de uma demanda no transporte clandestino via a privatização da antiga empresa pública. De um lado a regularização da categoria junto à SPTrans por meio de acordos clientelísticos e a negociação da liberação das peruas apreendidas através da corrupção dos fiscais; de outro, a proteção organizada pela associação de membros da Câmara municipal com o tráfico de drogas ou a polícia. Nada disso se faz paralelamente ao poder municipal, mas, sim, em convergência e no raio de ação delimitado por este. (HIRATA, 2012, p. 454)

A degradação do transporte público coletivo impactou enormemente a vida da população que passou a desejar um tratamento diferente à questão. Os trabalhadores, reféns do sistema municipal de transporte, pioraram ainda mais suas condições de vida e os moradores das periferias passaram a sofrer de forma mais cruel o que Lucio Kowarick chama 'Espoliação Urbana'. O nosso capitalismo de baixos salários e abundância de trabalhadores permite a degradação total do transporte coletivo, tendo a rotatividade no emprego como efeito colateral de uma mão-de-obra facilmente substituível e descartável.

> Submetido à engrenagem econômica da qual não pode escapar, o trabalhador, para reproduzir sua condição de assalariado e de morador urbano, deve sujeitar-se a um tempo de fadiga que constitui um fator adicional no esgotamento daquilo que tem a oferecer: sua força de trabalho. E como esta, pelo menos nos níveis de qualificação mais baixos, é abundante, a engrenagem econômica pode facilmente substituí-la tão logo o desgaste a que está sujeita faça decair sua produtividade. (KOWARICK, 1979, p. 36)

Quando inicia o governo Marta Suplicy (PT), em 2001, o cenário havia se deteriorado bastante, e uma guerra contra a "máfia dos perueiros" se instalara, numa articulação entre o poder municipal, as empresas concessionárias e a mídia, que insistentemente denunciava o envolvimento do crime organizado no sistema e o risco de acidentes inerente ao sistema clandestino. É nesse momento que uma nova forma de regulação do sistema de transportes entra em cena, regularizando de vez os trabalhadores do mercado informal, juntamente com a adoção do popular Bilhete Único.

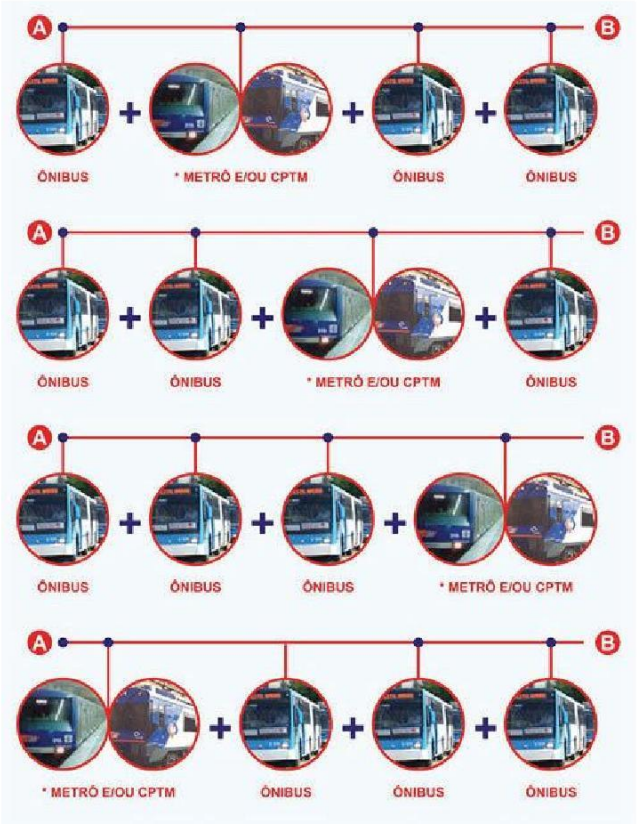
1.3 – Gestão Suplicy: Integração pelo Bilhete Único, Nova forma de Regulação 2001-2004

Em 2001 o PT consegue novamente chegar à prefeitura com uma mulher, Marta Suplicy, que logra vencer Maluf em acirrada disputa. Logo em seu primeiro mandato foi proposta e iniciada a instalação do Sistema Interligado para o transporte público municipal, reestruturando a forma de organização técnica-institucional da SPTrans e o modo de operação das linhas de ônibus, buscando priorizar o transporte público. Também foi reestruturada a forma de remuneração das empresas, que passaram a atuar em um novo sistema de concessões definido pela Lei nº 13.241 de 12 de Dezembro de 2001. Com o advento deste sistema, foi generalizada a bilhetagem eletrônica, através de cartão com chip – alcunhado Bilhete Único – que possibilita, atualmente, o uso de até 4 veículos no período de 3 horas pagando apenas uma tarifa.

Figura 1.3.1 – Validador de Cartão Bilhete Único em Ônibus

Figura 1.3.2 – Smart Card Bilhete Único de São Paulo

Figura 1.3.2 – Possibilidades de Integração nos diferentes modais em São Paulo



Fonte: Site SPTrans.

Salvo no sistema de ônibus intermunicipais coordenados pela EMTU/SP, Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos, que a partir de 2011 adota a integração Metro/CPTM via cartão 'BOM' – Bilhete de Ônibus Metropolitano -[21], o Bilhete Único é utilizado em todos os outros meios de transporte público de São Paulo, tendo como função possibilitar a transferência gratuita entre linhas de ônibus e o desconto tarifário

[21] *Utilização do cartão BOM nas estações da CPTM e do Metrô aproxima-se de um milhão de usuários.* **EMTU.** São Paulo. 21 Fevereiro 2013.

na integração entre o serviço de ônibus municipal e sistema metropolitano metro-ferroviário. O cartão pode ser adquirido e recarregado em postos espalhados por toda a cidade, localizados nos terminais da SPTrans, estações do Metrô e CPTM, casas lotéricas da Caixa Econômica Federal e outros estabelecimentos comerciais de grande afluxo de pessoas. O sistema também adotou o monitoramento via satélite em tempo real, conforme descrito por estudo da ANTP e SPTrans:

> A oferta do serviço de transporte é monitorada por equipamento eletrônico informatizado por meio do Sistema Integrado de Monitoramento - SIM, que permite gerenciar de forma ágil o serviço de ônibus da cidade com ajuste em tempo real dos horários e partidas e notificação para intervenção imediata em casos de emergência. Utilizando mapeamento detalhado da cidade, o SIM dispõe de informações sobre a localização de cada veículo da frota em operação, por intermédio de equipamentos de GPS instalado nos ônibus, e informações sobre a situação operacional através de 500 câmeras instaladas nos terminais e paradas dos corredores de ônibus que monitoram a movimentação dos usuários e veículos. (ANTP/SPTRANS, 2012)

Para a viabilidade do sistema, foi adotado o uso de cartões inteligentes (smartcard), que não necessitam contato com o validador, sendo considerado possuidor dos maiores níveis de segurança já alcançado por este tipo de tecnologia. O smartcard apresenta as vantagens de evitar evasão de receita da empresa; aumentar segurança dos passageiros, por reduzir assaltos aos ônibus; regularizar passes escolares, eliminando falsificações; deficientes e idosos podem viajar com mais conforto por não estarem restritos aos assentos anteriores à catraca; e provocar mudança cultural na cidade, aumentando mobilidade urbana. (FOLTRAN, 2009)

Segundo a ANTP, em pesquisa de 2004, ano em que fora adotado, 98% dos usuários de transporte público já conheciam o Bilhete Único. As principais vantagens da inovação por eles apontadas foram a possibilidade de pegar vários ônibus com uma só passagem (78%); passar mais rápido a catraca e chegar mais rápido ao destino (48%).[22] Os administradores e gestores do sistema de transporte apontaram como vantagens o menor tempo de embarque; a contabilização do vale-transporte; a contabilização das gratuidades; aumento da segurança embarcada; redução da evasão de receitas; antecipação e melhor controle da arrecadação. (FOLTRAN, 2009) A Tabela 1.3.1 ilustra a economia possibilitada pelo novo sistema e a Tabela 1.3.2 a evolução do número de passageiros, que aumenta em quase 50% de 2004 para 2005, tendo a elevação no subsistema local sido da ordem de 77%. Tal aumento exemplifica o quanto a tarifa é um fator de repressão na demanda por transporte público.

Outro estudo da ANTP/BNDES (2007) indica que uma integração eficientemente realizada trás como benefícios: 1) racionalização dos custos de transporte; 2) otimização do espaço viário; 3) reorganização espacial da cidade; 4) redução da interferência com o trânsito; 5) redução dos índices de poluição ambiental; 6) redução do número de acidentes de trânsito; 7) melhora no conforto para o usuário; e 8) ampliação da acessibilidade.

[22] *Pesquisa de Imagem dos Transporte na Região Metropolitana de São Paulo*. **ANTP.** São Paulo. 2004

Tabela 1.3.1 – Preço da Tarifa antes e depois do Bilhete Único Integrado – 2007

Quantidade de Integrações	Tarifa s/ BU	Tarifa c/ BU
0	R$ 2,30	R$ 2,30
1	R$ 4,60	R$ 2,30 ou R$ 3,65*
2	R$ 6,90	R$ 2,30 ou R$ 3,65*
3	R$ 9,20	R$ 2,30 ou R$ 3,65*

Tabela 1.3.2 – Evolução do Número de Passageiros de Ônibus Municipal em São Paulo em Milhões de Pessoas – 2003-2009

Período	Subsistema		Total
	Estrutural	Local	
2003	975	227	**1202**
2004	1135	543	**1678**
2005	1543	964	**2507**
2006	1569	1092	**2661**
2007	1590	1142	**2732**
2008	1734	1102	**2836**
2009	1716	1153	**2869**

Fonte: Site SPTrans

Segundo CRUZ (2010), o aumento verificado no número de passageiros a partir de 2003 se justifica pelo crescimento econômico da região, pelo aumento na velocidade do sistema, proporcionada pelos corredores, mas, principalmente, pelo barateamento do serviço, que favoreceu seu uso pelas classes C e D, e possibilitou uma competição via preço com o automóvel privado, gerando migração desde o modal particular de locomoção para o coletivo.

Mesmo com grandes vantagens e significativas melhorias geradas pelo projeto de Integração pelo Bilhete Único, estudo da SPTrans aponta como impacto negativo do programa o estímulo à expansão horizontal da cidade para as periferias, dada a possibilidade de moradia cada vez mais longe com um transporte com mesmo custo. Tal afirmação é questionável, pois o espraiamento horizontal da cidade é mais fruto de especulação imobiliária e valorização extrema nas áreas centrais, que fruto da integração nos transportes públicos.

> A grande dificuldade que surge na prestação dos serviços dessa imensa rede de linhas de ônibus é a extensão da mancha urbana, que tem levado as populações mais dependentes dos transportes públicos cada vez para mais longe e, com isso, tornado mais afastado o destino das suas viagens. A implantação do Bilhete Único, por um lado, foi o instrumento facilitador que estimulou as integrações sem onerar o passageiro do sistema, mas, por outro lado, estimula o uso de longos percursos em um modo de transporte que não opera em altas velocidades, penalizando o passageiro pelo alongamento do tempo de viagem. (SPTRANS, 2012, p. 22)

Outra questão complexa, presente ainda nos dias atuais, é o aumento nas gratuidades e descontos promovidos pela integração dos modais, que é somada à difícil disputa pela repartição dos recursos entre a SPTrans municipal e o Metrô/CPTM estaduais. Tal disputa foi ainda mais agravada pela entrada da concessionária ViaQuatro, operadora da linha 4 do Metrô sob Parceria Público Privada, a partir de junho de 2010. A redução na arrecadação tarifária é o principal motivo recorrentemente alegado para a elevação do valor da tarifa.[23] Anteriormente à adoção do BU, a gestão municipal pagava pelas gratuidades aproximadamente R$ 80 mil por mês aos operadores, tendo este valor passado a R$ 50 milhões no final de 2004, ano da adoção

[23] SÃO PAULO, CAMARA MUNICIPAL. *Apresentação feita pela SPTrans na 3ª R.E*. **CPI-Transporte Coletivo.** São Paulo. 26 Julho 2013.

do sistema, o que levou a SPTrans a definir o limite de 4 integrações no período de 2 horas, salvo em casos de comprovada excepcionalidade, visando reduzir o impacto do fenômeno. (HIDALGO, 2008)

> Para se ter uma ideia do impacto do Bilhete Único no sistema municipal de ônibus, na média de junho de 2008 a junho de 2009, foram realizados por mês 79,7 milhões de integrações gratuitas por meio do Bilhete Único, representando 33,3% do total de embarques no sistema. Após a integração metropolitana, 14 milhões de passageiros por mês se beneficiam de um desconto de 24% para usar as infraestruturas estadual e municipal de transporte coletivo. (CRUZ, 2010, p. 103)

A Tabela 1.3.3 mostra a repartição da tarifa integrada entre SPTrans e sistema estadual, mostrando uma divisão em que cabe entre 47% à 50% para o município. É estabelecido no acordo firmado entre as partes que "O Estado de São Paulo e o Município de São Paulo definirão, de maneira autônoma e independente, o valor de sua respectiva parcela no Bilhete único Integrado, o qual não poderá ser superior ao valor de sua tarifa unitária" (Cláusula Terceira – Termo Aditivo nº3 ao Convênio de Integração Operacional e Tarifária nº 2005/23, celebrado entre a SPTrans, Companhia do Metropolitano de São Paulo e CPTM). O mesmo vale para o reajuste da tarifa integrada.[24] Tal repartição de recursos é importante, pois é a partir dela que deverão ser equacionadas as receitas da SPTrans com a forma de remuneração das empresas, o que implica em eventuais aumentos nos subsídios do município ou mudança no valor da tarifa, agora definida conjuntamente pelos dois entes federados, com implicações recíprocas.

Tabela 1.3.3 – Evolução da Partição Tarifária entre SPTrans – Metrô – CPTM, no Bilhete Único desde sua Integração.

		TARIFA SPTRANS				TARIFA SISTEMA TRILHOS			
Data	TARIFA INTEGRADA ÔNIBUS-TRILHOS	USO EXCLUSIVO NOS ÔNIBUS	PARCELA NA TARIFA INTEGRADA	DESCONTO CONCEDIDO NA INTEGRAÇÃO	% DESCONTO CONCEDIDO	USO EXCLUSIVO NOS TRILHOS	PARCELA NA TARIFA INTEGRADA	DESCONTO CONCEDIDO NA INTEGRAÇÃO	% DESCONTO CONCEDIDO
30/12/2005	R$ 3,00	R$ 2,00	R$ 1,45	R$ 0,55	27,50%	R$ 2,10	R$ 1,55	R$ 0,55	26,19%
30/11/2006	R$ 3,50	R$ 2,30	R$ 1,75	R$ 0,55	23,91%	R$ 2,30	R$ 1,75	R$ 0,55	23,91%
9/2/2008	R$ 3,65					R$ 2,40	R$ 1,90	R$ 0,50	20,83%
9/2/2009	R$ 3,75					R$ 2,55	R$ 2,00	R$ 0,55	21,57%
4/1/2010	R$ 4,00	R$ 2,70	R$ 2,00	R$ 0,70	25,93%				
9/2/2010	R$ 4,07					R$ 2,65	R$ 2,07	R$ 0,58	21,89%
5/1/2011	R$ 4,29	R$ 3,00	R$ 2,22	R$ 0,78	26,00%				
13/2/2011	R$ 4,49					R$ 2,90	R$ 2,27	R$ 0,63	21,72%
12/2/2012	R$ 4,65					R$ 3,00	R$ 2,43	R$ 0,57	19,00%
2/6/2013	R$ 5,00	R$ 3,20	R$ 2,39	R$ 0,81	25,31%	R$ 3,20	R$ 2,61	R$ 0,59	18,44%
24/6/2013	R$ 4,65	R$ 3,00	R$ 2,22	R$ 0,78	26,00%	R$ 3,00	R$ 2,43	R$ 0,57	19,00%

Fonte: Requerimento Ofício CPI – Transporte Coletivo nº 034/2013

Com a adoção do BU foi possível iniciar a reestruturação de linhas e racionalizar o sistema de transporte público, agora pensado na complementariedade entre as linhas e com os modais de alta densidade de passageiros, a saber, o Metrô e Trem Metropolitano. Segundo Rolnik e Klintowitz (2011), tal reorganização garantiu a redução dos custos do sistema, reduzindo a pressão sobre o valor da tarifa, que teve reajuste atenuado durante a gestão Marta. Outra consequência positiva foi a utilização de veículos menores em lugares de menor demanda, o que permitiu o aumento na frequência dos ônibus e redução de tempo de espera. Tal medida, associada à adoção de corredores e faixas exclusivas, permite a redução de veículos ociosos, aumento na velocidade comercial e, consequentemente, redução no tempo de viagem dos

[24] Requerimento Ofício CPI – Transporte Coletivo nº 034/2013, de 01/08 2013. **SPTrans**, Partição Bilhete Único.

passageiros e nos custos dos empresários. (ZARATTINI, 2003)

> Além dessas medidas, foi realizada uma renovação da frota, que passou a ter 4.008 novos veículos (SPTrans). Apesar de a evolução desse sistema em direção à adoção de um sistema de integração metropolitano do bilhete único só ter se iniciado em dezembro de 2005 – já na gestão de José Serra –, quando foram integrados os ônibus municipais com as linhas de Metrô e de trens da CPTM – os investimentos na construção de novos corredores de ônibus previstos no sistema foram interrompidos, assim como um conjunto de medidas que ainda eram necessárias para implantar mais plenamente a troncalização. (ROLNIK, 2011)

Entre 2001 e 2004 investiu-se em novas infraestruturas para o novo sistema, através das seguintes medidas: a) instalação de cinco corredores de ônibus; b) reforma de três corredores já existentes; c) instalação de dez novos terminais urbanos. Para a estruturação de um sistema tronco-alimentado, a ação do poder municipal neste período foi a que apresentou maior volume de investimentos priorizando o transporte coletivo. "De fato, 64% da extensão de vias exclusivas para o transporte coletivo até 2004 foi implantada no período de 2001 a 2004 (70,5km de um total de 110,2km)." (ANTP/SPTRANS, 2012) Além dessas iniciativas, a proposta da gestão petista para a mobilidade urbana, condensada no relatório de 2004 'São Paulo Interligado – O Plano de Transporte Público Urbano Implantado na Gestão 2001 – 2004', propôs a criação de 325,1 km de 'Passa-Rápido' - segregação de uma faixa junto ao canteiro central, onde se localizam as paradas para ônibus com portas à esquerda, sem separação física entre ônibus e automóveis, porém com fiscalização por câmaras de TV, além de projeto especial de paisagismo e iluminação visando tratamento diferenciado ao pedestre – dos quais "39,7 km já estavam em operação (Corredores Paes de Barros, Santo Amaro/Nove de Julho, Vila Nova Cachoeirinha e Itapecerica), 70,5 km foram implantados entre 2001 e 2004 e 10,8 km pertencem ao denominado "Paulistão" (inicialmente batizado como "Fura Fila" e atualmente conhecido por "Expresso Tiradentes"). Os demais 121,0 km ficaram para implantação futura." (ANTP/SPTRANS, 2012)

Uma outra novidade adotada foi a interligação da nova Lei dos Transportes com o Plano Diretor Estratégico da cidade, Lei nº 13.430 de 13 de agosto de 2002, que inclui a rede de transporte público como um dos componentes estruturais da área urbana, dando prioridade para a circulação da modalidade coletiva de deslocamentos sobre o tráfico geral, gerando instrumentos para o financiamento desta infra-estrutura e relacionando a reflexão sobre o transporte com outros aspectos da dinâmica urbana.

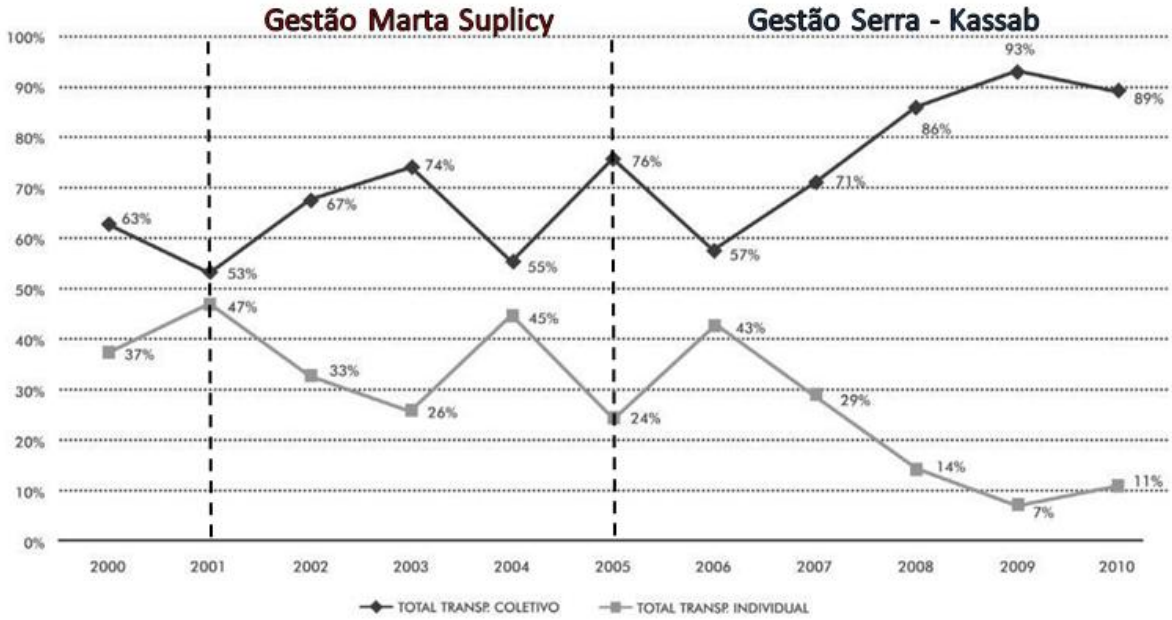
O prefeito José Serra (PSDB), de mandato entre 2005 e 2009, não manteve a política da gestão anterior, impedindo que prosseguisse a racionalização dos itinerários pelos operadores e a melhora na qualidade do serviço. Após 2004, ao menos 80% das anteriores 1.300 linhas de ônibus apresentavam algum tipo de irregularidade, tais como sobreposição entre elas, competição entre ônibus, vans e micro-ônibus, frequentemente superlotados ou vazios, o que onerou pesadamente o custo total do sistema. (HIDALGO, 2008)

O gráfico 1.3.1 aponta a evolução do montante de investimentos aplicados ao transporte público, incluindo os subsídios aos operadores do serviço, em relação ao modal privado, evidenciando a tendência a priorizar o modal coletivo a partir da gestão de Marta Suplicy. Rolnik e Klintowitz (2011) fazem a seguinte consideração:

> A partir de 2005, os percentuais de investimento em transporte coletivo sofrem oscilações, (...) até que, em 2007, na gestão Kassab, inicia-se uma

> nova tendência de crescimento progressivo, chegando a 2009 com 93% do investimento. Nesse período, são concluídas as obras no Expresso Tiradentes – que estavam paralisadas desde o governo Celso Pitta (2000) –, as obras nos terminais Mercado e Sacomã, além da extensão até a Vila Prudente. Entretanto, (...) desses 93% de investimento em transporte coletivo, 46% são representados pelos subsídios concedidos e não na ampliação da capacidade e modernização do sistema. (ROLNIK, 2011)

Gráfico 1.3.1 – Evolução dos investimentos municipais em transporte na cidade de São Paulo, com inclusão dos subsídios (2000-2010).



Fonte: ROLNIK e KLINTOWITZ (2011)

Com a adoção do BU em 2004, seguida da Integração com Metro e CPTM em 2007, a quantidade de viagens (passageiros) cresceu 10,5 %, ante uma ampliação da oferta de lugares nos veículos de 13,8%, para o total do sistema. Com a renovação de frota ocorrida paralelamente, manteve-se praticamente o mesmo número de veículos, porém a oferta de lugares fora ampliada em 30% nos ônibus, dada a substituição da antiga frota por veículos com maior capacidade de passageiros, os Articulados e Bi-articulados. Quanto aos corredores, apesar da avaliação dos usuários ter se tornado majoritariamente satisfatória, as velocidades nos corredores evidenciam a demora como maior problema para os passageiros, juntamente com a falta de conforto nas estações e nos ônibus, as vezes superlotados. (SPTRANS, 2012) Pesquisa da ANTP de 2006 mostra que as principais preocupações em relação ao serviço municipal de ônibus eram o elevado nível de emissão de poluentes (99%), congestionamentos (88%), excessivo tempo de espera (82%) e excessivo tempo de viagem (80%). (HIDALGO, 2008)

1.3.1 - Estrutura do Sistema de Ônibus Municipal

A Lei nº 13.241 de 12 de Dezembro de 2001, cria uma outra forma de estruturação do sistema municipal de ônibus, que se mantêm até hoje, dividindo-o em dois subsistemas:

• A Rede de Linhas Estruturais, compostas por linhas de maior frequência, que atendem o Centro Expandido da cidade, os corredores viários e os centros regionais principalmente partindo de terminais de integração; e

• A Rede de Linhas Locais, atendendo às regiões dos bairros, ligando-os aos terminais de integração, à rede metro-ferroviária e aos centros regionais. (ANTP/SPTRANS, 2012)

Com essa divisão buscou-se a passagem de uma estrutura de linhas longas e sobrepostas, para uma estrutura em rede, seccionada e troncal, como ilustram as Figuras 1.3.1.1 e 1.3.1.2

Figura 1.3.1.1 – Situação do Sistema de Ônibus anterior a 2001.

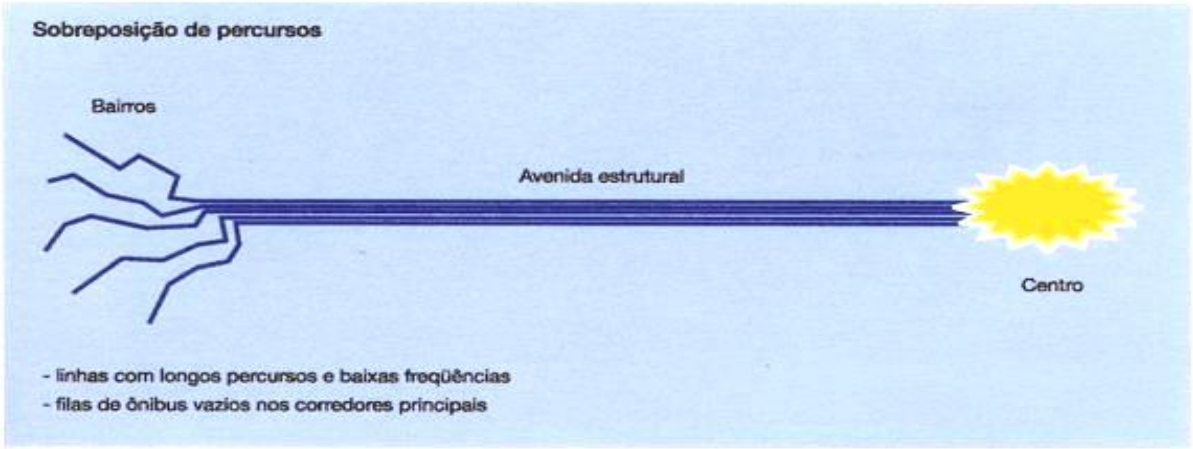
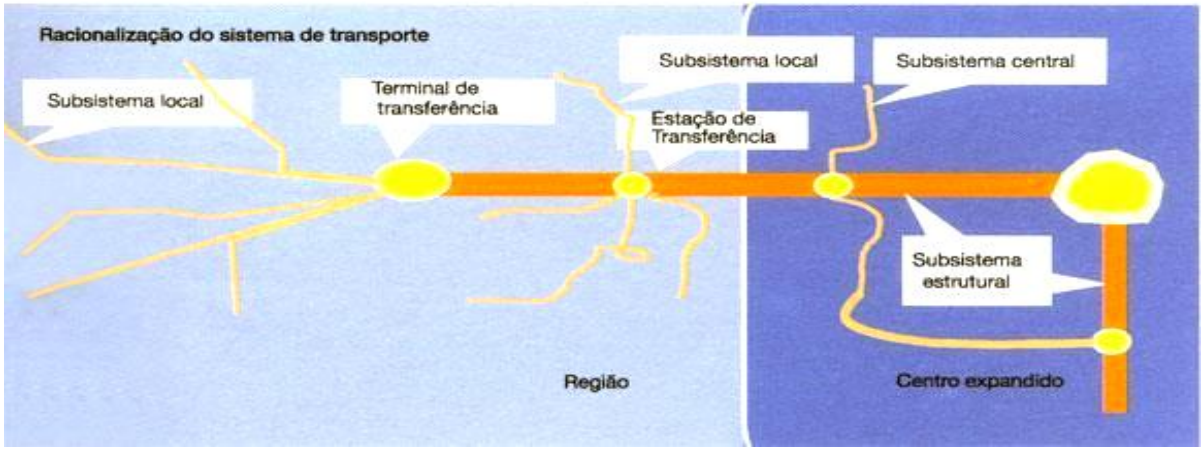


Figura 1.3.1.2 – Situação Ideal de Racionalização do Sistema de Ônibus.



Fonte: ZARATTINI (2003).

Mais recentemente, os planos de transporte têm buscado uma configuração em rede, tanto do ponto de vista físico como do operacional. Entende-se por configuração em rede que os diversos modos se compõem para conformar um único sistema de transporte metropolitano; que seu desenho, mesmo que

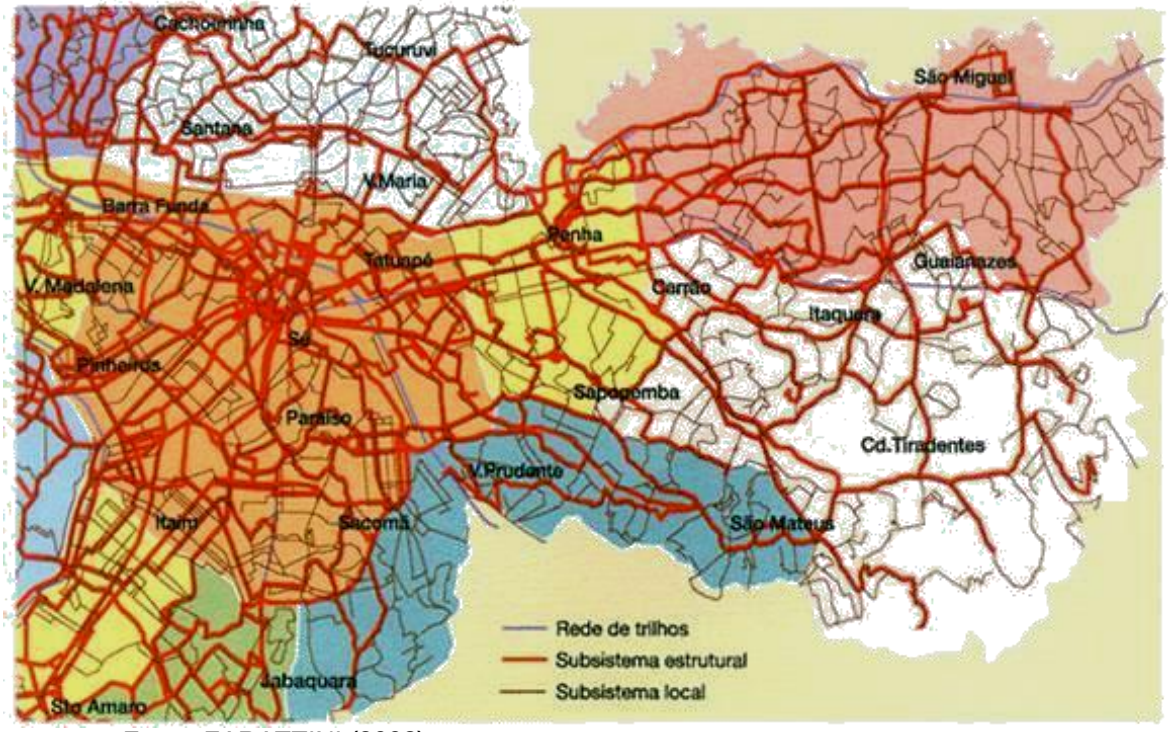
> imperfeito, se aproxime de uma malha distributiva hierarquizada entre modos e homogênea no espaço. O sistema, portanto, deve ser planejado antevendo a formação de uma rede metropolitana em uma estrutura coesa e articulada. (SPTRANS, 2011, p. 197)

O sistema Interligado busca a otimização do serviço de ônibus seguindo quatro princípios da engenharia de transportes, a saber: a) os diferentes modais devem se complementar mutuamente; b) os serviços devem ser segmentados por faixas de mercado – local, estrutural e central; c) a tecnologia deve ser apropriada para aprimorar o serviço; e d) todos os serviços devem operar de forma integrada.

Além desses aspectos, o projeto implantado na cidade de São Paulo agrega mais outros elementos importantes: 1) recupera a responsabilidade do governo de regulamentar, organizar e controlar o serviço de transporte público; 2) constrói uma base legal que permite melhorar, modernizar e dar prioridade à modalidade coletiva de deslocamentos; 3) implementa uma tecnologia de arrecadação tarifária que cria uma rede integrada e única de transportes; 4) inclui o serviço clandestino de transporte no sistema regular, sob supervisão do município; 5) segrega o serviço de ônibus do tráfico geral, reservando espaço para sua circulação mais eficiente; 6) usa tecnologias informatizadas para o monitoramento e controle do serviço de ônibus; e 7) define um novo perfil para os corredores estruturais, buscando melhorias no ambiente construído e aumento dos valores imobiliários em sua área de influência. (HIDALGO, 2008) Nas palavras do ex-Secretário dos Transportes do município (2001 – 2002), economista especializado em Engenharia de Transporte, Carlos Zarattini:

> O novo modelo proposto parte de um rearranjo técnico e institucional, em que se acomodam os interesses dos empresários de ônibus, mas também dos autônomos (operadores de "bairro a bairro" e lotações), dividindo o serviço e eliminando os conflitos de disputa por linha. Ao mesmo tempo, prevê a implantação de corredores de ônibus em eixos com alta demanda, respeitando os usos locais, e terminais e estações de transferência que possibilitem a ampliação das viagens integradas.(...) Eliminam-se os conflitos entre autônomos e empresas e racionalizam-se as linhas, garantindo a redução dos custos do sistema e, consequentemente, uma menor pressão sobre a tarifa. (ZARATTINI, 2003)

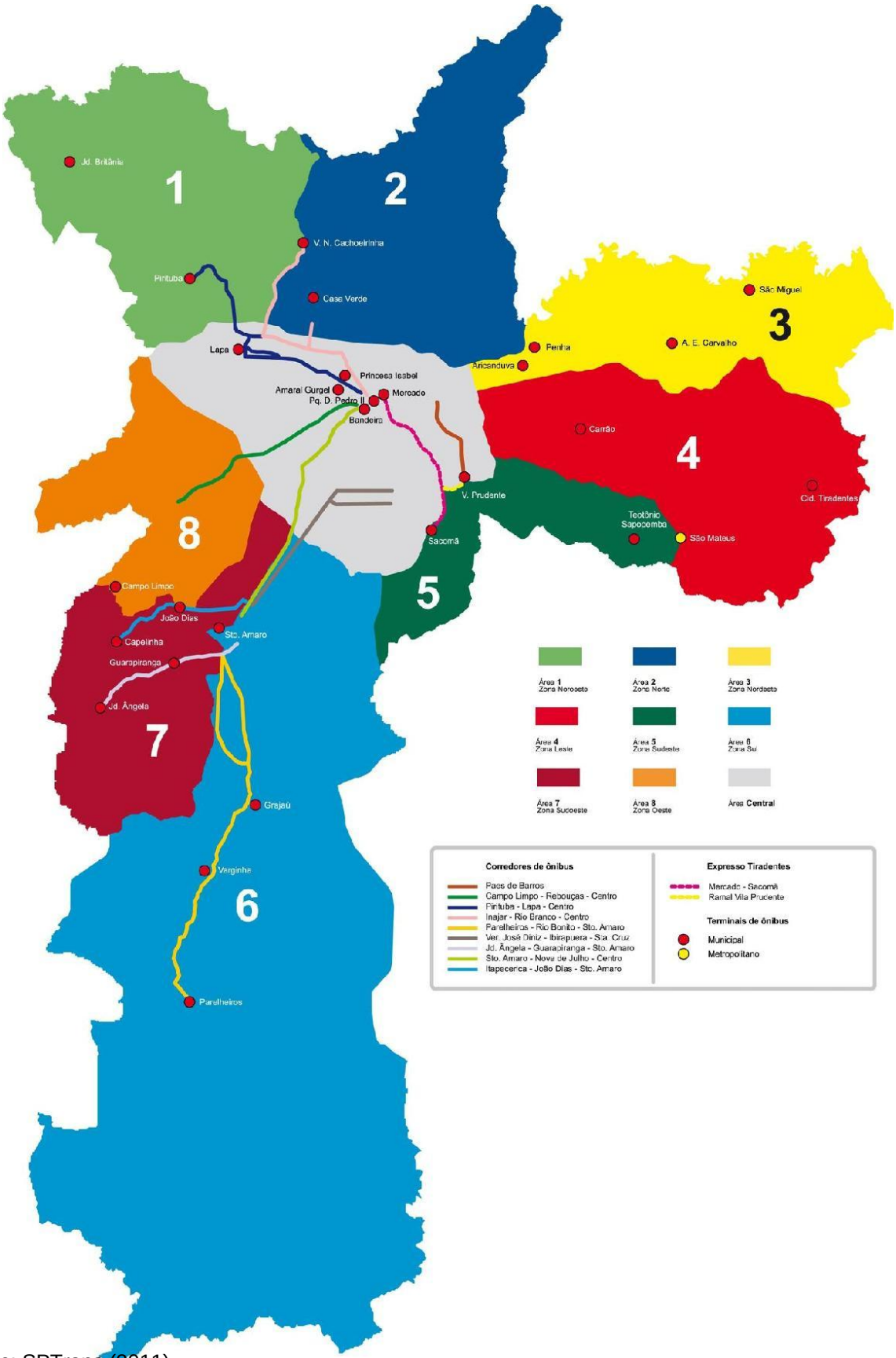
Mapa 1.3.1.1 – Sistema Integrado de Ônibus em São Paulo.



Fonte: ZARATTINI (2003).

Para cada tipo de rede de linhas foi estabelecido uma forma de operação pelo setor privado: ao subsistema Estrutural foram designados *concessionários*, organizados em consórcios de uma, duas ou mais empresas, também responsáveis por investimentos em infraestrutura; e, para o subsistema Local, *permissionários*, organizados em cooperativas. O território da cidade foi dividido em oito áreas de operação que se distribuem em torno do Centro Expandido. As áreas de operação caracterizam as regiões de atendimento dos principais eixos de transporte que ligam as regiões periféricas ao centro da cidade. A cada uma das áreas de operação corresponde um consórcio e uma ou mais cooperativas, sendo cada região associada a uma cor que compõem o padrão visual estabelecido para a pintura dos ônibus que operam na cidade, conforme mostra o Mapa 1.3.1.1. As cores utilizadas foram instaladas desde a Lei da Municipalização, na gestão Erundina, e mantêm-se o padrão até os dias de hoje.

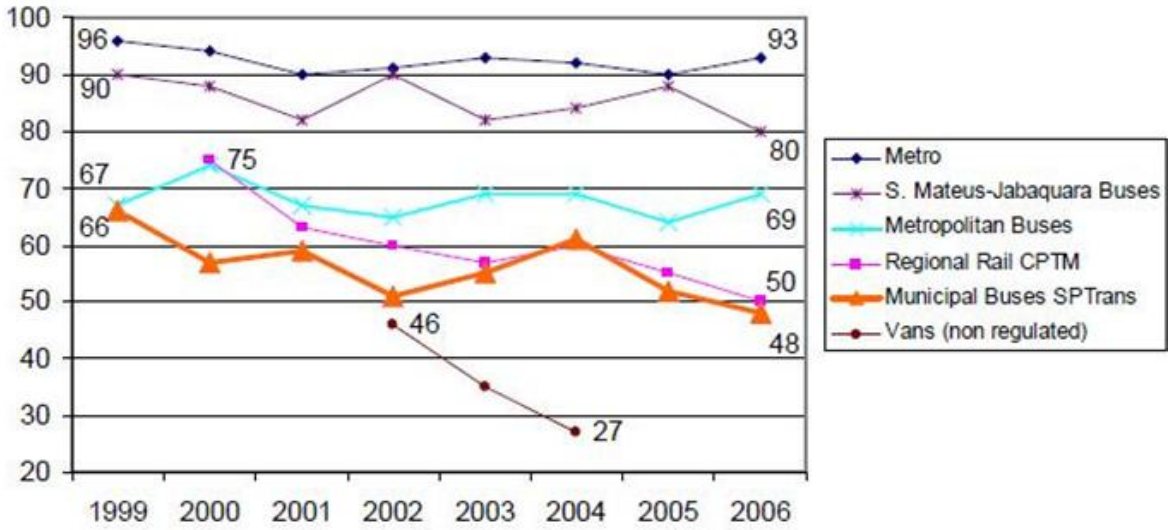
Mapa 1.3.1.2 – Regiões de Concessão e Permissão da RMSP



Fonte: SPTrans (2011).

A adoção do BU também teve impacto significativo na atuação do lotação clandestino, que praticamente deixou de existir em São Paulo após 2004. Os trabalhadores informais do transporte coletivo puderam ser amplamente regularizados no sistema de cooperativas permissionárias, como não ocorria outrora. O desaparecimento da modalidade informal se explica pelo fim da concorrência de preços e das vantagens de flexibilidade das rotas, pois a integração reduzia o custo por viagens realizadas, e "retirava o benefício dos trajetos mais curtos das peruas, porque criava outras estratégias de circulação pela cidade, já que o passageiro passava a circular de acordo com seu interesse pessoal, utilizando as linhas da maneira que lhe era mais vantajosa". (HIRATA, 2012, p. 458) Como podemos ver no Gráfico 1.3.1.1, após 2004 o sistema não regulado deixa de aparecer nas estatísticas de avaliação do sistema. Ao mesmo tempo, ocorre um movimento de menor aprovação do serviço fornecido pela SPTrans após esse mesmo ano, fato que pode ser explicado pelo aumento da lotação dos veículos, gerado pelo aumento no número de usuários que, a partir de 2004, não vêem aumentar a frota nem a oferta de lugares no sistema de ônibus municipal.

Gráfico 1.3.1.1 – Avaliação do Transporte Público pelos Usuários (1999 – 2006)



Fonte: HIDALGO (2008)

Com o BU obrigou-se a regularização do transporte clandestino, pois para usufruir das vantagens da integração era necessária a catraca eletrônica, passível de ser adquirida apenas mediante a formalização. A 'renovação da frota' promovida pela prefeitura, trocou as antigas e precárias kombis privadas por mini-ônibus equipados com os equipamentos eletrônicos requeridos. Assim, o acompanhamento via GPS dos veículos impediu também a 'flexibilização' das rotas praticadas pelos antigos perueiros. (HIRATA, 2012)

O grande número de associações e cooperativas presentes no final da década de 90 foi reduzido a apenas 8, levando os motoristas a se concentrarem nessas grandes cooperativas geridas por empresários, superiores em poder aos cooperados, que hoje operam como funcionários avaliados em função de sua produtividade. Em alguns casos, os mesmo donos do sistema concessionário gerenciam os permissionários, como é o caso do empresário Edmar Vieira Rodrigues, sócio proprietário e diretor administrativo da Empresa de Transportes Coletivos Novo

Horizonte S/A, e tesoureiro / diretor da Coopernova Aliança – Cooperativa de Transporte Alternativo Nova Aliança, em 2011.[25]

A formalização trouxe um impacto grande na relação trabalhista dos motoristas com os chefes de Cooperativa: como o estatuto de cooperado impede a organização sindical, a ausência de relação trabalhista dificulta muito a organização política dos trabalhadores do setor, não amparados pela lei e pelo direito. Assim, os antigos perueiros combativos, que enfrentavam prefeitos, hoje são impedidos de reivindicar melhores condições de trabalho, dado o imenso exército de reserva disponível para o setor. Os mini-ônibus passaram a arrecadar um valor muito superior ao que recebiam as antigas peruas, mas o salário dos motoristas passou a ser muito inferior. Da arrecadação, cerca de 50% é retido na SPTrans, e outra parte importante fica com a cooperativa para a manutenção de garagem e da estrutura organizacional.[26]

Segundo o perueiro Hernandes, a licitação das concessões e permissões ocorreu de forma obscura, orientada por critérios "políticos", sendo estes, no caso da Zona Sul, laços de amizade com um vereador do PT e com o segundo Secretário dos Transportes da gestão Marta (atual Secretário dos Transportes na gestão Haddad), Jilmar Tatto. Este último atuou entre o final de 2002 e meados de 2004, tendo atuação decisiva para as articulações políticas que viabilizaram a implantação do São Paulo Interligado, "especialmente no enfrentamento da chamada 'máfia dos transportes', que incluía as lotações irregulares e empresas de ônibus".[27] Como descreve Hirata (2012), estruturou-se um esquema organizado de clientelismo entre o sistema partidário, que garantia a atuação das cooperativas, os empresários gestores destas e figuras ligadas ao PCC, única organização criminosa capaz de garantir a segurança do serviço em nível metropolitano, escala necessária pela nova extensão das áreas de atuação das cooperativas após a reformulação do sistema em 2001.

> Após a criação do bilhete único, o dinheiro se tornou um informação, que é recolhida na prefeitura, e, apenas uma parte, cerca de cinqüenta por cento, é repassada às cooperativas, via SPTrans.(...)Nesse negócio, o PCC e os vereadores negociam a parte desviada do dinheiro para campanhas eleitorais ou atividades criminosas. A divisão dos lucros proveniente das cooperativas passou a ser realizada entre estes dois grupos poderosos. O que é importante destacar é que a regularização acabou por reestruturar todos os agenciamentos locais, que agora não mais passam pelo improviso, mas, sim, por acordos muito mais organizados e com ligações ainda mais perigosas. A partir do momento em que todos os perueiros foram obrigados a se filiar a esta cooperativa para continuar a trabalhar, foram obrigados também a se submeter a uma estrutura diferente. O partido ganha, o presidente da cooperativa ganha, o PCC ganha, mas os perueiros, agora, apenas sobrevivem. (HIRATA, 2012, p.462)

Hirata afirma que as denúncias de desvios do dinheiro das cooperativas para políticos e traficantes é lugar comum entre os perueiros, e que lhe fora relatado por um ex-diretor de cooperativa que este chegou a ver "pacotes de dinheiro" sendo entregue a estes atores. Não podemos confirmar a veracidade e generalidade da informação, mas facilmente podemos encontrar reportagens que associam

[25] MAZLOUM, Saad. *Ação Civil Pública contra o Consórcio Leste 4*. **Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital.** São Paulo. 11 Março 2011
[26] HIRATA, Daniel Veloso. *Idem.*
[27] CRUZ, M.F. *Idem.* (p.102)

cooperativas à representantes políticos e ao crime organizado,[28] sendo esta realidade não exclusiva da cidade de São Paulo.[29]

O Secretário dos Transportes do início da gestão Marta, Carlos Zarattini, relata as complicações enfrentadas pelo poder público nesta mudança na regulação do sistema. Houveram confrontos tanto na relação com os antigos trabalhadores do transporte informal, que, segundo ele, realizaram "inúmeras manifestações de protesto, queimas de ônibus, ataques contra fiscais e até mesmo o assassinato de três deles, após sequestro", quanto na relação com os novos *concessionários*, que se defenderam pela Câmara dos Vereadores, provocando greves ao deixar de pagar seus funcionários e não cumprindo o acordo de renovação de frota, para defender a manutenção dos subsídios e a divisão em 'pizza' dos contratos. Segundo Zarattini:

> O chamado "mercado de transporte" no Brasil é dominado por monopólios locais. Normalmente, empresas de fora não disputam o mercado fechado pelas empresas locais. Quando se procura abrir o processo licitatório para que novas empresas participem, a reação é sempre de se impedir que ele caminhe. Da mesma forma que ocorreu em São Paulo, alguns anos atrás Belo Horizonte viveu situação parecida. Nas demais capitais importantes do país o processo nem sequer é iniciado, na maioria das vezes. (ZARATTINI, 2003)

[28] *Cooperativas de Transporte Lavariam Dinheiro do PCC.* **Terra.** 9 Setembro 2009
[29] BAZANI, Adamo. *Cooperativas de Transportes ainda são sinônimos de criminalidade*. **CBN.** Outubro 2011.

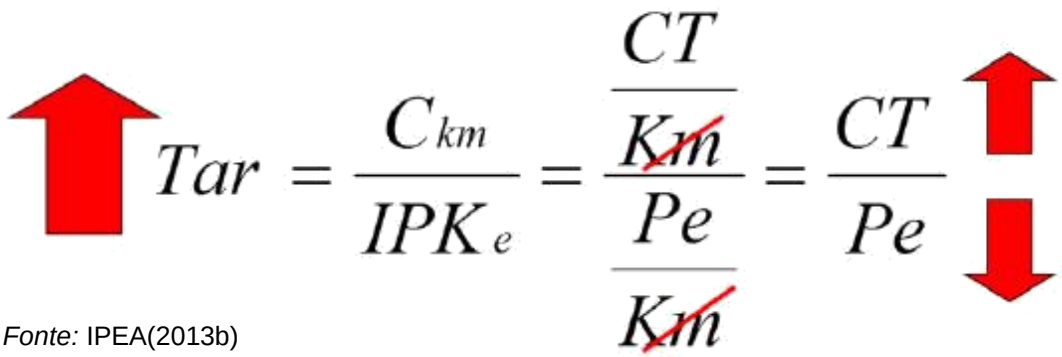
1.3.2 - Forma de Remuneração das Empresas Concessionárias

A Lei dos Transportes, nº 13.241/2001, alterou a forma de remuneração das empresas, de critérios relacionados à performance e *rankings* dos operadores, para um sistema baseado no número de passageiros, vinculados à receita proveniente da tarifa, como define o capítulo IV - DA TARIFA E DA REMUNERAÇÃO DOS OPERADORES PELA DELEGAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE DO SISTEMA INTEGRADO:

> Art. 27 - As tarifas dos serviços de Transporte Coletivo Público de Passageiros serão fixadas, e, quando necessário, revisadas e reajustadas por ato do Poder Executivo, obedecido o disposto no artigo 178 da Lei Orgânica do Município.
> § 1º - Para determinar o valor da tarifa, o Poder Executivo deverá observar a somatória da arrecadação das receitas tarifárias e extratarifárias não previstas no edital de licitação e auferidas em função da delegação de atividades conexas aos serviços de transporte por terceiros, operadores ou não.
> § 2º - O valor fixado para a tarifa deverá suportar os seguintes custos:
> a) remuneração dos operadores[grifo nosso];
> b) despesas de comercialização;
> c) gerenciamento das receitas e pagamentos comuns ao Sistema Integrado e aos Serviços Complementares;
> d) fiscalização e planejamento operacional.
>
> Art. 28 - O operador do Sistema Integrado será remunerado com base no número de passageiros[grifo nosso], atendidos os padrões de qualidade do serviço, definidos pelo Poder Público em decreto, e as regras estabelecidas no edital de licitação.
> (..)§ 2º - A remuneração deverá sofrer reajuste, periodicamente, obedecendo às condições e aos prazos estabelecidos no edital de licitação e no contrato, com a finalidade de proceder a atualização de sua expressão numérica, e ocorrerá nos seguintes termos:
> a) a periodicidade de realização do reajuste será a menor prevista em lei;
> b) o critério para a fixação do valor do reajuste levará em conta o índice de preço que melhor reflita a variação econômica dos insumos próprios do setor.

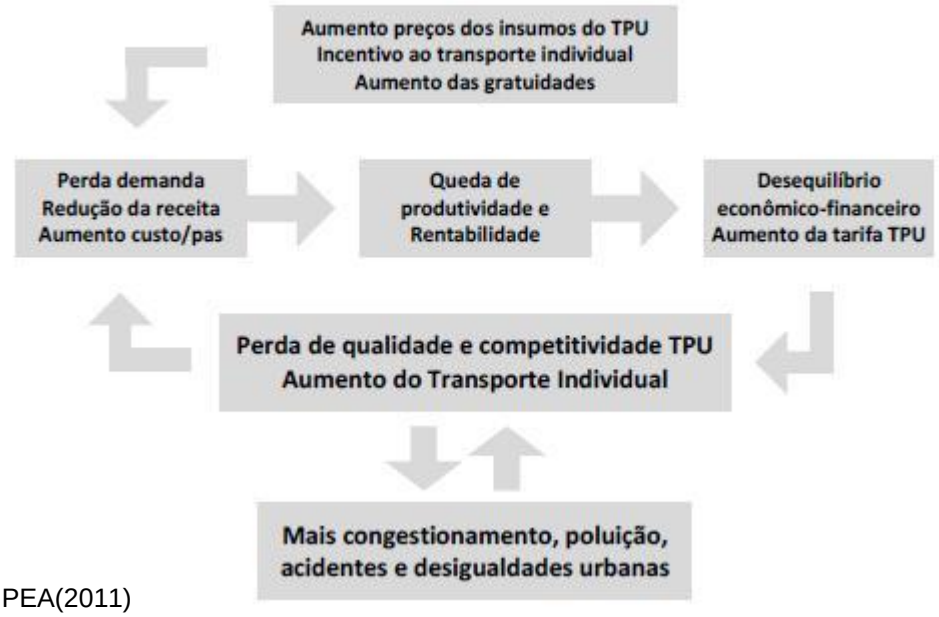
Dessa forma, fica definido o periódico reajuste da tarifa em face da necessidade de remuneração dos operadores que é baseada no número de passageiros atendidos. Tal sistema, desenvolvido e difundido pela extinta Empresa Brasileira de Transporte Urbanos (EBTU), instaura uma lógica cíclica de progressivo encarecimento e esvaziamento da utilização do modal público de transporte, deteriorando-o e favorecendo o transporte individual privado, como mostra a Figura 1.3.2.2. "Esse modelo de cálculo é baseado na fórmula de custo médio, no qual o custo quilométrico do sistema é dividido pelo Índice de Passageiros por Quilômetro (IPK) que, em última análise, significa que os custos de produção do transporte são repartidos entre os usuários pagantes (equivalentes)" (IPEA, 2013b), ou seja, os pagantes incorporam na forma de subsídio cruzado as gratuidades e descontos focalizados. Havendo aumento no custo dos insumos, especialmente o valor do diesel, e/ou redução no número de usuários do sistema, faz-se necessário reajuste na tarifa para manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Tal sistema é ilustrado na Figura 1.3.2.1, sendo Pe = usuários pagantes equivalentes e CT = Custo total do sistema.

Figura 1.3.2.1 – Lógica de Elevação da Tarifa pelo sistema de remuneração por passageiro.



Fonte: IPEA(2013b)

Figura 1.3.2.2 – Ciclo vicioso de deterioração do TPU e aumentos tarifários.

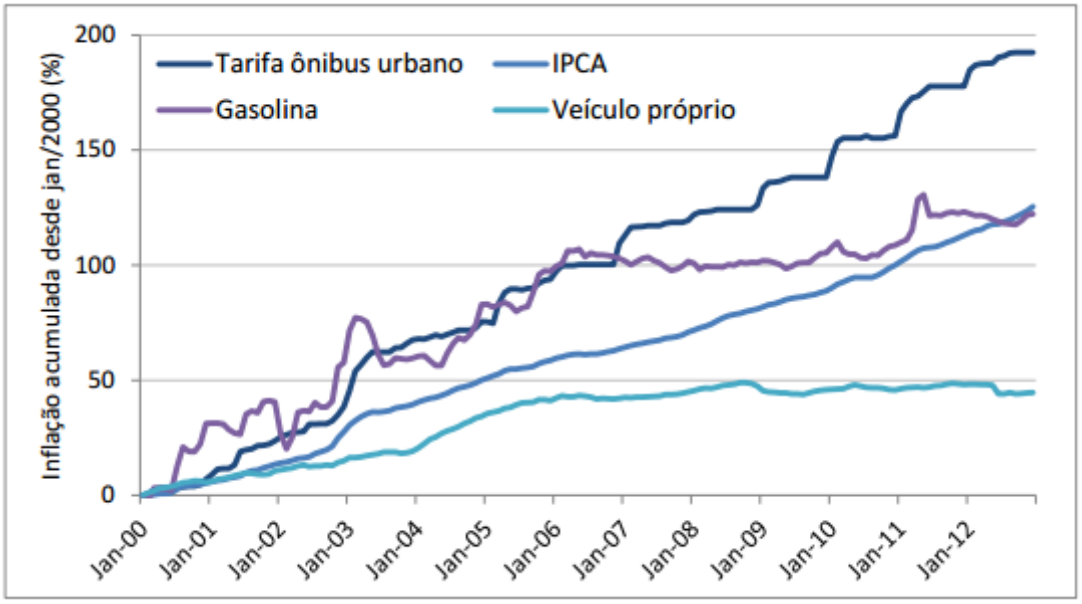


Fonte: IPEA(2011)

A fórmula apresentada na Figura 1.3.2.1 mostra a necessidade de elevação tarifária, prevista pela forma atual de calculá-la, quando há redução de passageiros e aumentos nos custos das empresas. A tarifa é definida pelo Custo por quilometro rodado (CKm), sobre o IPK – Índice de Passageiros por Km -, fazendo com que a redução da velocidade média dos ônibus, gerada por congestionamentos ou planejamento ineficiente das linhas, eleve o custo total do sistema e justifique aumento tarifário. Da mesma forma, a degradação da qualidade do transporte por ônibus e o favorecimento da modalidade individual de deslocamentos, gera redução no número de passageiros, também obrigando aumentos tarifários. Como é esquematizado na Figura 1.3.2.2, pelo sistema atual de cálculo tarifário, embasado na forma de remuneração por passageiro, temos um cíclico movimento de migração para o transporte privado e aumento dos custos do transporte público, alimentando um processo de aumento no tráfego e deterioração do transporte por ônibus, que prejudica toda a população, usuários ou não do sistema coletivo. A irracionalidade do método que trata Receitas como função de Custo, gera um ciclo vicioso sem fim de aumentos tarifários e degradação da modalidade coletiva de transporte. A tarifa não guarda nenhuma relação com o custo de transportar passageiros, por isso não há razão de vincular uma a outra, se quisermos um serviço com qualidade, quantidade e modicidade no preço das passagens.

A contínua redução da qualidade do serviço é a principal causa da migração para a modalidade privada de transporte, que agrava ainda mais a situação precária do modal coletivo. Tal migração é compreensível, dado o progressivo barateamento da aquisição e manutenção dos automóveis e sua eficiência incomparavelmente mais elevada: "o tempo médio gasto em uma viagem pelo transporte coletivo (49,7 minutos) é 2,3 vezes maior do que se realizada com automóvel (21,2 minutos)".[30] Entretanto, fornecer um transporte público de qualidade é a única forma de melhorar a circulação na cidade, pois seu maior uso reduz o tempo geral de deslocamento e melhora a acessibilidade da população, em especial dos mais desfavorecidos. O Gráfico 1.3.4 mostra a evolução recente dos preços do automóvel em comparação com a tarifa do transporte público no Brasil e o IPCA.

Gráfico 1.3.2.1 – Inflação por componentes do IPCA associados à Transporte Urbano no Brasil – 2000 a 2012.



Fonte: IPEA 2013b

Tabela 1.3.2.1 – Variação da Tarifa de Ônibus e IPCA, 2001 a 2013.

Gestão	Data Reajuste	Valor R$	% variação	% IPCA	% Variação Acumulada	% IPCA Acumulado	Perda Paridade Compra %
MARTA	24/05/2001	**R$ 1,40**	12,0%	8,1%	12,0%	8%	**-4%**
MARTA	12/01/2003	**R$ 1,70**	21,4%	18,8%	36,0%	21%	**-15%**
SERRA	05/03/2005	**R$ 2,00**	17,6%	19,0%	60,0%	42%	**-18%**
SERRA	30/11/2006	**R$ 2,30**	15,0%	6,9%	84,0%	52%	**-32%**
KASSAB	04/01/2010	**R$ 2,70**	17,4%	16,3%	116,0%	77%	**-39%**
KASSAB	05/01/2011	**R$ 3,00**	11,1%	5,9%	140,0%	88%	**-52%**
HADDAD	02/06/2013	**R$ 3,00**	0,0%	16,0%	140,0%	116%	**-24%**
HADDAD	06/01/2015	**R$ 3,50**	16,7%	10,9%	180,0%	139%	**-41%**

Fonte: Elaboração própria, baseado em informações da SPTrans e IPCA.

[30] ZARATTINI, C. *Idem.*

A Tabela 1.3.4 apresenta a evolução recente das tarifas de ônibus na cidade, que passaram a subir sistematicamente acima da inflação e penalizar o cidadão. Atualmente a situação poderia se reverter, em virtude da forçosa redução do aumento tarifário na gestão Haddad, após as manifestações em Junho de 2013 contra sua elevação para R$3,20, quando esta retornou ao valor de 2011. Entretanto o último aumento no início de 2015 põe por água abaixo a esperança de uma tarifa com preços mais justos e acessíveis. A elevação da tarifa para R$3,50, significa 17% de aumento e impacta muito negativamente o bolso dos usuários não cobertos por gratuidade, meia passagem ou Vale Transporte. Em termos de paridade do poder de compra, é o segundo pior índice, quando comparamos o aumento percentual com a inflação medida no IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor -, perdendo apenas do segundo aumento de Kassab.

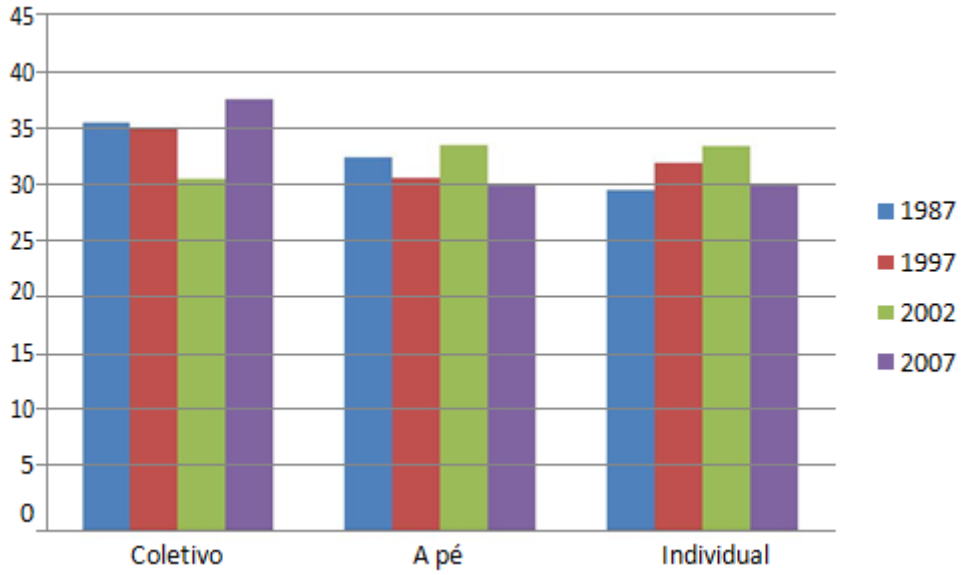
O engenheiro ex-secretário dos Transportes de Luiza Erundina, Lúcio Gregori, critica veementemente esse novo arranjo institucional, que segundo ele só beneficia os empresários e é a causa principal da degradação da qualidade do serviço de ônibus. O custo para as empresas é determinado pelos investimentos de capital e remuneração do trabalho – custos fixos -, adicionados o gasto com combustíveis – custo variável. Na margem, o custo adicionado por passageiro é nulo, não havendo, portanto, razão a prefeitura basear a remuneração na demanda efetiva do serviço. No atual modelo, quando a remuneração efetiva dos passageiros menos custo total é maior que o lucro previamente definido, há enriquecimento ilícito, quando este lucro é menor, há degradação do serviço prestado.

> (...)num sistema como o atual, que leva em conta a remuneração também por passageiro, o empresário é levado a baixar seu custo ofertando menos viagens, de modo a lotar um número menor de veículos, o que significará serviço de pior qualidade.
> Além disso, dará prioridade às linhas mais rentáveis, ou seja, com alto índice de passageiros por extensão rodada. (ZILBOVICIUS, 2013)

CAPÍTULO 2 – CONSIDERAÇÕES SOBRE O TRANSPORTE POR ÔNIBUS EM SÃO PAULO

Por dados de 2012, o sistema viário municipal da cidade de São Paulo é disputado diariamente por 16,1 milhões de viagens, sendo quase a metade, 8,2 milhões, realizadas no sistema coletivo por 3,7 milhões de pessoas que utilizam uma frota aproximada de 17 mil ônibus e micro-ônibus, 15 mil veículos oriundos do sistema municipal e 2 mil veículos do sistema intermunicipal metropolitano. A outra metade, 7,9 milhões, é realizada por 2,7 milhões de pessoas que utilizam uma frota de aproximadamente 3,7 milhões de automóveis. Circulando com itinerários em 4.371 dos 17.293 km do sistema viário da cidade, os ônibus percorrem em torno de 25% de todas as vias do território ocupado pelo município, através de 1.347 linhas, cujas ligações se articulam em 28 terminais urbanos e nas demais estações do sistema sobre trilhos. (SPTRANS, 2011b) Não podemos esquecer ainda das mais de 7 milhões de pessoas que realizam seus deslocamentos pelos calçamentos e cruzando estas vias, apontadas pela pesquisa Origem Destino de 2007 apresentada no Gráfico 2.1. (ANTP/SPTRANS, 2012)

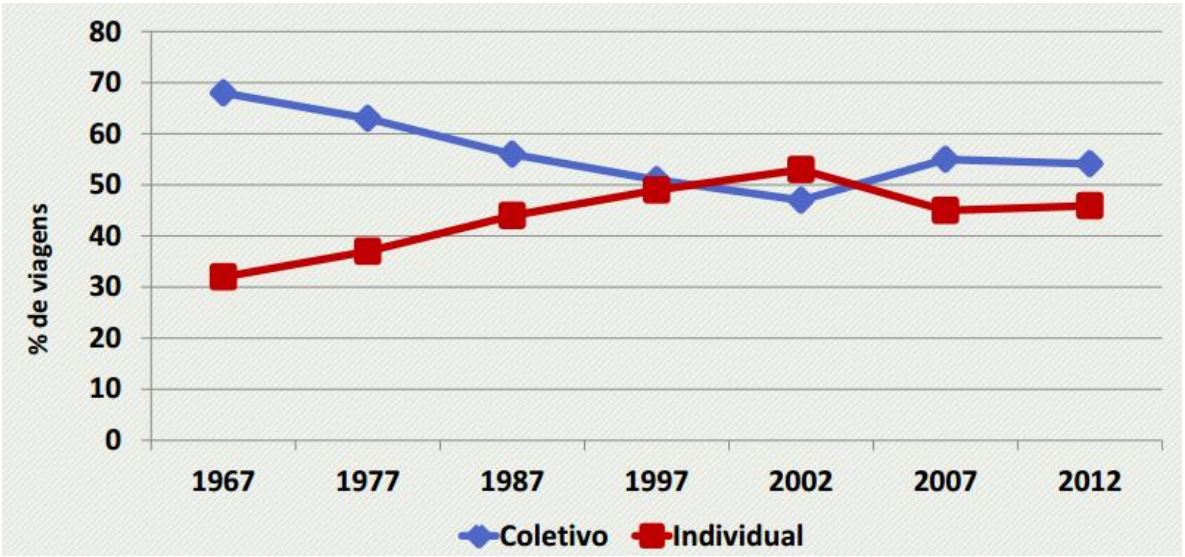
Gráfico 2.1 – Divisão Modal dos Transportes em São Paulo (%). 1987 a 2007.



Fonte: Elaboração Própria, com dados da Pesquisa Origem-Destino/Metrô São Paulo.

A reversão ocorrida na evolução da distribuição modal após 2002, aponta as possibilidades reais de mudança da matriz modal, caso se invista mais intensivamente na melhoria do transporte coletivo. Tal reversão pode ser creditada ao aumento do investimento em infraestrutura de transporte, mas é consequência, principalmente, da política de integração tarifária aplicada a partir de 2004. (ANTP/SPTRANS, 2012) Pelo Gráfico 2.2 percebemos a longa trajetória em que o modal coletivo fora perdendo espaço para o modo individual de se deslocar, até 2002, quando o último ultrapassa o primeiro. Em 2007 o transporte coletivo volta a superar o transporte individual, mantendo a tendência em 2012, apesar de leve reaproximação.

Gráfico 2.2 – Evolução das Viagens Diárias na RMSP



Fonte: Pesquisa Origem-Destino Metropolitano de São Paulo. 2012.

Nessa disputa pelo espaço viário construído, cerca de 15 mil ônibus e micro-ônibus, 0,5% do total da frota de veículos circulante no município de São Paulo, respondem por pouco mais da metade das viagens diárias neste espaço, enquanto a outra metade das viagens utiliza 3,7 milhões de automóveis, congestionando a capacidade viária do município. As Figuras 2.1 e 2.2 ilustra a ocupação do espaço viário em imagens.

Figura 2.1 – Disputa pelo Espaço Viário em São Paulo.

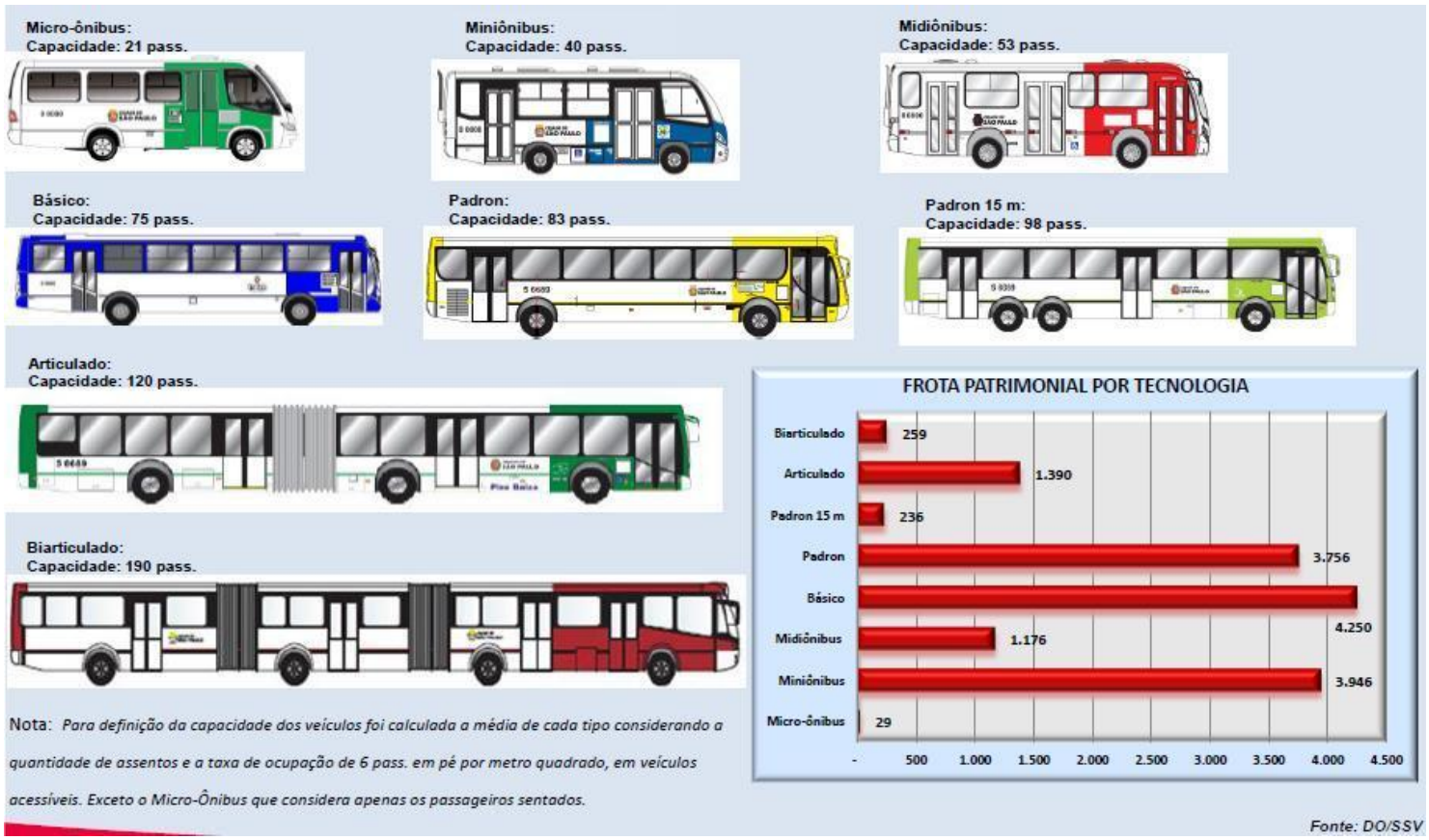
Fonte: ANTP, 2013.

Figura 2.2 – Jornal do Ônibus. Prefeitura de São Paulo. Junho/2015

> O serviço de ônibus lidera o ranking de demanda tanto nas viagens metropolitanas, quanto nas viagens internas ao município de São Paulo. A reduzida infraestrutura de transporte coletivo sobre trilhos, a pouca prioridade para a circulação dos ônibus que disputam espaço para circular no sistema viário com os automóveis e a falta de organização e estruturação do sistema sobre pneus comprometeram, ao longo do tempo, a qualidade do serviço de transporte público da RMSP. (ANTP/SPTRANS, 2012)

A frota atual é composta de 15.042 veículos, sendo 9.060 para o Subsistema Concessão e 5.982 para o Subsistema Permissão, distribuídos nos modelos mostrados pela Figura 2.3, em que também aparece a sua proporção absoluta entre cada modelo de veículo.

Figura 2.3 – Característica da Frota do Sistema de Ônibus Municipal de São Paulo. 2013



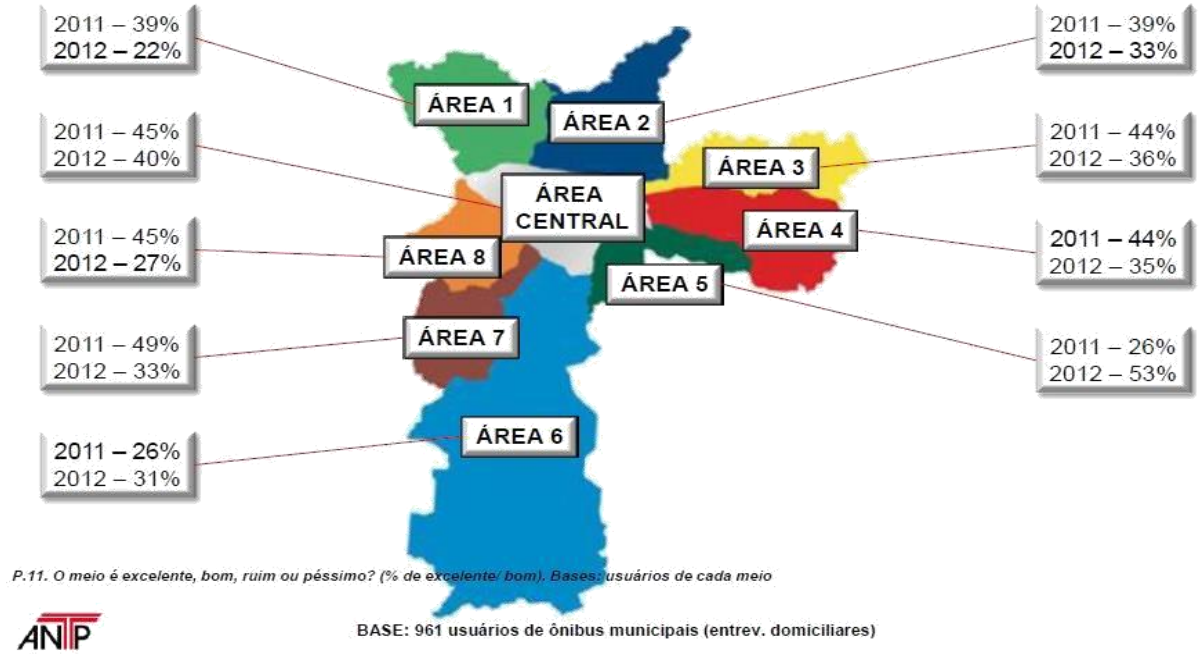
Mesmo não sendo o modal de maior capacidade de transporte, os ônibus exercem um papel preponderante na prestação de serviços de transportes públicos na cidade de São Paulo. Atualmente, são transportados por ônibus 10,2 milhões de passageiros por dia, 3,1 milhões por metrô e 2,7 milhões pelos trens metropolitanos, configurando uma preponderância de 63% para o sistema de ônibus. Numa perspectiva internacional, este modal representa 80% do transporte público mundial, sendo em muitas cidades o único meio de transporte coletivo, e complemento essencial dos modais férreo, ou fluvial, em cidades que os comportam. (SPTRANS, 2012)

Tabela 2.1 – Capacidade do sistema de ônibus em cidades do Mundo. 2011

	São Paulo	Londres	Nova York
Habitantes	11.316.149	8.278.251	8.245.000
Passageiros por dia	6.000.000	6.000.000	2.500.00
Pontos de parada para embarque e desembarque de passageiros	19.000	19.500	>15.000
Unidades	15.000	8.000 (Double-deck)	5.600
Linhas	>1.300	725	306

Fonte: SPTRANS (2012)

Figura 2.3 – Avaliação das Concessionárias pelos usuários por Área. %Excelente/Bom.



Fonte: ANTP. Pesquisa de Imagem do TPU 2013.

No caso de São Paulo a reduzida mobilidade no transporte público limita as atividades de modo que 17,4% das pessoas alegam deixar de fazer coisas durante a semana, e 22,4% durante o final de semana, exclusivamente pela ineficiência do sistema de locomoção coletiva.[31] A Figura 2.3 registra a avaliação dos usuários dividida por área de concessão, apresentando uma média bem baixa, em que em nenhuma das áreas, nos anos de 2011 e 2012, logrou avaliação Excelente ou Boa para mais de 50% dos entrevistados.

Assim como no final dos anos 80, o excesso de passageiros é facilmente perceptível pelos usuários de transporte, que apontam este aspecto como o mais problemático do sistema de ônibus atual. Se em 89 era verificada uma média de lotação equivalente a 10 passageiros em pé por metro quadrado, valor extremamente elevado, hoje a situação não é diferente, dado que a média de passageiros por metro quadrado é igual a 8 nos horários de pico. Esta situação levou a prefeitura de São Paulo a elevar a exigência de valor máximo de lotação nos ônibus de 5 para 6 pessoas por metro quadro no início de junho de 2013, para as novas licitações do serviço, hoje suspensas, numa tentativa de possibilitar legalmente que as empresas levem mais pessoas nos veículos e elevem seu índice operacional de passageiro por quilômetro. Trocando em miúdos, admite-se a piora da qualidade no transporte por ônibus sem adotar medidas efetivas de mudança, ao contrário, regulariza-se o transporte de "sardinhas em lata", como se diz popularmente.[32]

Sendo a qualidade do sistema intrinsecamente ligada ao conforto de viajar com menor nível de lotação, fica demonstrada a necessidade de ampliação da oferta do serviço pelas empresas, que, por sua parte, devem ser estimuladas por um modelo de remuneração que, não só deixe de penalizar a expansão de seus custos, como os

[31] ANTP. *Pesquisa de Imagem dos Transporte na Região Metropolitana de São Paulo*. **ANTP.** São Paulo. 2004.
[32] *"Aumentar número de passageiros no ônibus é um absurdo", diz ex-ombudsman da CET*. **Rede Nossa São Paulo.** 27 Junho 2013. Disponível em: <http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/node/43134> Acesso em 26 Novembro 2013.

estimule, remunerando-os. A análise do Índice de Cumprimento de Partidas pelas empresas do setor *concessionário* – média de aproximadamente 85% nas 8 regiões, sendo 91% o valor máximo e 76% o valor mínimo - em comparação com o mesmo índice no setor *permissionário* – média de 92%, sendo 96,8% o máximo e 82% o mínimo -[33], indica a grande propensão das empresas em buscar reduzir seus custos operacionais, mesmo às custas de multas, em detrimento do interesse do cidadão. Certamente, um modelo de remuneração por custos melhoraria esse importante índice de qualidade do sistema, pois as empresas passariam a ser duplamente penalizado pelo não cumprimento do itinerário de suas linhas, por multas e por redução em sua remuneração.

A pesquisa anual da ANTP sobre a satisfação dos usuários de transporte público em São Paulo revela que poucas pessoas têm acesso próximo ao metro ou trem, e, portanto, para a maioria da população paulistana a primeira viagem do dia é de casa até o ônibus. Logo, segue a integração com outro ônibus ou os modais férreos, para, por fim, caminhar até o destino desejado. O grande problema por estes apontado é a superlotação do serviço como podemos ver na Tabela 2.2, em que o este aspecto é apontado como principal complicação nas três etapas de deslocamento.

Tabela 2.2 – Problemas nas três etapas de Trajetos. 2012.

		Primeira etapa		Segunda etapa		Terceira etapa	
	Nenhum problema	38%		47%		71%	
Transporte Coletivo	Lotação	20%	68%	33%	53%	7%	9%
	Falta de capacidade do sistema	20%		13%			
	Paradas sem estrutura	20%		3%		2%	
	Grande distância a percorrer	8%		4%			
Problemas urbanos	Insegurança	28%	62%	5%	17%	8%	15%
	Falta de urbanização e serviços	22%		7%		3%	
	Congestionamentos	7%		4%		3%	
	Falta de iluminação	5%		1%		1%	
	Falta de educação	4%		9%		2%	

Fonte: ANTP. Pesquisa de Imagem do TPU 2013.

[33] *Informativo Mensal da Assessoria Técnica da Diretoria de Planejamento de Transporte – Julho2013.* **DT/AST.** São Paulo. Agosto 2013.

2.1 – Remuneração, Custo e Lucro das Empresas Concessionárias

Desde 2002, a licitação, que definiu as áreas de concessão e as empresas operadoras, remunera o serviço de transporte por ônibus municipal a partir do número de passageiros transportados, incorrendo em uma série de problemas enumerados na seção 1.3.2. Após mais de 10 anos, quando deveria haver ocorrido nova licitação, as empresas continuam sendo pagas pela mesma lógica e recebem ainda por fatores extras adicionados ao longo do tempo.

A Tabela 2.1.1 mostra a evolução da remuneração dos operadores de 2005 a 2012, período em que esta praticamente dobrou. O que mais salta aos olhos é a evolução do subsídio, que se aproxima de 1 bilhão anual em 2012, 17% de toda a remuneração. De fato, o Bilhete Único 'prejudicou' a arrecadação tarifária pelo aumento nas gratuidades e integração, e criou uma escalada do direcionamento do orçamento público para as empresas concessionárias, tornando ainda mais clara a necessidade de remunerá-las por seus custos e não pelo valor de passageiros que transportam. A Tabela 2.1.2 nos ajuda a perceber a mudança na proporção de passageiros transportados e pagantes equivalentes, sendo estes entendidos como pagantes padrão + 0,5 de estudantes, que pagam meia passagem.

Tabela 2.1.1 – Remuneração, Arrecadação e Subsídio do Sistema Municipal de Ônibus de São Paulo. 2005 a 2012.

Ano	Remuneração dos Operadores (R$)	Arrecadação Tarifária (R$)	Diferença Arrecadação –Remuneração (R$)	Subsídio	Subsídio como Proporação da Remuneração (%)
2005	2.854.101.804	2.800.866.036	-53.235.768	224.000.000	7,85%
2006	3.291.414.686	2.952.558.782	-338.855.904	300.000.000	9,11%
2007	3.677.173.966	3.375.143.269	-302.030.697	392.000.000	10,66%
2008	4.169.240.434	3.490.605.216	-678.635.218	630.000.000	15,11%
2009	4.487.731.202	3.474.423.243	-1.013.307.959	901.074.443	20,08%
2010	4.667.209.371	4.054.437.383	-612.771.988	566.760.558	12,14%
2011	5.178.864.243	4.502.844.996	-676.019.247	520.000.000	10,04%
2012	5.591.366.640	4.510.743.933	-1.080.622.707	953.000.000	17,04%

Fonte: Elaboração própria, a partir da Apresentação SPTrans CPI, 2013.

Tabela 2.1.2 –Demanda Transportada e da Demanda Pagante Equivalente. 2005 a 2012.

ANO	DEMANDA MÉDIA MENSAL DE PASSAGEIROS		
	TRANSPORTADOS [A]	PAGANTES EQUIVALENTES [B]	ÍNDICE EQUIVALÊNCIA [C = B / A]
2005	208.931.242	120.213.958	57,54%
2006	221.759.183	121.554.163	54,81%
2007	227.664.021	122.287.800	53,71%
2008	236.321.345	126.471.203	53,52%
2009	239.167.297	125.884.900	52,63%
2010	242.999.230	125.136.956	51,50%
2011	245.074.568	125.079.028	51,04%
2012	243.079.580	125.298.443	51,55%
Variação 2005 - 2012	16,34%	4,23%	-10,41%

Fonte: Apresentação SPTrans CPI, 2013.

Tabela 2.1.3 – Evolução da Composição da Remuneração do Sistema. 2005 a 2012.

DISCRIMINAÇÃO	REMUNERAÇÃO MÉDIA MENSAL SISTEMA - R$							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1. BASE INICIAL	243.087.775	273.687.278	290.915.725	316.134.098	348.158.476	360.772.181	380.162.415	396.557.514
2.RENOVAÇÃO DE FROTA	-	1.164.277	16.019.372	28.695.250	34.072.625	32.248.613	39.023.870	41.996.495
3.REEQUILÍBRIO	-	(577.013)	(958.393)	1.105.404	(10.027.408)	(5.814.255)	9.103.395	22.463.825
4.EQUIPAMENTOS EMBARCADOS	-	-	454.460	1.502.125	1.773.907	1.459.233	996.330	1.019.491
5.COMBUSTÍVEIS LIMPOS	-	-	-	-	-	-	1.276.277	2.478.360
6. MO - MINI/MICRO	-	-	-	-	-	268.357	1.009.729	1.132.827
7.USP	-	-	-	-	-	-	-	349.282
8. TOTAL (1 + 2 + ... + 7 + 8)	**243.087.775**	**274.274.542**	**306.431.164**	**347.436.877**	**373.977.600**	**388.934.129**	**431.572.016**	**465.997.796**
9. VARIAÇÃO ANUAL		12,83%	11,72%	13,38%	7,64%	4,00%	10,96%	7,98%
10. VARIAÇÃO ACUMULADA		12,83%	26,06%	42,93%	53,84%	60,00%	77,54%	91,70%

Fonte: Apresentação SPTrans CPI, 2013.

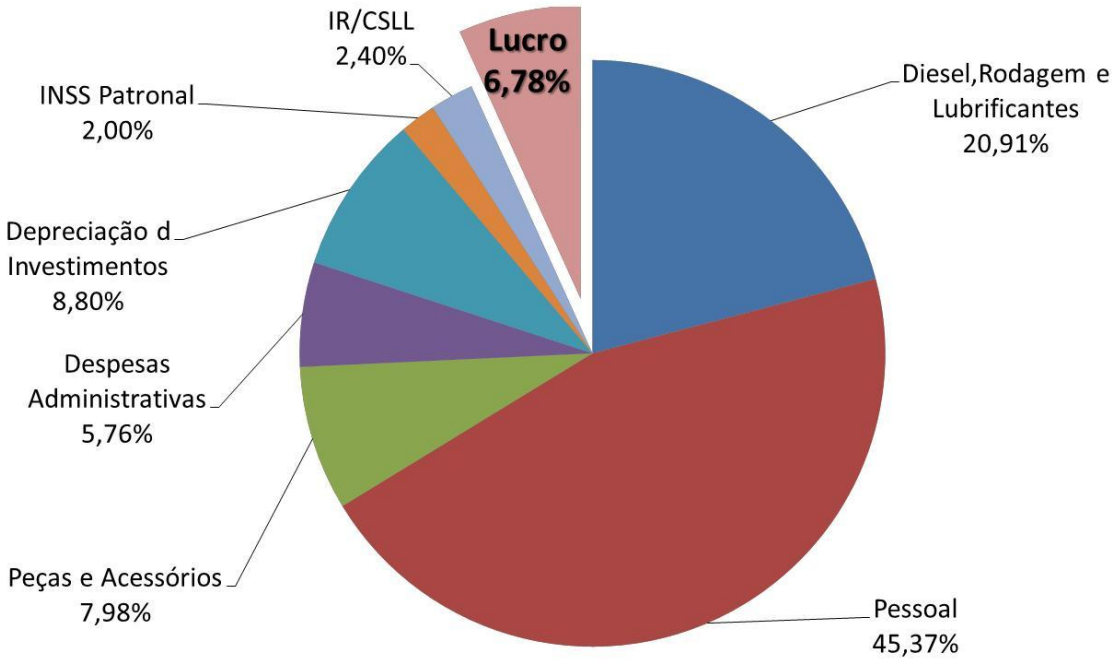
Já na Tabela 2.1.3 podemos ver a evolução da remuneração dos operadores. Sem que houvesse aumento no número de linhas, e, portanto, nos custos variáveis das empresas, estas sofreram continuamente reajustes de sua base inicial, calculada em função do número de passageiros pagantes, e viram suas receitas crescerem pela incorporação de componentes na remuneração subvencionados pelo setor público, sendo estes: Renovação de Frota, custos de Equipamentos Embarcados – basicamente validador e GPS -, subvenção pelo uso de Combustíveis Limpos, inclusão de cobrador na substituição de miniônibus por ônibus, e operação das linhas internas da Cidade Universitária da USP. Também podemos notar um significativo aumento no valor do item Reequilíbrio de contrato a partir de 2010, que vinha de valores sistematicamente negativos e passa para 9 milhões e logo 22 milhões. Tal mudança é explicada pelo aumento de 3% na remuneração dos operadores, indicado por estudo da FIPE – Fundação Institutos de Pesquisas Econômicas - em 2010. Desde então a Taxa Interna de Retorno do sistema seria 16%, por cálculos da própria FIPE.[34]

Dada a concentração de várias empresas da cadeia produtiva de ônibus nas mãos de concessionários, como é o caso emblemático do Grupo Ruas, possuidor de Concessionária Mercedes-Benz vendedora de Chassi, e CAIO Indusscar encarroçadora, a CPI da câmara municipal suscita o questionamento sobre a existência de superfaturamento nas aquisições e renovação de frota, dada a forte integração vertical e fragilidade na fiscalização dos custos dos operadores.[35]

[34] SÃO PAULO, CÂMARA MUNICIPAL. *Apresentação feita pela SPTrans na 3ª R.E*. **CPI-Transporte Coletivo.** *Idem*

[35] SÃO PAULO, CÂMARA MUNICIPAL. *Relatório CPI do Transporte Coletivo*. **Câmara Municipal de São Paulo.** 2013

Figura 2.1.1 – Remuneração Média do Operador Dividida pelos Custos – por passageiro transportado.



Fonte: Apresentação SPTrans CPI, 2013.

A Figura 2.1.1 nos mostra a divisão da remuneração média dos operadores em função de seus custos. Vale lembrar que o dado é uma média, havendo, portanto, desvios para cima e para baixo. O lucro líquido dos operadores pela arrecadação geral do sistema foi de 6,78% em 2012, significando R$ 406,8 milhões, valor elevado se comparado à media nacional. Por dados da NTU, Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos, que reúne 538 empresas de ônibus em todo o país, a média nacional é 4,5%, que se aplicados à São Paulo, resultariam em R$ 270 milhões.[36]

As diferenças operacionais e o risco de atuação na cidade podem ser utilizados como argumento para a diferença, entretanto, o prefeito Haddad já se pronunciou a favor da redução desses valores. Segundo ele, os contratos foram firmados em um período de altos juros, entre 20 a 25%, não fazendo sentido a manutenção de 14% como média de retorno pelo investimento das empresas.[37] A média nacional da TIR é 10%, mas o valor da remuneração das empresas de ônibus de São Paulo ainda é menor que atividades como a coleta de lixo.

Segundo a NTU, o peso do lucro é irrelevante no valor da tarifa se comparado a outros fatores, sendo a falta de prioridade ao transporte público, causa da baixa velocidade comercial, a principal explicação para os altos custos que elevam a tarifa. Outros fatores importantes na determinação dos preços são os tributos e encargos, que oneravam as tarifas em cerca de 30%, antes das desonerações do PIS/Pasep em Setembro de 2013, e as gratuidades para idosos e estudantes, que ao contemplarem 33% dos usuários, oneram os pagantes em 19%. (NTU, 2013)

[36] BAZANI, Adamo. *Lucros das empresas de ônibus em SP é maior que a média nacional. 2013.*
[37] GI GLOBO. '*Não podemos aceitar', diz Haddad sobre atual lucro de donos de ônibus.* **G1 Globo.** 15 Julho 2013.

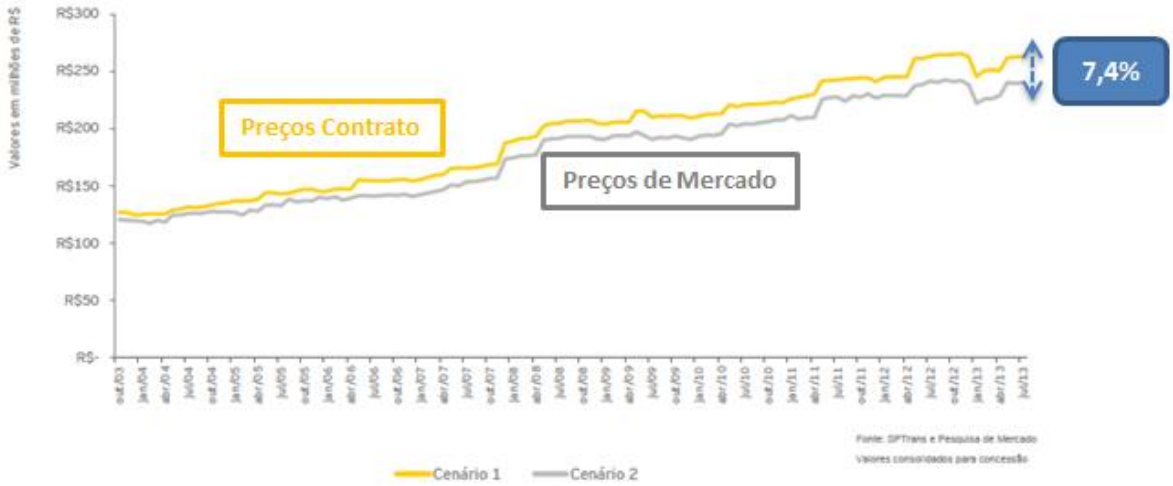
Raciocinando a partir da não obrigatoriedade da forma atual de cálculo da remuneração baseada em passageiros pagantes, podemos chegar em conclusões diametralmente opostas às da NTU, organização patronal, considerando a forma de contrato existente como principal responsável pela constante elevação das tarifas, legitimadas pelo princípio fundamental de manutenção da margem de lucro das concessionárias e transferência do risco para o poder concedente. A partir do relatório final da CPI e a Verificação Independente das Empresas que se seguiu a esta, podemos apontar com mais propriedade aonde estão os elementos de custo mais onerosos e aproximarnos do lucro real que as empresas têm recebido.

Na CPI, a primeira consideração relativa à forma de cálculo dos custos que baseiam a remuneração das empresas, é sua crítica por basear-se em índices Padrão, valores teóricos que são 'Estimativas' da demanda efetiva de transporte e dos custos operacionais, obtidas de "dados coletados do mercado". A partir desse método, a estimativa de diminuição no número de passageiros e/ou aumento nos descontos de gratuidades é, dado o contrato, repassada ao poder concedente, a Prefeitura, gerando aumento nos subsídios municipais, cada vez mais elevados. Por isso o presidente da CPI, Paulo Fiorilo (PT), recomendou uma remuneração baseada em dados reais, divulgada de forma transparente.[38] Qualquer falta de acuracidade nas estimativas ou enviesamento na obtenção de seus números representará um sobrelucro para o empresário e penalização da sociedade por redução do erário público – que justifica aumentos na passagem. 'Coincidentemente' os erros são sempre superestimações, nunca considerando os insumos abaixo do preço real.

Como indicado ao final da CPI, a Prefeitura de São Paulo prosseguiu com uma Verificação Independente dos Contratos de Concessão e Permissão de Transporte Público por ônibus, contratando a consultoria norte-americana Ernst & Young para fazê-la, despendendo R$ 4 milhões para 5 meses de trabalho. Como síntese, a conclusão principal do estudo está em linha com o diagnóstico do Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito: os custos reais estão atualmente abaixo do estimado no mercado na planilha de cálculo, precisamente em 7,4%, mostrados no Gráfico 2.1.1, integralmente repassados à prefeitura no cálculo atual de remuneração, implicando um gasto adicional de R$ 1,68 bi em valores correntes. Se assumirmos uma redução de 7,4% na remuneração dos operadores de 2005 a 2012, o valor economizado seria de R$ 2,5 bi em 7 anos, e o subsídio se tornaria a metade do que foi nesse período como proporção da remuneração, apenas 6%, como calculamos na Tabela 2.1.4

[38] SÃO PAULO, CÂMARA MUNICIPAL. *Relatório CPI do Transporte Coletivo*. **Câmara Municipal de São Paulo.** *Idem*

Gráfico 2.1.1 – Diferença Preços utilizados no Contrato vs Preços de Mercado



Fonte: Sumário Executivo Verificação Independente E&Y. [Inserimos legendas]

O Gráfico 2.1.1 feito pela E&Y e adaptado para nosso trabalho, evidencia o progressivo descolamento dos gastos reais dos empresários com o acordado em contrato. Se no início do periodo analisado (out/2003) já se identifica certa diferença entre os preços assumidos dos insumos contra os preços de mercado, esta diferença vai crescendo nos 10 anos analisados, chegando aos 7,4%. Isso demonstra que nos últimos anos, deficiências técnicas de supervalorização nos insumos representaram um overspending equivalente a 2 anos de subsídios para o transporte público.

Tabela 2.1.4 –Remuneração e Subsídios assumindo redução de 7,4% na Remuneração das Empresas

Ano	Remuneração com Valores Mercado - E&Y (M R$)	Diferença Arrecadação/ Remuneração (M R$)	Redução Remuneração (M R$)	Subsídio (M R$)	Subsídio como proporção da Remuneração
2005	2.642.898	157.968	211.204	12.796	0%
2006	3.047.850	-95.291	243.565	56.435	2%
2007	3.405.063	-29.920	272.111	119.889	4%
2008	3.860.717	-370.111	308.524	321.476	8%
2009	4.155.639	-681.216	332.092	568.982	14%
2010	4.321.836	-267.398	345.373	221.387	5%
2011	4.795.628	-292.783	383.236	136.764	3%
2012	5.177.606	-666.862	413.761	539.239	10%
Total	**31.407.237**	**-2.245.614**	**2.509.866**	**1.976.969**	**6%**

Fonte: Elaboração própria. Dados: Apresentação da SPTrans na CPI e Verificação E&Y

Anteriormente à apresentação das gritantes discrepâncias no cálculo dos custos das empresas pelo método da atual, oriundo da EBTU, o relator da CPI dos Transportes Coletivos, Eduardo Tuma(PSDB) se mostrou favorável ao método de cálculo da remuneração dos operadores adotada. Em suas próprias palavras: "As Planilhas de cálculo de custo do transporte público sobre pneus resultou de um longo processo de aprimoramento desenvolvido por técnicos de diferentes instituições.

Constituem uma ferramenta muito importante, correta e útil." [39] Para ele os problemas da Planilha estariam na "manipulação" desta, sendo necessário transparência e auditorias para garantir sua eficácia. Outro problema estaria na dificuldade de compreensão desta para o homem médio, em desacordo com o Art.8, inciso V, da Lei Federal 12.587/12, Política Nacional de Mobilidade Urbana, que exige "simplicidade na compreensão, transparência da estrutura tarifária para o usuário e publicidade do processo de revisão."[40]

Tuma explica que mensalmente são revisados os custos de cada insumo para chegarmos no ICTU – Índice de Custo do Transporte Urbano – calculado pela FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. Sabendo os itens de cálculo da planilha, é feita pesquisa sobre preço de cada insumo para apontar variações no índice total. "Os pesos dos diversos insumos da planilha variam em função de vários parâmetros técnicos(...) O ICTU-FIPE/SPTrans é apresentado em três níveis de agregação. O primeiro nível de agregação é o índice do sistema, que mostra as variações de custos do sistema como um todo. O segundo nível é composto pelos índices de preço dos insumos agrupados por classes, que são: Índice do Veículo, Índice de Rodagem, Índice de Energia e Índice de lubrificantes".[41] Assim explica o vereador do PSDB, reafirmando o caráter pouco transparente e inacessível a leigos da verdadeira caixa-preta que é a planilha de custos.

O índice que regulamenta os repasses da SPTrans aos concesssionários é calculado pela formula de Paasche, uma média harmônica dos preços ou quantidades, ponderada pela participação de cada item no custo total do mês corrente. A fórmula 1 pondera a participação de cada insumo no custo total, sendo P = índice; t = tempo; i = insumos; p = preço; q = quantidade. A fórmula 2 é a ponderação de cada item por período, sendo W = ponderação.

Fórmula 1 – Preço dos Insumos

$$P_{t-1,t} = \frac{\sum_{i=1}^{n} p_t^i q_t^i}{\sum_{i=1}^{n} p_{t-1}^i q_t^i}$$

Fórmula 2 – Ponderação dos Insumos

$$w_t^i = \frac{p_t^i q_t^i}{\sum_{i=1}^{n} p_t^i q_t^i}$$

Nas palavras de Tuma, um exemplo de como se realiza o cálculo para um exemplo de insumo:

> Os cálculos de média e desvio padrão são feitos segundo o tipo de produto e marca do item analisado. Tomemos como exemplo o insumo pneu, em que são pesquisados os preços das quatro principais marcas: FIRESTONE, GOODYEAR, PIRELLI E MICHELIN. São calculadas quatro médias e quatros desvios, e são feitas consequentemente, quatro análises, uma para cada marca. Do resultado da média das quatro marcas, podemos construir a média geral para o item pneu. (SÃO PAULO, CÂMARA MUNICIPAL. 2014, p. 51)

[39] SÃO PAULO, CÂMARA MUNICIPAL.*Voto em Separado. Vereador Eduardo Tuma. CPI do TPU de SP.* **Câmara Municipal de São Paulo.** 2013.(p. 52)
[40]SÃO PAULO, CÂMARA MUNICIPAL. *Voto em Separado.* **Câmara Municipal de São Paulo.** *Idem.* (p.54)
[41]SÃO PAULO, CÂMARA MUNICIPAL.*Voto em Separado.* **Câmara Municipal de São Paulo.** *Idem.* (p.47)

Mesmo defendendo o sistema regulatório e sua forma de cálculo, o vereador do PSDB considera a existência de Lucro Excessivo dos Operadores do Sistema de Transporte Público, baseando em evidências na CPI de superfaturamento na Manutenção dos Validadores de Bilhetagem, superfaturamento na Manutenção dos AVLs – Advanced Vehicle Location (GPS) -, elevado montante de 'Despesas Ténicas' não especificadas na planilha de custos, elevado montante de "Custos Fixos das Reservas Técnicas" também não justificados, e a generalizada falta de transparência nos custos dos outros insumos que não puderam ser destrinchados na CPI. A Verificação Independente da EY confirma essas hipóteses.

Entretanto, após esse posicionamento fica uma dúvida: Não seria a estratégia de Eduardo Tuma, inocentar a Planilha de custos, técnicamente elaborada, enquanto critica seu uso prático, uma forma de imobilizar o questionamento acerca do sistema de regulação do transporte por ônibus? Ora, se o problema não está na Planilha, mas em sua manipulação, a Planilha também é um problema, pois esta não só permite, como incentiva, por seu caráter hermético, cálculos superdimensionados, sempre protegidos pela falta de transparência e dificuldade de averiguação. Ora, como um método técnicamente seguro de cálculo de custos permite uma supervaloração de 7,4% sem grandes problemas? Como considerar eficiente um método de cálculo que não incorpora ganhos de escala ou eventuais rendimentos decrescentes? (DIAS, 1991)

Enxergamos a tecnização do debate e foco nos expedientes burocráticos um subterfúgio para deslocar a questão da raiz do problema: qual forma de regulação garantiria um transporte público com qualidade, quantidade e modicidade. Não encontraremos resposta para isso nos debruçando sobre planilhas de custo específicas, item por item, como Tuma buscou em seu trabalho na CPI, pois o problema é anterior à planilha e está na definição de uma remuneração baseada em CUSTO MÉDIO POR PASSAGEIRO TRANSPORTADO, que se tenta naturalizar com esse tipo de argumentação. Passageiro é receita, não é custo, por isso não se pode balizar a remuneração do serviço por esse critério, sempre desestabilizador.

João Luiz da Silva, presidente da BHTrans nos anos 90, fez uma análise de produtividade econômica para o atual modelo utilizado em São Paulo, em que a tarifação deriva do cálculo do Custo Médio por Passageiro. Esta análise de 1991 é bastante esclarecedora e nos ajuda a identificar a falência do atual modelo regulatório. Ele parte da idéia do transporte coletivo como bem público, não apenas por sua essencialidade mas por ser um bem não-rival, ou seja, seu consumo não é excludente e não tem funcionamento mais eficiente pela lógica de mercado, dado o monopólio das rotas (oferta) e sua demanda oscilante por horários de pico que exigem dimensionamento de frota além de critérios ótimos para o prestador do serviço. Em suas palavras:

> Se do lado da oferta o monopólio é a característica básica inevitável, a única forma de se otimizar a eficiência, do lado da demanda à situação de imperfeições é semelhante. Se o serviço estiver adequadamente dimensionado, a exclusão é ineficiente. Quer dizer, o metrô os ônibus estão circulando, existem os lugares, mas só viajam os que podem pagar. Se de outra forma o serviço está sub-dimensionado, e o pagamento é a forma de solução de equilibrar-se oferta e demanda, nem por isso o sistema de mercado será eficiente. A eventual privatização dos benefícios por alguns, é semelhante ao que acontece com a educação, com a saúde e mesmo com as ruas e calçadas, onde a insuficiência na oferta destes bens públicos enseja a privatização do consumo e até a oferta privada

> suplementar. O transporte privado é menos eficiente, tem custos externalizados, das divisas dispendidas na importação de combustível, do congestionamento das vias, mas se impõe diante de uma produção insuficiente, e ineficaz, do transporte público. (DIAS, 1991)

Nosso modelo tarifário, em que cobramos integralmente do passageiro o custo de produção do transporte por seu custo médio, assume implicitamente a hipótese de inelasticidade preço da demanda, ou seja, a população não deixará de usar o transporte, independente do valor tarifário. Tal hipótese não se verifica dado o uso de formas alternativas de deslocamento nos estratos sociais mais abastados e até a privação de outras essencialidades por falta de alternativa para deslocamento entre os menos favorecidos. Tendo isso em mente, José Luiz da Silva analisa em quatro cenários os índices de eficiência (Passageiro / Frota) e custo médio do transpoerte coletivo urbano, baseando-se em valores de Abril de 1991, como podemos ver na Tabela 2.1.5

Tabela 2.1.5 – Produtividade e Custo médio em diferentes Cenários

Cenários	Produtividade (Km / Frota)	Δ	Custo Médio por Passageiro (Tarifa)	Δ	Ocupação (Passageiro / Frota)	Δ	Nº Passageiros	Δ
Estado Inicial - Pré +50% Inflação Insumos	**9.728**	**-**	**23,7**	**-**	**49.885**	**-**	**2.793.579**	**-**
Inelasticidade Preço da Demanda	9.728	0%	34,84	47%	49.885	0%	2.793.579	0%
Relativa Elasticidade c/ Ajuste da Oferta	8.939	-8%	36,96	56%	45.842	-8%	2.567.141	-8%
Relativa Elasticidade s/ Ajuste da Oferta	9.728	0%	38,24	61%	45.453	-9%	2.545.347	-9%
Tarifa Zero	9.600	-1%	CM: 35,16 Tarifa: 0	48%	49.230	-1%	3.200.000	15%
Oferta Privada de Transporte	4.572	-53%	CM: 62,54 Tarifa: 98,82	164%	26.928	-46%	1.507.962	-46%

Fonte: Elaboração Própria baseada em análise de J L da Silva.(1991)

Analisaremos agora o impacto nos quatro cenários: 1) Com inelasticidade preço da demanda, todo impacto inflacionário nos insumos será repassado à tarifa, logo aos usuários, sem alterar a produtividade. 2) Assumindo relativa inelasticidade preço para a demanda, impactos inflacionários geram dois cenários: a) o aumento do preço e sua redução na demanda motiva redução da oferta, para manter a taxa de ocupação dos veículos. A menor escala do serviço reduz impacto no custo dos fatores mas diminui a eficiência do sistema, que passará a transferir à tarifa aumento mais que proporcional ao aumento nos insumos. b) sem ajuste na oferta cairá a taxa de ocupação, gerando redução ainda maior na demanda. 3) Na hipótese de não exclusão de qualquer usuário em função do preço da passagem, ou seja, com *Tarifa Zero*, mantêm-se estáveis a produtividade e ocupação, haverá também aumento nos custos quase proporcional ao impacto inflacionário. Entretanto, o número de passageiros tenderá a subir em, pelo menos, 15%. 4) Se o empresário racional puder fixar a tarifa que otimiza seus ganhos, há sobrelucro de 58,8% sobre os custos de produção, às custas de uma exclusão de 52,8% dos usuários, redução de 53% na produtividade do sistema e 71,9% de aumento no preço da passagem.

Nessa abordagem, José Luiz da Silva conclui que adotando a concessão como forma de suprimento do bem em questão sempre haverá uma tensão entre o

poder público e o concessionário, frustrado em ampliar seus ganhos ao adotar o custo médio como valor da tarifa. "De todas as formas, o empresário 'racional' buscará anular essa 'ingerência em seus negócios', procurando alcançar o ponto de equilíbrio – preço/produção – adequado à sua condição monopolista. O sobrelucro potencial de mercado é extremamente significativo comparado ao custo de produção, onde já está incorporada a remuneração do capital. Esta motivação do empresário é social e politicamente insuportável." (DIAS, 1991, p. 77) Para haver concessão à empresas privadas do serviço de transporte estas devem perder sua posição de 'fiéis depositárias' da arrecadação tarifária e detentoras do direito de exploração deste mercado. Um acordo socialmente justo e orientado para o cidadão deve ser estabelecido na forma de prestação de um serviço remunerado por seu exato custo de produção, sem sobre-lucro e sem cálculo de custo por taxas médias-estimadas-harmonizadas, que permitem o atual serviço com péssima qualidade, em quantidade inferior à acordada e com tarifas injustificáveis.

Por outro lado, a cobrança baseada no custo médio de produção para um bem público é ineficiente. Este tipo de tarifação se aplica a bens excludentes de uso específico - quem utilizou deve pagar -, que não se aplica ao transporte coletivo urbano. No Transporte Coletivo a tarifa é medida ineficiente como proporção de custo/benefício, não incorpora externalidades positivas (como redução de externalidades do transporte privado, maior mobilidade da força de trabalho, repercussões sobre uso e ocupação do solo, etc) e, principalmente, a tarifa contém uma "absoluta dissociação entre o custo suportado pelo passageiro e a quantidade consumida por ele", dado que podemos pagar duas passagens para um trajeto de 10km e apenas uma para outro de 25km. Além dos fatores enumerados, o repasse integral dos custos violenta a capacidade de pagamento do cidadão, que, dada a baixa qualidade do serviço, só o utiliza caso não haja alternativa, ou seja, seus usuários "cativos" são das camadas mais pobres da população. Isso faz o autor concluir: "A cobrança integral dos usuários é, pois, uma tributação regressiva e iníqua." (DIAS, 1991, p. 78)

Outro problema da remuneração por passageiro transportado é a desconsideração da necessidade de investimento. Se todo o valor arrecadado é destinado à operação do sistema, nunca haverá saldo e incentivo para que os empresários invistam. O "esquecimento" desse componente na última licitação justificou aditamentos que elevavam o montante repassado aos empresários para custear reposição de frota e outros despêndios em investimento. Uma licitação deve necessariamente incluir em suas exigências a necessidade de manutenção e renovação da frota, sendo completamente irracional para o município excluir esse componente do contrato. Remunerar esse investimento trouxe perda dupla para o município, pois, além de este repassar dinheiro para a renovação da frota, os empresários contratam linhas de crédito do BNDES, com juros subsidiados, transformando em renda a arbitragem com o crédito. Ou seja, pagou-se mais que o custo do financiamento dos novos ônibus, ficando a diferença com os empresários.

Além dos problemas tarifários, relativos à forma de determinação dos custos das empresas, sua remuneração e o preço da passagem, outro grande imbróglio no sistema de ônibus de São Paulo é a fiscalização da SPTrans. As regras de qualidade dos ônibus e operação são claras, apesar de pouco exigentes, mas seu cumprimento é bastante reduzido e parcamente fiscalizado. Apesar de termos bem definido quais seriam os critérios mínimos de qualidade, há uma enorme burocracia para aplicação e efetivação de multas, pois não há clareza sobre as regras de aplicação e cobrança

destas, num ambiente de baixa transparência para a sociedade. Assim, o maior problema passa a ser de responsabilidade da SPTrans, incumbida da fiscalização das empresas. A qualidade mínima das garagens, abandono do posto de trabalho por motoristas e cobradores, não cumprimento de partidas e várias outras irregularidades geralmente passam em branco, sendo muitas vezes mais vantajoso financeiramente ser multado que prestar o serviço contratado, como diz o próprio Secretário dos Transportes, Jilmar Tatto.[42]

> Um dos grandes problemas é a burocracia para que uma prestadora de serviços seja penalizada. Há grandes diferenças, por exemplo, entre as irregularidades apontadas pela Superintendência de Engenharia Veicular da SPTrans e o que é registrado pelo sistema de sanções da empresa municipal gerenciadora. Em alguns casos, como o motorista e o cobrador abandonarem o posto de trabalho quando deveriam estar atendendo a população, a diferença chegou a 19 mil 883 multas entre 2003 e 2013.
> De 43 garagens da capital paulista, em onze delas não eram seguidas as normas de qualidade e respeito ao meio ambiente. Mas apenas três foram multadas.(BAZANI, Dezembro de 2014)

Há grande descompasso entre os dados usados para remunerar as empresas e a prática cotidiana do serviço prestado. Um dos maiores problemas é o não cumprimento da OSO – Ordem de Serviço Operacional – estimada em 2% de redução dos custos, dentro dos 7,4% averiguados pela EY. Além de gerar benefício financeiro aos concessionários, esta pratica afeta de forma crucial a qualidade do transporte por ônibus na cidade, pois menos ônibus circulando significa que pessoas deixaram de se deslocar para suas atividades diárias ou recreativas, e que os ônibus circulando estarão mais lotados do que deveriam, trazendo um enorme prejuízo para todo o sistema e sociedade. Até quando o interesse particular de meia dúzia estará sobreposto ao interesse de milhões de pessoas?

Critérios de acessibilidade também não são fiscalizados, sendo bem posssível que haja linhas sem nenhum ônibus com capacidade para atender pessoas com necessidades especiais. O problema está na definição das regras: há quantidade mínima de ônibus acessíveis por concessionária, inexistindo fiscalização por linha, o que faz com que para os bairros mais distantes se utilizem ônibus mais velhos e sem qualquer condição acessível para pessoas com necessidades especiais, idosos ou cadeirantes.

Hoje, 843 Onibus estão acima da idade permitida para circular, mas como não há um planejamento e cronograma específico para a substituição destes ônibus, eles acabam sendo utilizados sem qualquer complicação. Há varios outros problemas apontados pela população, como insalubridade, direção imprudente, pontos não atendidos, qualidade dos assentos e etc. A auditoria conseguiu identificar, ao analisar 10% da frota, que além destes problemas que impactam diretamente os passageiros 313 ônbius (mais de 20%) não possuiam qualquer equipamento básico de segurança, sinalização ou informação aos passageiros.

A fiscalização também é deficiente na apuração e controle das Notas Fiscais da compra de ônibus, de acordo com a EY. Esse expediente, que entra como remuneração adicional para as empresas contratadas merece uma atenção mais

[42] BAZANI, Adamo. *Remuneração deve ser uma mescla de passageiros transportados, km rodado e qualidade.* **Blog Ônibus Brasil.** 26 de Dezembro de 2014. Disponível em: <http://onibusbrasil.com/blog/2014/12/26/remuneracao-deve-ser-uma-mescla-de-passageiros-transportados-km-rodado-e-qualidade> Acesso em 21 Abril de 2015.

detalhada. Como discutiremos no capítulo 2.1.3 existem concessionários do transporte por ônibus que também são donos de vendedoras de Chassi e Encarroçadoras, integrados verticalmente que certamente adquirem os ônibus, bem de capital chave no setor, a preço de custo em tese. A declaração de que há "Fragilidade no controle das Notas Fiscais de compra de veículos das empresas durante todo o período de vigência dos contratos" nos confirma o superfaturamento nesses preços, num expediente simples de ser executado, dada a integração, que repassa ao município o sobrelucro dessa operação.

Além dos problemas de ordem fiscalizatória, o próprio contrato é considerado ultrapassado, não incorporando mudanças no mercado e nos tributos. Estima-se em 360 milhões de reais anuais o que se poderia economizar com um contrato realista em termos de mercado, sem contar o desconto não computado de descumprimento de partidas. Os empresários conseguem preços de combustíveis e pneus menores do que o preço usado no contrato para remunerar os concessionários, reduzem o número de funcionários(motorista e cobrador) por veículo, alugam as próprias garagens e se utilizam de expedientes que reduzem seu custo, muitas vezes reduzem qualidade do serviço, mas nada disso é refletido no contrato. Só com preços de combustíveis, a EY estimou uma divergência de 1,3% entre o efetivamente consumido, analisando NFs disponibilizadas pelas empresas concessionárias e permissionárias, contra o valor repassado pela SPTrans. Quando comparado o valor do trabalho real e o calculado pela SPTrans, valendo-se de dados baseados nos acordos coletivos trabalhistas do Município de São Paulo, a divergência é de 3,5%. Tendo isto em mente, os principais pontos levantados pela auditoria que exigem mudança urgente em sua forma de cálculo e repasse aos conessionários são: repasse por aluguel de garagem; previsão de demanda de passageiros; cálculo de risco das empresas; quantidade de funcionários por ônibus; e depreciação.[43]

Tabela 2.1.6 – Comparativo TIR das Propostas Comerciais, com Ajuste EY

Área Operacional	TIR (% a.a.) Proposta Comercial	TIR (% a.a.) Estudo SPTrans	TIR (% a.a.) Ajustes EY s/ capital de giro inicial
1	31,34%	18,00%	31,34% a 58,95%
2	26,11%	18,00%	26,11% a 44,77%
3	31,67%	18,00%	31,67% a 58,73%
4*	18,00%	18,00%	16,09% a 18,00%
5	30,45%	18,00%	30,45% a 56,42%
6	30,78%	18,00%	30,78% a 40,67%
7	30,23%	18,00%	30,23% a 43,08%
8	27,10%	18,00%	27,10% a 37,67%

Fonte: Sumário Executivo da Verificação Independente EY. 2014

Após apontar todas essas deficiências no contrato de concessão, na forma de cálculo dos custos dos insumos e na fiscalização das empresas concessionárias, a EY verificou quais seriam as taxas reais de lucro, analisando o TIR – Taxa Interna de Retorno – sobre os investimentos dos empresários. Foram estimadas 4 taxas calculadas de forma diferente. Análise realizada pela SPTrans indicava uma taxa

[43] BAZANI, Adamo. *São Paulo poderia economizar R$360 milhões por ano com os transportes, aponta auditoria*. **Blog do Ponto de Ônibus.** 17 de Dezembro de 2015. Disponível em: <https://blogpontodeonibus.wordpress.com/2014/12/17/sao-paulo-poderia-economizar-r-360-mihoes-por-ano-com-os-transportes-aponta-auditoria/> Acesso em 21 de abril de 2015

homogêna de retorno de 18% para todas as áreas, anteriormente ao processo de licitação em 2003 para balizar os parâmetros financeiros e operacionais dos contratos, mas a auditoria verifica que nas Proposta dos Concesssionários essa taxa é maior para todas as áreas. Fortemente impactadas pela superestimação da Demanda nos contratos e pela assunção da hipótese de investimento em capital de giro apenas no início do contrato, ao contrário da prática corrente de mercado, auditoria apresentou valores de TIR, Tabela 2.1.6, para as proposta comerciais com *Ajuste EY*, que chega no limite do investimento em capital de giro no início do período igual a 0, resultando em TIR muito elevadas que devem estar mais próximas da realidade que a Proposta Comercial não ajustada.

Após a análise pela Proposta Comercial das concessionárias, a EY estimou a TIR baseada no fluxo de caixa por duas metodologias, primeiro pelo retorno do Projeto/Empreendimento, pelo método FCFF – Free Cash Flow to Firm, e depois pelo retorno do acionista, que incorpora efeitos de juros e amortização de financiamentos, pelo método FCFE – Free Cash Flow to Equity. Para cálculo dos gastos de financiamento analisou-se 385 contratos pelo BNDES de compra de veículos novos, ignorando a possibilidade de compra de usados, e utilizando a TJLP variando ano após ano. Outra importante diferença nos dois valores de TIR, é que o primeiro método utilizou os custos calculados pela SPTrans, como apresentados no Cenário 1 do Gráfico 2.1.1, e o segundo utilizou os custos de mercado do Cenário 2, que incorpora ganhos de escala e os expedientes de redução de custos efetivamente usados pelos concessionários acima explicitados. A utilização dos diferentes custos explica grande parte das TIRs maiores na Remuneração do Acionista. Como observação, devemos apontar que a área 4 é um caso excepcional, pois iniciou o contrato em 2007, após falência do antigo concessionário.

Tabela 2.1.7 – Comparativo TIR calculado a partir do fluxo de caixa estimado

Área Operacional	Taxa de Retorno do Acionista Estudo SPTRANS	Taxa de Retorno do Projeto * Proposta Comercial	Taxa de Retorno do Projeto Cálculo EY	Taxa de Retorno do Acionista Proposta Comercial	Taxa de Retorno do Acionista Cálculo EY
C1	18,00%	21,63%	14,40%	31,34%	18,68%
C2	18,00%	23,20%	14,79%	26,11%	17,99%
C3	18,00%	25,16%	12,04%	31,67%	14,18%
C4	18,00%	11,29%**	15,92%	18,00%	54,12%
C5	18,00%	24,66%	14,06%	30,45%	17,37%
C6	18,00%	26,15%	14,06%	30,78%	18,37%
C7	18,00%	24,98%	16,42%	30,23%	23,34%
C8	18,00%	23,02%	13,78%	27,10%	16,88%
P1	18,00%	n/a	7,63%	n/a	11,01%
P2	18,00%	n/a	21,40%	n/a	24,43%
P3	18,00%	n/a	17,15%	n/a	22,32%
P4	18,00%	n/a	16,11%	n/a	23,06%
P5	18,00%	n/a	20,42%	n/a	38,50%
P6	18,00%	n/a	20,53%	n/a	26,89%
P7	18,00%	n/a	15,84%	n/a	21,68%
P8	18,00%	n/a	19,90%	n/a	25,94%

*Resultados calculados a partir da planilha da Proposta Comercial desconsiderando o fluxo de financiamento. TIRM calculada com a taxa de 12% a.a., conforme apresentado em algumas propostas comerciais.
** Nesta Concessão, o FCFF apresentou mais de uma inversão de sinal no fluxo e por esse motivo adotou-se a TIRM.

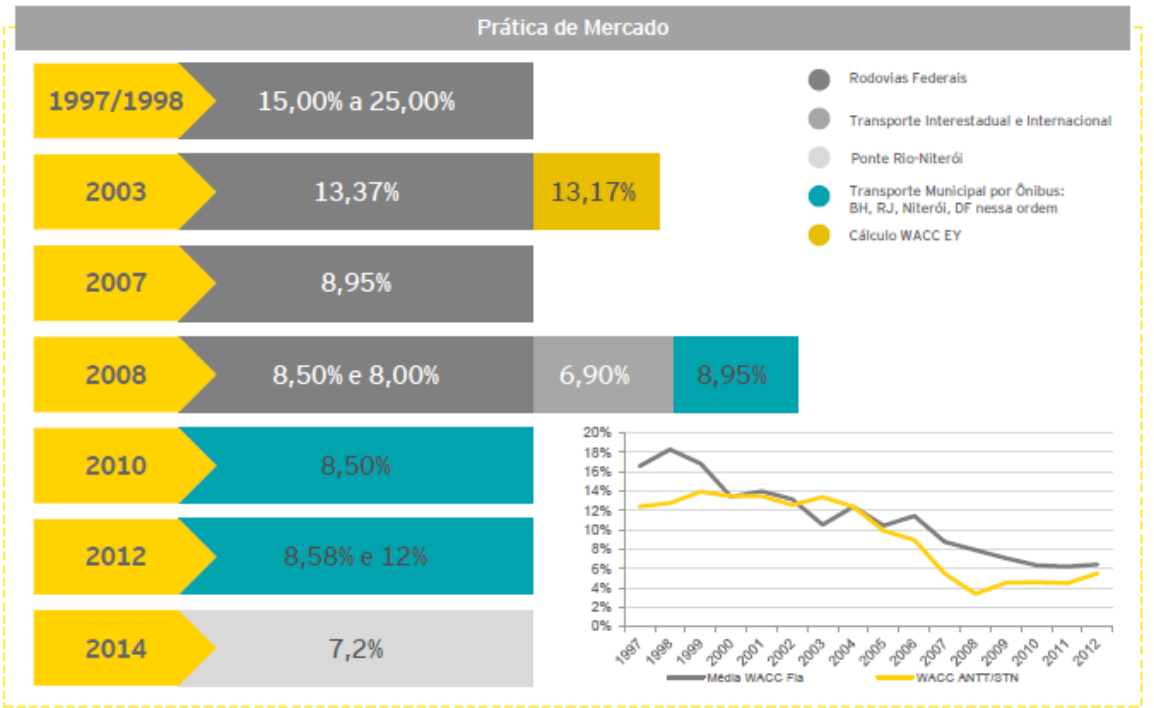
Fonte: Sumário Executivo da Verificação Independente EY. 2014

O resultado consolidado da TIR do Acionista para as Concessionárias foi de 18,61% e 17,58% para as Permisionárias, valores aderentes ao Estudo da SPTrans, mas muito superiores ao encontrado pelo mercado. Superior ao analisado por Estudo da FIPE, o valor do EBITDA – Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation &

Amortization –, índice mais utilizado no mercado como proxy do Lucro das empresas, pela FIPE foi de 9%, enquanto a média apurada pela EY foi de 15%. Dado esse resultado apresentado, nos cabe comparar com a Figura 2.1.2 sobre histórico de TIR em serviços públicos de Transporte. A conclusão inevitável é de sobrelucro exorbitante para as concessionárias de São Paulo seja qualquer das taxas que tomemos como referência. Uma TIR que varia de 12% a 58% nos da a medida do repasse de dinheiro público a atores privados privilegiados por contratos pouco orientados para o interesse público e do transporte de qualidade. Reforça-se aqui a necessidade de definir um contrato que remunere exatamente os custos das empresas prestadoras de serviço e não o custo médio por passageiro, para acabarmos com o lucro monopolista e seus consequentes efeitos deletérios para o sistema de transporte coletivo público: Tarifas caras como proporção da renda e transferências elevadas da dotação orçamentaria do município não convertidas em qualidade.

Outros dois problemas importante levantados na auditoria foi a recorrência de Aditamentos contratuais sem qualquer controle e a inexistência de conciliação entre as demonstrações contábeis das empresas e da "Conta Sistema", que centraliza as receitas tarifárias e as redistribui entre os operadores. Quanto ao primeiro ponto, a mudança nos contratos tornou, a partir de 2005, a remuneração baseada em passageiro transportado em função da planilha de custos e demanda estimada, não através do fluxo de caixa e demanda observada, como pareceria coerente. Passaram a haver inclusões de remuneração por renovação de frota e outros expedientes que, em tese, estariam incorporados nos contratos e propostas iniciais. Em 2010, passou a se apurar a remuneração com base no fluxo de caixa em decorrência da renovação de frota e novas tecnologias para as concessões. Além disso, nem todas as revisões de remuneração ocorridas apresentaram adimentos contratuais, tendo sido usados Notas Técnicas e/ou Portarias que alteravam o repasse às empresas contratadas, com um descontrole e instransparência escancarado. O único reequilíbrio de contrato com estudo detalhado foi o ocorrido em 2010 com análise da FIPE, que, como já apresentado anteriormente, utilizou-se de valores superestimados de custos e subestimados de TIR.

Quadro 2.1.2 – Histórico de Remuneração de Serviços Públicos de Transporte



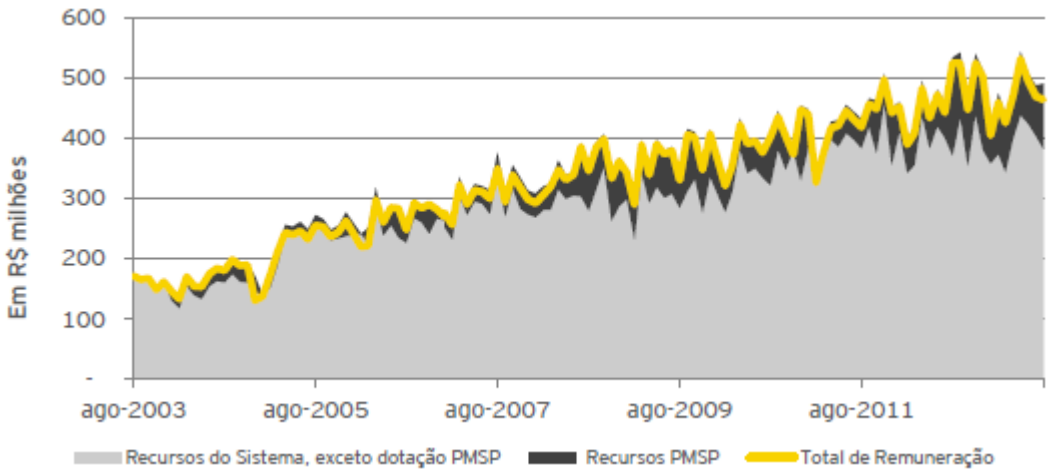
Fonte: Sumário Executivo da Verificação Independente EY. 2014

Concluida a apresentação dos resultados da Verificação Independente, a EY recomenda para próximas licitações e concessões os seguintes pontos: "i) Adotar o fluxo de caixa do projeto e não do acionista, em linha com as práticas de mercado; ii) Considerar necessidade de capital de giro durante todo o prazo de concessão; iii) Previsão de constituição de SPE – Sociedade de Propósito Específico – para concessionários/permissionários, com vistas ao aprimoramento do controle na gestão dos contratos e numa maior eficiência nos processos de compras de bens e insumos (ganhos de escala) e na captação de recursos – medidas alinhadas ao conceito de modicidade tarifária; iv) Estabelecer, em contrato, uma matriz de risco, com a sua adequada alocação entre o Poder Público e a Iniciativa Privada, indicando claramente os eventos em que há previsão de reequilíbrio contratual; v) Criação de mecanismo para análise de reequilíbrio contratual; vi) Definição de revisão ordinária periódica do equilíbrio contratual; vii) Prever, em contrato, mecanismos de avaliação e reporte periódicos do desempenho operacional, inclusive com impacto direto sobre a remuneração do operador; viii) Balizamento da licitação por meio da definição de uma taxa máxima de desconto (WACC) e uma remuneração máxima."(ERNST & YOUNG, 2014)

A EY também aponta como oportunidade de melhoria na Gestão Financeira do TPU de São Paulo a criação de sistema único de apresentação dos registros contábeis e constante reconciliação dos valores, de forma a torna-los transparentes e divulgáveis para o público. A inexistência de metodologia unificada, impede a verificação rotineira dos valores repassados e seu controle pela sociedade, dando espaço para favorecimentos e repasses superdimensionados. Nesse quesito, a proposta de licitação via SPE aparece como a melhor indicação da auditoria para a próxima proposta de concessão, pois obrigaria as empresas divulgarem seus balanços patrominais – BP – e demonstração do resultado do exercicio – DRE –,

publicamente, nos moldes de qualquer S.A., forçando a transparência ao menos dos dados contábeis.

Gráfico 2.1.2 – Participação da dotação orçamentaria da PMSP na remuneração.



Fonte: Sumário Executivo da Verificação Independente EY.

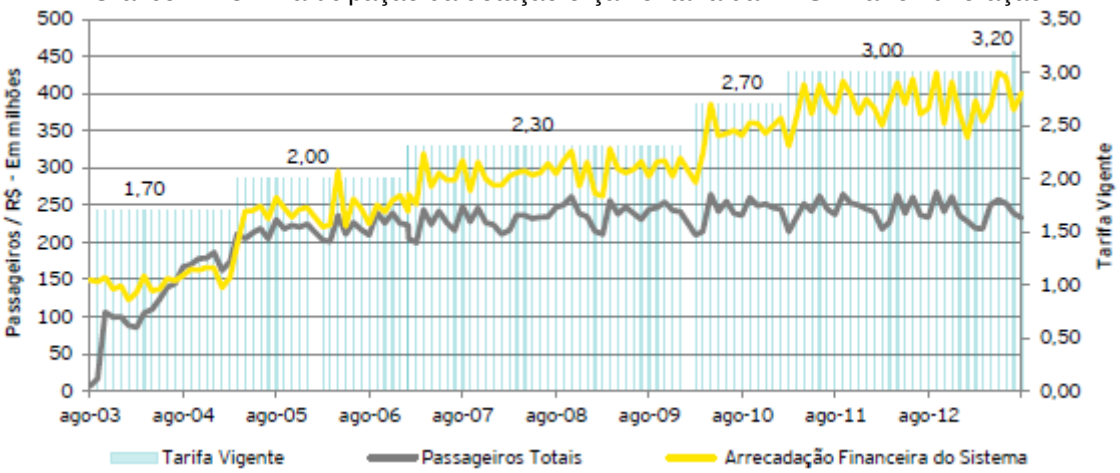
O modelo atual encontra-se visívelmente obsoleto e prejudicial para a sociedade, por favorecer enormemente os empresários concessionários. Como podemos ver nos Gráficos 2.1.2 e 2.1.3, a remuneração é recorrentemente mais elevada que o montante arrecadado e o número de passageiros se estagna, fruto do transporte com qualidade muito aquém do potencial de consumo de transporte na cidade de São Paulo. Os subsídios ao sistema de transporte por ônibus não param de crescer, corroendo a dotação orçamentária do município, que deveria ser aplicada em melhorias na qualidade das vias, priorização do modal público de transporte, da estrutura para pedestres e bicicletas. A demanda constante num contexto de cada vez maior demanda potencial por deslocamento na cidade representa a declaração de ineficiência do estado atual de tarifas ultra elevadas. Com a constante elevação das taxas, verifica-se empiricamente o que o IPEA propõe na Figura 1.3.2.1: o péssimo serviço reduz o número de passageiros, aumenta o custo médio do TPU, reforça a migração para o modal privado, reduzindo novamente o número de passageiros e aumentando o custo recorrentemente. Ciclo vicioso com raiz no sistema de remuneração por custo médio de passageiro transportado, que deve ser interrompido na próxima licitação que estamos aguardando ainda para 2015.

Dada a matriz de custos dos operadores visualizada no Quadro 2.1.3, apenas 19% dos custos são variáveis, sendo o 13% apenas Diesel, que mudam pela quilometragem rodada dos ônibus, basicamente. Insistimos que o aumento ou redução do número de passageiros pouco muda nos gastos e, logo, no lucro dos concessionários. Enquanto a remuneração é proporcional ao número "estimado" de passageiros, as empresas tendem a evitar partidas das garagens e incentivar a superlotação dos ônibus, para reduzir este custo variável. Oposto ocorreria se o incentivo fosse aos ônibus rodarem mais, e ocorresse um repasse que justifique os trajetos distantes do centro, menos rentáveis, pelo custo/distância percorrida em relação ao número de passageiros.

> A melhora do funcionamento do sistema para os usuários passa por uma mudança na forma de remuneração das concessionárias. Se o principal fator continuar sendo o numero de passageiros transportados, a tendência

das empresas será colocar um máximo de passageiros por veículo, ou o que dá no mesmo, um mínimo de veículos por passageiro. Se num ônibus que é capaz de transportar sentados e em pé 80 passageiros, forem colocados 100, ganham as concessionárias e perdem os usuários. É o que tende a ocorrer atualmente. (SANDRONI, 2014)

Gráfico 2.1.3 – Participação da dotação orçamentaria da PMSP na remuneração.



Fonte: Sumário Executivo da Verificação Independente EY.

Quadro 2.1.3 – Planilha Tarifária do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros da Cidade de São Paulo (maio/2013)

DISCRIMINAÇÃO	CUSTO VARIÁVEL R$/Km	CUSTO OPERACIONAL POR VEÍCULO	CUSTO TOTAL MENSAL PROGRAMADO	PARTICIPAÇÃO %	PARTICIPAÇÃO % CUSTO OPERACIONAL
1. CUSTOS VARIÁVEIS	**1,1453**	**6.995,67**	**97.729.491,38**	**18,93%**	**20,55%**
1.1. Diesel	**1,1055**		**67.754.902,13**	**13,12%**	**14,25%**
1.2 Diesel - ônibus leve	0,6288		14.600.661,71	2,83%	3,07%
1.3. Acréscimo Biodiesel	0,0299		2.550.000,00	0,49%	0,54%
1.4. Energia para Tração	1,1591		944.793,52	0,18%	0,20%
1.5. Lubrificantes Diesel	0,0322		1.971.378,36	0,38%	0,41%
1.6 Lubrificantes Diesel - ônibus leve	0,0258		599.086,48	0,12%	0,13%
1.7. Lubrificantes Trolebus	0,0083		6.736,25	0,00%	0,00%
1.8. Rodagem - diesel/gás/trolebus	0,1239		7.695.033,26	1,49%	1,62%
1.9. Rodagem - ônibus leve	0,0677		1.571.557,09	0,30%	0,33%
1.10. Sapata de Carvão	0,0434		35.342,58	0,01%	0,01%
2. CUSTOS FIXOS (2.1+2.2+2.3+2.4+2.5+2.6)		**22.799,75**	**318.512.560,09**	**61,68%**	66,97%
2.1.Depreciação		**2.655,33**	**37.094.911,43**	**7,18%**	7,80%
Veículos		**2.414,42**	**33.729.506,51**	**6,53%**	**7,09%**
Validadores Eletrônicos		47,28	660.503,46	0,13%	0,14%
AVLs		89,42	1.249.200,03	0,24%	0,26%
Instalações e Equipamentos		104,20	1.455.701,43	0,28%	0,31%
2.2.Remuneração do Capital		**1.920,38**	**26.827.768,87**	**5,20%**	5,64%
Veículos		**1.550,79**	**21.664.536,30**	**4,20%**	**4,56%**
Validadores Eletrônicos		11,26	157.262,99	0,03%	0,03%
AVLs		25,63	357.985,08	0,07%	0,08%
Almoxarifado		11,00	153.670,40	0,03%	0,03%
Instalações		321,71	4.494.314,10	0,87%	0,95%
2.3. Pessoal		**15.831,39**	**221.164.523,05**	**42,83%**	**46,51%**
2.4. Cons. de Peças e Acessórios		2.318,53	32.389.874,17	6,27%	6,81%
2.5. Manutenção de Validadores Eletrônicos		41,93	585.752,57	0,11%	0,12%
2.6. Manutenção de AVLs		32,19	449.730,00	0,09%	0,09%
3. DESPESAS ADMINISTRATIVAS		**2.001,26**	**27.957.555,87**	**5,41%**	5,88%
4. CUSTOS FIXOS DA RESERVA TÉCNICA		321,73	4.494.572,73	0,87%	0,95%
5. CUSTO DOS SERVIÇOS s/ RIBUTOS (1+2+3+4)		**32.118,41**	**448.694.180,07**	**86,89%**	94,35%
5.1 PIS + Cofins + INSS Patronal (Lei 12.715/12)		1.923,89	26.876.781,39	5,20%	5,65%
5.2. CUSTO DOS SERVIÇOS COM TRIBUTOS (5+5.1)		**34.042,30**	**475.570.961,46**	**92,10%**	100,00%
6. OUTROS CUSTOS - (Lei n] 13.241/2001					
6. OUTROS CUSTOS (6.1+6.2+6.3)			**40.814.000,00**	**7,90%**	
6. OUTROS CUSTOS (6.1+6.2+6.3)			**40.814.000,00**	**7,90%**	
6.1. Operação de Terminais de Transferência			12.007.000,00	2,33%	
6.2. Comercialização			10.719.000,00	2,08%	
6.3. Fiscalização e gerenciamento			18.088.000,00	3,50%	
7. CUSTO TOTAL (5 + 6)			**516.384.961,46**	**100,00%**	
7.1. CUSTO TOTAL POR PASSAGEIRO EQUIVALENTE			**4,13**		
7.2. CUSTO TOTAL POR PASSAGEIRO EQUIVALENTE deduzida a receita com publicidade (R$ 0,0017/passageiro)			**4,13**		

Fonte: Relatório CPI dos Transportes Coletivos. 2014.

Ora, os empresários devem ser estimulados a melhorar a qualidade do serviço e a colocarem seus ônibus nas ruas, como defende Paulo Sandroni da FGV, e a única forma de estímulo efetiva passa pela remuneração das empresas, assim ele diz: "Como sugestão creio que a composição da remuneração às concessionárias deveria ser a seguinte: 70% pelo número de quilômetros rodados; 20% pelo numero de passageiros transportados e 10% pela qualidade dos veículos." (SANDRONI, 2014)

A discussão de como remunerar as empresas propicia uma grande confusão quanto à *FORMA DE REMUNERAÇÃO* e por outro lado a *FORMA DE PAGAMENTO* das empresas concessionárias. São duas coisas diferentes. O *fretamento* diz respeito a como remunerar as empresas concessionárias: o cálculo do valor a ser pago às empresas concessionárias é baseado no custo de fornecer o serviço, correspondente, portanto, à rota da linha específica concedida. A divisão de 70% km rodado, 20% passageiro e 10% qualidade que Sandroni menciona, diz respeito à como efetuar o pagamento das empresas. Para pagar a remuneração acordada, a prefeitura deve garantir que o serviço fora prestado, portanto km rodado, número de passageiros e indicadores de qualidade, são utilizados para definir quanto da remuneração acordada será efetivamente repassada ao prestador do serviço. Como explicou Lúcio na entrevista concedida para este trabalho:

> Uma coisa chama-se "cálculo de custo", e outra é como você paga os empresários concessionários. O custo era calculado, após a Municipalização, por km rodado, ou melhor, por custo operacional que envolve o km rodado. Então ficou essa corruptela de km rodado que foi muito difundido pela mídia. Alguém falou e ficou repercutindo... Outra coisa é como se pagava. Muito simples: se você rodasse o número de km previsto no contrato pela rota que lhe correspondesse , o pagamento era efetuado - a CMTC quando lançou a concorrência fez um levantamento de todas as linhas, através de um sistema de peruas, mediu linha por linha e tinha um histórico de passageiro transportado. Se você cumprisse a quilometragem prevista, você recebia 80% do valor acordado em contrato. Aí verificávamos se você tinha transportado os passageiros conforme o contrato. Aí você recebia os outros 20%. Portanto, se você colocasse o ônibus em cima de um cavalete e rodasse, como diziam que acontecia, você recebia só 80% do custo; você iria à falência.
> (...)Ele [Paulo Sandroni] sugere uma coisa que eu concordo, é 70% para a quilometragem, 20% passageiros e 10% para determinados índices de desempenho. É uma dedução por cumprimento do serviço, é forma de calcular o serviço feito. Se você cumprir o trajeto recebe 70%, se transportar os passageiros programados, paga os outros 20%. Se cumpriu todos os índices operacionais obrigatórios, por exemplo, partidas realizadas, indice de quebras, não teve multa por não cumprimento – melhor, acaba com esse negócio de multa –, se ele cumpriu 70% dos horários previstos, recebe, se não cumpriu, não recebe os 10%. Castigo. Se ele faz 2 meses assim, só recebe 90% do devido, aí vai a falência (GREGORI, 2015, Anexo 2)

A qualidade no transporte por ônibus é um aspecto crucial dentre as demandas para este serviço público essencial. A inexistência de um padrão ou referência para determinar critérios que cumpram níveis mínimos de qualidade de forma standarizada bloqueia a adoção da QUALIDADE como métrica e critério de remuneração dos operadores de ônibus. Consciente dessa situação e preocupado em revertê-la, Lucio Gregori, ex-secretário dos Transportes na gestão Erundina, elaborou em 2014 uma proposta referência de Código de Desempenho dos Transportes Coletivos e Uso do Sistema Viário. Buscando priorizar os transporte

coletivo e não-motorizados, o autor da proposta elenca medidas a serem adotadas no curto prazo e no horizonte de 2 e 4 anos, configurando um Código a ser inscrito na Lei Orgânica do Município. (GREGORI, 2014)

Para início imediato, deve-se executar **publicidade** obrigatória das vantagens do uso do transporte coletivo para a sociedade, juntamente com campanhas educativas de mobilidade saudável, em que se desmistifica a cultura do carro veloz como vencedor. Em seis meses deve-se **publicar mensalmente a planilha de custos** do transporte, formulado pelo Conselho Municipal de Tarifas; tornar a execução, reforma e **manutenção das calçadas** para pedestres responsabilidade do Município, cobrando dos proprietários fronteiriços o custo dos serviços; criar **Conselho Municipal dos Transportes**, com ramificações localizadas por bairros; criar **Plano Municipal de Acessibilidade do Sistema Viário**, ocupado de reordenar mobiliário urbano, rampas de acesso, sinalização e espaço de áreas com atendimento de pessoas com necessidades especiais; e criar **Plano de Operação de Transito em horários de pico**, instalando faixas reversíveis, semaforização inteligente e outras operações visando priorizar o transporte público. Em 1 ano, **substituir as catracas por sistema pré-pago**, com auditoria ou outro sistema tecnologicamente viável; estabelecer **obrigatoriedade de faixa exclusiva** para vias com fluxo acima de nível determinado; elaborar **Plano Municipal de Carga Urbana** visando otimizar fluxos de cargas no sistema viário; implantar infraestrutura física e tarifária necessária para integração dos diferentes modais de transporte coletivo(**biciletários, bicicletas públicas**, corredores por transporte escolar, taxi, etc); e exigir competências e **qualificações mínimas dos operadores de transporte**, de forma a garantir um atendimento cordial, eficiente e eficaz no transporte coletivo.

Em 2 anos deve se estabelecer número máximo de **passageiros por m² igual ou inferior a cinco**; disponibilizar rede de aparelhos que indiquem auxiliem busca de melhores rotas por transporte público; e determinar regras de integração entre os diferentes modais de transporte, coletivos ou não, exceto automóveis. E em até 4 anos deve-se obrigar uso de ônibus com **câmbio automático e ar condicionado**, tendo no periodo anterior substituído frota existente; proibir uso de carrocerias montadas sobre chassis de caminhão; determinar **nível maximo de ruído** interno e externo dos veículos 65 decibéis; redefinir padrões de espaço interno dos veículos, buscando ajustá-los a passageiros com necessidades especiais; substituir ônibus a combustão por veículos de tração elétrica de última geração, sem necessidade de rede elétrica aérea; e aprovado o Código, inscrevê-lo na Lei Orgânica do Município. (GREGORI, 2014)

Como percebemos são muitos os passos que ainda devem ser dados para alcançarmos um serviço de deslocamento público com níveis mínimos de *qualidade.* Mas, uma vez definido os parâmetros dessa qualidade, teremos meios de viabilizar a transformação no padrão do transporte público, dinamizando seu uso e a forma de se locomover na cidade, com benefícios ambientais, de saúde, qualidade de vida, justiça social e maior equidade para a conjunto da sociedade. As pessoas não deixarão de ter carros, apenas o utilizarão nos finais de semana, não mais para os deslocamentos pendulares de casa-trabalho, escola-trabalho. O impacto no trânsito por redução de faixas para automóveis individuais é apenas de curto prazo, pois uma vez substituído o padrão de deslocamento baseado unicamente em automóveis, o fluxo de bicicletas, pedestres e modais públicos de transporte, beneficiará o trânsito como um todo.

É um longo caminho, mas uma vez definidos padrões municipais de

qualidade, quantidade e modicidade tarifária para o transporte urbano, a partir de uma concessão sem lucros exorbitantes, teremos condição de discutir como financiar esse tranporte por ônibus com nível substancialmente superior ao que temos hoje em dia. Como nos mostra a experiência de Erundina na prefeitura, melhorar a qualidade do transporte incorre em custos elevados para o município, este mesmo, pela natureza da estrutura tributária brasileira, incapaz de arcar sozinho com os montantes de dinheiro exigidos. É necessário, portanto, pensar a mobilidade como um fenômeno metropolitano, não apenas municipal e integrar as 3 entidades federativas no esforço de financiamento deste nas grandes cidades, pois só assim poderemos um dia nos orgulhar de nos locomover por ônibus e deixaremos o carro em casa.

2.2 – Integração e Financiamento da Mobilidade Urbana no espaço Metropolitano

Já destrinchamos na seção anterior a estrutura de custo do transporte por ônibus: preponderantemente fixo e pouco influenciado pelo número de passageiros. Tal fator sempre gerou disputas entre as linhas mais rentáveis, ou com mais passageiros, assim, se duas empresas prestam o mesmo serviço de transporte na mesma área, estao disputando a mesma demanda de forma ineficiente, e deixando de prestá-lo em espaços carentes deste. Por isso urge a importância do setor público, e somente este, exercer sua função reguladora/gestora, criando prévia sistematização de linhas e tarifas que atenda aos interesses da população, sem permitir circulação de vários ônibus por trajetos semelhantes apenas para garantir rentabilidade às empresas. A licitação é, portanto, a forma mais adequada à concessão desses serviços, e deve estar bem estruturada previamente à disputa. A idéia fundamental do processo licitarório é a promoção da competição entre as empresas prestadores de serviço no momento da entrada no mercado, porém não durante a operação do serviço, como se têm feito historicamente.

Entretanto, uma dificuldade adicional surge em cidades como São Paulo, que têm fluxo de deslocamentos que abrange área geográfica muito além das fronteiras municipais. No caso especial da cidade de São Paulo, podemos considerar que mesmo fluxos pendulares de deslocamento diário, ultrapassam até os limites de sua Região Metropolitana, tornando bastante complexa a criação de institucionalidade e racionalidade que compreenda minimamente os polos geograficos de origem e destino mais proeminentes.

Atualmente, há diferentes licitações para cada município da RM de São Paulo e a EMTU estadual se responsabiliza por deslocamente intermunicipais. A consequência de tal descolamento e sobreposição de instâncias determinando o uso das mesmas vias urbanas, fornecendo serviços de transporte replicados com tarifas não coordenadas, gera um descasamento gritante na orientação das políticas e perdas de eficiência monumentais. Um ganho de escala que poderia ser enorme, perde-se em competição predatória entre ônibus municipais e intermunicipais. Soma-se a isso a enorme quantidade de serviço de Transporte Coletivo Privado, os ônibus fretados, que disputam os mesmos itinerários do modal coletivo, minando ainda mais a arrecadação e congestionando as vias de São Paulo. Por isso nos propomos discutir esse importante elemento para a garantia do transporte coletivo urbano como direito social, sua integração metropolitana e a necessidade de financiamento coordenado pelas 3 entidades federativas.

A dificuldade de integração dos sistemas de transporte nas RMs do Brasil envolve complexidades nas diferentes esferas – jurídica, econômica, operacional, etc – como diagnostica Frederico Pedroso e Vicente Neto em seu Manifesto pela Integração dos Transportes nas Metrópoles. Como advogam um dos principais pontos a se tomar em conta é a questão do transporte como um monopólio natural: mesmo que haja mais de uma compania operando no mesmo espaço, é sempre limitado o número de linhas para o mesmo espaço. Dai surge um conflito fundamental entre os municípios e Estado, como acontece com a EMTU, se não integrados, organicamente orientados e planejados, sempre haverá sobreposição de linhas intermunicipais e intramunicipais. Com essa mesma constatação podemos também identificar economias de escala nas redes de transporte, que se planejadas em escala metropolitana otimizarim o gasto para os entes federados envolvidos.

A sedimentação dos conhecimentos sobre processos de integração de sistemas de transporte permite apontar como principais desafios à efetiva integração inter e intramodal: a) a incompatibilidade de tecnologia nos distintos sistemas de bilhetagem entre os diferentes modos de transporte; b) a restrição dos bilhetes a um único modo de transporte; c) necessidade de elevados investimentos para a substituição do equipamento instalado nos sistemas metro-ferroviários; d) altos custos para implantação e manutenção de terminais de integração; e) políticas tarifárias que não incentivam o uso do bilhete integrado; f) falta de planejamento integrado entre as diversas esferas de governo; e g) concorrência entre os diversos modos e serviços de transporte. (ANTP/BNDES, 2007, p. 6) Para evitar tais empecilhos, propõe-se a criação de uma autoridade única gestora dos transportes metropolitanos, diferentemente do que há em São Paulo, de forma garantir uma integração beneficiadora do cidadão e minimizadora dos custos e externalidades. Pelas experiências existentes, constata-se que tal integração institucional favoreceria a unidade na tomada de decisões; melhoraria a racionalidade da aplicação de recursos; padronizaria e garantiria a qualidade dos serviços; sintonizaria o transporte com os objetivos urbanísticos gerais; favoreceria a eficiência no uso das tecnologias; e forneceria à população identificação da autoridade responsável.[44] Em Recife este sistema já é realidade desde 2008, quando a gestão do transporte metropolitano foi unificado em um consórcio público nomeado Grande Recife, tendo afetado a organização do sistema como exemplificado na Tabela 1.3.3, retirada do web-site do consórcio.

Figura 2.2.1 – Diferenças na Regulação do TPU pela EMTU
e pelo Consórcio Grande Recife

Item	EMTU	Consórcio
Gestão do Sistema	EMTU + Municípios	Conjunta
Nível de participação municipal na gestão metropolitan	Limitada	Ativa
Forma de participação municipal na gestão Metropolitan	Através de Convênios	Como sócio
Estrutura jurídica	Empresa Estadual	Empresa Pública Multifederativa
Obtenção de financiamentos para o Sistema	Difícil	Mais fácil
Relação contratual com operadores do Sistema	Precária (permissões)	Sólida (contratos de concessão)
Posicionamento frente a terceiros (usuário/governo federal)	Menos sólido	Mais sólido

Fonte: Website Consórcio Grande Recife.

Ao extinguir a EMTU/Recife e criar o consórcio Grande Recfie na Lei nº 11.107 de 2007, criou-se a primeira experiência brasileira de integração institucional dos transportes em nível metropolitano. Abarcando inicialmente apenas Recife e Olinda, o consórcio possibilitou "i) maior integração do processo de planejamento e operação do transporte público; ii) maior transparência aos usuários em razão da divulgação das informações relativas ao planejamento do sistema de transporte metropolitano; e iii) auxílio aos empresários, na medida em que se forma uma empresa única, o que facilita o equilíbrio físico do sistema, bem como o acesso a linhas de financiamento." (PEDROSO, 2013)

A disputa entre os entes federados é apontada como um dos principais

[44] *Apresentação feita pela SPTrans na 3ª R.E.* **CPI-Transporte Coletivo.** *Idem*

gargalos do sistema paulistano, pois não há coordenação entre os municípios da RMSP e o governo estadual na tomada de decisões, tornando o planejamento conflituoso entre as diferentes jurisdições, por não ser integrado, reduzindo a eficácia dos investimentos e gerando competição tarifária, com prejuízos evidentes para os passageiros. Medidas descoordenadas passam a ser tomadas, criando sistemas de transporte que ao invés de cooperarem, competem entre si, como ocorre entre o Metro/CPTM e os ônibus municipais, mas, principalmente, entre os últimos e os ônibus intermunicipais, regulados pela EMTU/SP. (ZARATTINI, 2003) Por isso a necessidade de uma Agência Metropolitana de Transportes que regule, organize e operacionalize o transporte em toda a Região Metropolitana. Lúcio Gregori faz a seguinte consideração a respeito da Metrópole como instituição necessária para um transporte público bem planejado:

> Em 1989 fui pro Canadá em uma viagem de cidades irmãs, para Toronto. Lá o destino final do lixo, ninguém cogita que não seja um serviço metropolitano, ponto. Tem uma entidade metropolitana que cuida do lixo das várias cidades da metrópole de Toronto. Aqui estamos na idade da pedra nesse quesito. A entidade Estado, é um negócio que deve ser repensado inteiramente. Por que a EMTU tem que responder pro governador do Estado de São Paulo? Uma pessoa que, ao mesmo tempo, tem que cuidar das barrancas do Rio Paraná à estrada que liga sei lá que municípios na bacia do Paranapanema. Não tem nada a ver. Para mim, a área metropolitana já deveria ter governo definido pra certas coisas há muito tempo. Governo eleito, outra instância administrativa. O governador vai cuidar do Estado. O tema da parada de Higienópolis, por exemplo. São coisas acontecendo no quintal da cidade de São Paulo e o governador é que deve resolver se vai ou não ter parada em Higienópolis, ou indiretamente ele. (GREGORI, 2015, Anexo 2)

Cruz (2010) alega que no atual modelo de produção pós-fordista, a metrópole é a realidade espacial relevante, pois esta configura-se como "*locus* fundamental na organização do sistema econômico do novo modelo produtivo contemporâneo, marcado pela flexibilização dos fatores". Dessa forma, o desenvolvimento de políticas, como do transporte, deve estar dimensionada na escala metropolitana, não apenas pela extensão territorial ou relações intergovernamentais que a compõe, mas, principalmente, para que ocorra a apropriada "gestão de um organismo territorial específico da "pós-modernidade" e das novas técnicas e formas de organização da produção e do trabalho (a *acumulação flexível*)." (CRUZ, 2010, p. 115)

Fator de complexidade crucial para a eficiência do sistema de transporte coletivo, aqui entendida como efetividade das medidas adotas e do marco regulatório das concessões, é sua integração e interdependência no espaço, que para as grandes cidades significa lidar com a escala Metropolitana. A análise das políticas públicas pela ótica da Metrópole foi bastante ampliada a partir do governo Lula, culminando com a promulgação de diversas Leis de Políticas Públicas Setoriais nos últimos anos. Em 2012 se institucionalizou a Política Nacional de Mobilidade Urbana, integrado aos Cadernos de Referência sobre mobilidade por Bicileta e Acessibilidade e embasado em propostas contidas nos cadernos temáticos da Conferência das Cidades de 2005. É, certamente, um grande avanço em escala nacional para direcionamento dos problemas de deslocamento nas cidades, entretanto evidencia o grande obstáculo para esta política: a (falta de) institucionalidade em escala metropolitana. Nas palavras de Mariana Fix, "a ausência de instituições dotadas de autonomia financeira e administrativa". (FIX, 2013)

Não havia clareza na definição das competências entre os Entes Federativos na legislação, quando cabia ao município garantir o transporte municipal por exclusão, ao Estado o transporte intermunicipal, e a União ficava isenta de responsabilidade quanto aos deslocamentos no espaço urbano. A Política Nacional de Mobilidade Urbana, Lei nº 12587/2012 é uma tentativa de definir essas responsabilidades e estimular o planejamento da mobilidade urbana em municípios com mais de 20 mil habitantes. Ela institui que estes devem elaborar, juntamente com o Plano Diretor, um Plano Municipal de Mobilidade para poderem acessar os recursos federais destinados a iniciativas como ciclovias, faixas exclusivas de ônibus e mesmo investimentos grandes como metrôs e trens.

O documento define como responsabilidades da União prestar assistência técnica e financeira aos outros entes federados; capacitar pessoal para aplicação da lei de mobilidade urbana; organizar e disponibilizar informações; fomentar a implantação de projetos de transporte coletivo de grande média capacidade em aglomerações urbanas e regiões metropolitanas; fomentar o desenvolvimento tecnológico e científico visando atender as diretrizes do Plano; e prestar diretamente serviço de transporte urbano interestadual. Os Estados estão responsáveis por prestar o serviço de transporte intermunicipal; propor política tributária específica e incentivos para a implantação da Política Nacional de Mobilidade Urbana; e garantir apoio e promover a integração dos serviços em áreas que ultrapassem os limites de municípios. Já o município fica encarregado de planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, além de regulá-la; prestar, direta, indiratemente ou por gestão associada o serviço de transporte público coletivo; e capacitar pessoas vinculadas à aplicação da Política Nacional de MobUrb.[45]

> Podem-se identificar diretrizes no sentido de estimular a cooperação, recomendando a adoção de políticas comuns de mobilidade urbana nas RMs, o estímulo à adoção dos consórcios públicos como modelo institucional para a gestão dos serviços de transporte nestas áreas. Menciona-se, ainda, o uso da política tarifária como potencial instrumento de redução de desigualdades nas RMs. (FIX, 2013)

No caderno sobre mobilidade urbana elaborado para a Conferência das Cidades de 2005, critica-se o modelo de expansão horizontal adotado nas políticas de financiamento e produção de habitação, que direciona as camadas mais pobres para espaços mais distantes nas metrópoles, acirrando a desigualdade socio-econômica pela falta de saneamento e transporte. Este também reconhece as dinâmicas de transporte estarem baseadas além dos limites municipais e dos desafios gerados por políticas que privilegiam o transporte particular motorizado. (FIX, 2013)

Assim, assumido o desafio de integrar na metrópole a forma de regulação do transporte público por ônibus, é necessário integrar além de município e Estados a União no esforço de financiamento. Após dotar os municipios de fiscalização aparelhada e competente, devem-se reduzir tarifas federais que incidam no custo do transporte, como impostos sobre combustíveis, PIS/Cofins, e mesmo contribuições trabalhistas. As empresas concessionárias só podem ser alvo desse tipo de isenção com determinação clara de redução na tarifa e/ou nos subsídios municipais, evidentemente. Com o Plano Nacional de Mobilidade Urbana o Governo Federal

[45] Lei nº 12.587 – Política Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em: <https://www.dropbox.com/sh/trcd07o9mjikz29/AAAxGEt69BRiaaQ8rYe9POiea/Lei%20n%C2%BA%201258 7%20-%20Mobilidade.pdf?dl=0> Acesso em 21 de Abril de 2015

passa a ser dotado de orçamento para obras de média e grande capacidade, num movimento que pode ser muito benéfico a qualidade dos deslocamento. Resta verificar e cobrar a execução do Plano, exigindo a fiscalização das entidades competentes, para que benefícios fiscais para o transporte não se tornem benefícios para os já privilegiados concessionários do serviço.

Integrando institucionalmente a metrópole na definição, planejamento e execução do sistema de mobilidade urbana, e somando esforços das três entidades federativas para equacionar a questão do financiamento desta, teremos espaço para revolucionar a qualidade e intensidade do uso do modal coletivo de deslocamentos. Um serviço de qualidade é sabidamente mais custoso, mas têm efeitos encadeadores duradouros e benéficos para todos os setores da sociedade. Por isso é necessário uma mudança de pensamento relativo à idéia de subsídio ao transporte por ônibus e mesmo trêns/metrô. Hoje, com o financiamento do sistema atrelado à tarifa, apenas os usuários diretos do serviço pagam por este, sendo que os empregadores, comerciantes, condutores de automóveis, o meio-ambiente na cidade e a saúde de toda a população é beneficiada. Portanto, utilizar a dotação de recursos municipais para financiar a mobilidade urbana é justificável. O problema maior esta relacionado à obtenção desses recursos, que deve ser baseada em uma tributação mais justa, distribuída proporcionalmente na sociedade que usufrui desse benefício, não deixando seu financiamento apenas por conta dos próprios usuários do serviço.

Em seu texto de 1991, José Luiz da Silva, enumera várias outras formas de financiamento diferentes da tarifação pelo custo médio de prestação do serviço pelas empresas concessionárias. O autor cita o Versement de Transporte francês, que taxa a folha salarial de todas empresas com mais de 9 empregados, em substituição ao atual Vale Transporte, que é uma forma de evasão fiscal, pois transfere para benefício não tributável parte do salário tributado do trabalhador. Outra forma de financiamento seriam cobranças sobre os combustíveis dos usuários da forma privada de locomoção para financiar o modal coletivo, ou, a mais polêmica das formas, instituir uma taxa universal sobre uso potencial do transporte coletivo, cobrada de todos assim como a conta de água ou luz. (DIAS, 1991)

Eliminar a passagem tornaria o transporte coletivo disponivel a todos os cidadãos, trazendo grandes benefícios de eficiência, dado o maior espaço útil nos ônibus propiciado pela inexistência de catracas, o fim do custo de monitoramento, a destruição de terminais físicos de integração (melhorando inclusive a qualidade da cidade e dos espaços públicos) e a maior utilização dos instrumentos de locomação disponíveis, reduzindo fortemente os custos operacionais do sistema enquanto aumenta a arrecadação pelo maior gasto das família em setores verdadeiramente produtivos da economia. É o que defende o Movimento Passe Livre e alguns setores da sociedade civil, que acreditam que a liberdade de ir e vir, o direito a participar, usufruir e construir a cidade, passa pelo fim das catracas.

O MPL tem defendido a tributação via IPTU como a forma progressiva possível de se financiar o Transporte Público, dada a estrutura tributária atual: ampliar a taxação sobre imóveis em áreas nobres e valorizadas da cidade, pois são nestas regiões que estão grande parte dos beneficiários do sistema público, sejam as famílias mais ricas com seus serviçais domésticos, sejam as empresas com seus trabalhadores passageiros do modal público de transporte. Como o IPTU é um dos poucos impostos importantes da arrecadação municipal – além deste, temos o ISS (Imposto sobre Serviços de qualquer natureza) e o ITBI (Impostos sobre Transmissão de Bens Imóveis) – advogar a centralidade deste para o financiamento

do transporte é realmente a forma de tributação mais progressiva permitida pela institucionalidade tributária estabelecidade na Constituição de 1988. Entretanto esta via não questiona o cerne da disputa tributária que está na repartição entre os entes federados da arrecadação governamental.

Nosso contexto de repartição tributária acaba por tornar a proposta de *Tarifa Zero* automaticamente inviável, dado os enormes entraves em elevar de forma substantiva e suficiente o IPTU para o financiamento do transporte coletivo. Erundina teve vetada sua tentativa tanto pelo Legislativo quanto pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, e Haddad recentemente também enfrentou enormes resistências para uma pequena elevação progressiva deste imposto. Nesse tema, a questão política é extremamente delicada, pois além da enorme resistência das classes dominantes, tal medida também impacta forte e diretamente os custos de vida de muitos cidadãos nem tão ricos que moram no centro da cidade, que passam a ser pressionados a buscar as periferias para moradias mais baratas. Além disso, uma elevação significativa de 10% no IPTU total da cidade, representaria apenas R$536 milhões a mais na arrecadação, numa conta simples com dados de 2011. Este valor seria o suficiente apenas para cobrir os subsídios desse mesmo ano com o transporte por ônibus, não possibilitando nem de perto a cobertura total da proposta de Passe Livre.

Tabela 2.3.4 – Arrecadação de Impostos Municipais em São Paulo - 2011

Impostos 2011 - São Paulo	Valor R$ MM	% Receita Municipal	% Arrecadação Tributária
Total Receita Municipal	37.409	100%	213%
Arrecadação Impostos Municipais	17.544	47%	100%
ISS	9.651	26%	55%
IPTU	5.368	14%	31%
ITBI	1.334	4%	8%

Fonte: Elaboração própria com dados do SEADE.

Em entrevista para nosso trabalho, Lúcio Gregori faz a seguinte ponderação sobre o IPTU:

> O IPTU foi uma solução datada. Não é boa. Não é robusta. Uma coisa desse tipo tem que ter robustez, pra usar o termo clássico. O IPTU numa crise como a atual, ninguém tem condição de fazer reajuste direito. Além disso, aumento do IPTU não paga um sistema de transporte com qualidade. Hoje, talvez um aumento de 10% no IPTU pague apenas o subsídio de um ano. É mais uma circunstância da estrutura tributária brasileira e sua divisão entre os entes federados, em que, para aumentar a arrecadação, os municípios têm autonomia para aumentar o IPTU ou nada.
>
> Na época [Gestão Erundina] o IPTU era mais significativo. Hoje o ISS já ultrapassou. Isso revela que na estrutura tributária nacional o município ficou com o mico: pequeno e direto no bolso do contribuinte. (GREGORI, 2015, Anexo 2)

Em linha com estudos do IPEA, acreditamos que o financiamento do transporte público em geral, deve ser composto de um mix de instrumentos, onde estejam envolvidos os três entes federados com diferentes formas de contribuição. "Vale ressaltar que não há uma única alternativa a ser adotada, devendo-se considerar possibilidades de composições de fontes e instrumentos de financiamento, perfazendo um leque de escolhas." (IPEA, 2013b)

O prefeito Fernando Haddad, defendeu em 2013 junto a FNP (Frente

Nacional de Prefeitos) a idéia de tornar a CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, no setor de combustíveis) um imposto municipal, não mais federal, visando direcioná-lo para o financiamento dos transportes. Tal idéia é questionada pelo MPL por não se tratar de tributação progressiva, dado que, como proporção da renda, os menos favorecidos pagarão mais que as classes ricas. (CAPUSSO, 2013) Outra crítica à proposta é a geração de competição entre os municípios, dado os diferenciais de preço dos combustíveis, que diminuiria o impacto da política e geraria uma espécie de guerra fiscal municipal.

Lúcio Gregori faz uma ponderação importante sobre o caráter transitório da CIDE como instrumento de financiamento. Para ele, redistribuir o destino dos impostos sobre combustíveis para Estados e Municipios é uma idéia razoavelmente boa, e aumentá-la para financiar o transporte público é considerada uma forma de tributação 'semi-progressiva'. Ele diz: "Contar com imposto sobre combustível pra financiar tarifa, me parece uma coisa razoavelmente interessante. A CIDE é um curto-circuito nisso. Tanto é verdade que agora o Ministro da Fazenda resolveu elevá-lo e não deu bola nenhuma pra Frente Nacional dos Prefeitos. Porque a CIDE é um negócio operacional do ministro da fazenda de plantão." Utilizar impostos sobre combustíveis é uma proposta não progressiva em si, pois pagará igualmente qualquer contribuinte, independente da renda. Entretanto, como as classes mais baixas utilizam mais o transporte público, seria uma forma de desestímulo ao modal privado, que afeta mais as classes mais abastadas. Não é uma forma de tributação rigorosamente progressiva, mas pode ser uma boa medida.

Entretanto, apesar dos problemas, tal proposta como medida de curto prazo nos parecia a mais factível proposta, antes do Governo Federal voltar a elevar a CIDE no atual contexto de ajuste fiscal, pois esta não impactaria a arrecadação municipal já estabelecida, equilibraria parcialmente o desajuste distributivo da arrecadação entres os entes federativos e principalmente, jogaria um papel de desincentivo à modalidade privada de deslocamento ao encarecê-lo para as camadas mais pobres que tenderiam a migrar para o sistema público de transportes. Estudo preliminar da FGV concluiu que um aumento em R$0,50 no preço da gasolina pode reduzir para R$1,20 o preço da passagem de ônibus na cidade, sendo um subsídio cruzado que, ao mesmo tempo em que favorece o TPU, desestimula o uso do transporte individual, resultando em impacto deflacionário na ordem de 0,026%.[46]

Carlos Ribeiro Carvalho um dos pesquisadores do IPEA responsável pelo estudo de Tarifação e Financiamento do transporte acredita que "não devemos pensar em uma só categoria. Temos que pensar em um mix de financiamento", em que ele inclui além do CIDE, desoneração de IPI sobre compra de veículos, pedágios urbanos e juntamente o IPTU especial onerando vagas de estacionamento ou compensador de valorização imobiliária vinculada a localização de transportes. Ele exemplifica: "O Poder Público implementa uma estação de metrô e a área próxima ao metrô se beneficia de maneira absurda. Esse proprietário não transfere esses ganhos para o sistema de transporte público."[47]

Uma outra medida em discussão é o Projeto de Lei 310/2009 que institui o Regime Especial de Incentivos para o Transporte Coletivo Urbano e Metropolitano (REITUP). Fortemente apoiado pelo Prefeito de Porto Alegre e atual presidente da

[46]FORUM, Revista. *Aumento de R$0,50 sobre a gasolina pode reduzir tarifa de ônibus para R$1,20*. **Revista Forum**. 15 de Agosto 2013.

[47]AGENCIA BRASIL. *Haddad volta a defender municipalização da CIDE para financiar transporte público.* **Agência Brasil.** 13 de Outubro de 2013.

FNP José Fortunati (PDT-RS), o projeto já foi rechaçado algumas vezes pelo Ministério da Fazenda mas segue em discussão com pontos importantes que regulamentam os benefícios fiscais recebidos pelas empresas concessionárias de transporte público urbano. Ela traz um *framework* unificado nacionalmente para aplicação dos benefícios com reflexos diretoes e necessários na redução da tarifa, estando entre as medidas propostas: modelo transparente de planilha de custos único para todo país; e redução a 0 das alíquotas do CIDE, PIS/PASEP e Cofins dos insumos. No contexto de ajuste econômico fica ainda mais difícil a aprovação de isenções fiscais, mas como alerta o presidente da FNP "É importante que a gente questione as políticas públicas de incentivo à aquisição do carro. Mesmo que tenham como objetivo manter a economia equilibrada, geram um grande problema de mobilidade para os municípios. O excesso de automóveis gera congestionamentos e demandas por mais vias. Temos que pressionar para que esses recursos sejam direcionados para o subsídio de um transporte coletivo eficiente, qualificado e com preço de tarifa adequado."[48]

Uma das proposições mais completas sobre a questão do financiamento do transporte público se encontra na web no portal **mobilidadebrasil.org** coordenado pelo Coletivo *Tarifa Zero BH*, que luta pelo transporte público em Belo Horizonte, em parceria com Lúcio Gregori e o economista João Luiz da Silva Dias – ex-presidente da BHTRANS. Fortes críticos do REITUP, propõe uma discussão ampla e sistêmica da questão, buscando possibilitar a efetivação de uma política nacional que abarque gestão e participação popular, qualidade do serviço, desempenho do sistema e uma política industrial para o setor. Segundo o site "Políticas de subsídios e desonerações fiscais sem efetiva transparência, além da falta de recursos para politicas públicas, servem apenas para aumentar a margem de lucro das empresas que prestam serviços precários, ineficientes e caros."

A proposta do mobilidadebrasil.org para a questão do financiamento é uma das interessantes já apresentadas: constituir fundos nacional, estadual e local de financiamento da mobilidade urbana. A idéia é angariar recursos das três esferas da federação para possibilitar a redução das tarifas nas cidades de grande e médio porte. Como fonte desses recursos eles enumeram: a) Unificação e redistribuição dos impostos sobre combustíveis, com divisão adequada dos recursos entre Município (60%), Estado (30%) e União (10%); b) Alteração da lei do Vale Transporte, destinando os recursos dos empregadores para o fundo e garantindo aos empregados acesso aos sistemas de transporte mediante cartão eletrônico; c) Regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas, previsto na Constituição de 1988; d) Aplicação do IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, cuja cobrança hoje é restrita aos automóveis, veículos de carga e transporte e motos, para itens de luxo, como helicópteros, aviões particulares e iates, que hoje tem isenção de impostos e poderiam gerar mais de R$ 8 bilhões / ano em tributos.

Para ter acesso ao Fundo Nacional de Mobilidade Urbana, as prefeituras deverão implementar um Conselho Municipal de Mobilidade Urbana, deliberativo e com ampla participação popular; ter a Gestão Pública do sistema de transporte; atender o Código Nacional de Desempenho do Transporte Coletivo Urbano; e disponibilizar Integração tarifária e Planejamento do sistema de transporte em escala Metropolitana. Tais recursos serão destinados a investimentos em projetos de qualificação do sistema de transporte coletivo ou de mobilidade não-motorizada,

[48]NTU. *Reitup é uma das apostas para redução das tarifas de ônibus.* **NTU.org.** 25 de Fevereiro de 2014.

como: Corredores e faixas exclusivas para ônibus; acessibilidade; alargamento de calçadas e arborização; construção e melhorias de pontos de espera e estações de transporte coletivo; construção ou ampliação de ciclovias, bicicletários e sistemas de bicicleta compartilhada; e implementação de projetos inovadores relativos aos sistemas de sinalização, informação, cartografia e design do transporte coletivo e demais modais não motorizados. Esses recursos jamais poderão ser utilizados para obras viárias e/ou estacionamentos destinados ao transporte individual.

Como medida crucial da efetividade das propostas apresentadas no web-site, aparece a forma de regulação do transporte público, objeto de nosso trabalho. Propões-se que seja obrigatório:

> Contratar as concessionárias (públicas ou particulares) **PELO SERVIÇO PRESTADO,** não havendo nenhuma relação entre valor da tarifa paga pelo usuário (quando houver) e o valor pago às empresas de ônibus, conforme prevê o artigo 9º da Lei Nacional de Mobilidade Urbana.
> Os conselhos deliberativos terão o papel de fiscalizar e de gerir os recursos do fundo de mobilidade, prevendo a contratação por serviço prestado, levando adiante o princípio de pré-requisitos colocado pelo PL nº310/2009 que institui o Regime Especial de Incentivos para o Transporte Coletivo Urbano (REITUP). (MOBILIDADEBRASIL.ORG)

Assim como defende Lúcio Gregori, a base de uma política efetiva de mobilidade urbana deve estar pautada na inviabilidade do enriquecimento ilícito por margens de lucro exorbitantes para os empresários e na impossibilidade de expedientes redutores de custos, como o não cumprimento de partidas, redução dos funcionários ou uso de veículos sem devida manutenção.

Juntamente com a instituição dos Fundos, deverá ser criada Lei Complementar que institua o Código Nacional de Desempenho no Transporte Público, nos moldes da proposta de Gregori, abarcando obrigatoriedade de faixas exclusivas, número máximo de passageiro por m^2, especificação adequada de veículos, tempo máximo de espera nos pontos, nível máximo de ruído, valor máximo da tarifa como percentual do salário mínimo ou médio do município, entre outros aspectos. Somente municipíos que atendam essa regulamentação poderam usufruir dos benefícios do Fundo para a Mobilidade.

Juntamente com todo esse esforço, deverá ser estabelecida também uma Política Industrial voltada para o Transporte Coletivo Urbano, com financiamento do BNDES e apoio da FINEP, para desenvolver pesquisa e implantação de técnicas que melhorem a qualidade e redução custos dos equipamentos e veículos utilizados. Seriam fomentados desenvolvimentos de equipamentos como ônibus de alta qualidade e baixa poluição, metrês, três urbanos, VLT – Veículos Leves sobre Trilhos, Bicicletas elétricas, estações e tecnologias de compartilhamento de bicicletas; e Sistemas inovadores de sinalização, informação, cartografia e design do transporte coletivo e demais modais não motorizados.

Enfim, não existe solução mágica, perfeita e acabada. As barreiras de nossa institucionalidade tributária e a inexistência de regulação metropolitana configuram-se uma das principais barreiras para o financiamento do Transporte Público Urbano. Sem uma reforma tributária profunda, cabe compor um eventual Fundo de Transportes com um mix de instrumentos tributários. O IPEA (2013b) faz uma lista das opções que temos, apontando suas vantagens e desvantagens, que disponibilizamos como Anexo 1 no final do trabalho.

2.3 – Economia Política do Transporte Coletivo por Ônibus em São Paulo

Passaremos a investigar, agora, os diferentes atores econômicos envolvidos no sistema de transporte por ônibus em São Paulo, buscando compreender seus interesses, sua forma de atuar e como se dá sua interação com os outros agentes. Começaremos, portanto, analisando as empresas concessionárias atuais.

A Tabela 2.3.1 mostra o número de linhas, tamanho da frota e número de passageiros transportados por empresa operadora do serviço de ônibus de São Paulo. Em cada consórcio uma empresa líder divide a remuneração com as restantes, e, apesar da discrepância no número de passageiros da região 7, não há, aparentemente, uma empresa que detenha uma porcentagem de mercado exageradamente superior às outras. A Viação Itaim Paulista – VIP – e a Viação Gato Preto são as únicas atuantes em mais de um consórcio, tendo a primeira 98 linhas e a segunda 29 no total. Em comparação com o mesmo mês do ano passado, percebemos redução no número de passageiros em quase todas as empresas, salvo a Transpass com ínfimos 1,3% de aumento, o que evidencia a perda de Market-share do sistema concessionário para o permissionário, mas também a estabilização da demanda, que podemos perceber pela análise da Tabela 2.3.2

Tabela 2.3.1 – Informações das Empresas por área de Concessão. Julho de 2013

Área	Consórcio	Empresa	Linhas			Passageiros				Frota Referência [1]	Partidas Programadas (MDU)	Oferta de Lugares (DU) [2]
			Base	Atendimento	Total	Média dia útil Jul/12	Média dia útil Jul/13	Comparativo Jul/13 X Jul/12 (MDU)	Total Mês			
1	Bandeirante	Gato Preto	8	2	10	71.627	69.758	-2,6%	1.785.060	94	1.278	5.592
		Santa Brígida	55	21	76	481.312	472.712	-1,8%	12.186.011	754	9.385	36.762
		Total	**63**	**23**	**86**	**552.939**	**542.471**	**-1,9%**	**13.971.071**	**848**	**10.663**	**42.354**
2	Sambaiba	**Sambaiba**	**81**	**48**	**129**	**674.823**	**656.772**	**-2,7%**	**16.881.192**	**1.179**	**14.473**	**56.002**
3	Plus	Expandir	9	1	10	48.537	42.600	-12,2%	1.065.109	70	710	3.403
		VIP	88	46	134	599.447	567.690	-5,3%	14.850.195	1.025	12.657	48.556
		Total	**97**	**47**	**144**	**647.984**	**610.290**	**-5,8%**	**15.915.304**	**1.095**	**13.367**	**51.959**
4	Leste 4	Ambiental	13	4	17	100.254	99.554	-0,7%	2.483.288	212	2.141	11.210
		Itaquera Brasil	46	10	56	389.327	365.447	-6,1%	9.660.612	722	7.635	25.122
		Total	**59**	**14**	**73**	**489.581**	**465.001**	**-5,0%**	**12.143.900**	**934**	**9.776**	**36.332**
5	Via Sul	**Via Sul**	**70**	**16**	**86**	**495.650**	**471.490**	**-4,9%**	**11.826.323**	**788**	**10.931**	**45.261**
6	Unisul	Tupi	15	2	17	131.189	128.541	-2,0%	3.322.449	228	1.954	8.378
		Cidade Dutra	19	21	40	320.393	305.813	-4,6%	7.966.190	447	3.645	24.232
		Mobibrasil	16	12	28	187.468	176.172	-6,0%	4.537.988	308	2.641	11.873
		VIP	10	3	13	91.886	84.919	-7,6%	2.186.687	140	1.258	6.905
		Total	**60**	**38**	**98**	**730.936**	**695.445**	**-4,9%**	**18.013.314**	**1.123**	**9.498**	**51.388**
7	Sete	Transkuba	15	6	21	194.106	190.332	-1,9%	4.940.065	262	2.539	11.818
		Campo Belo	47	18	65	457.173	437.051	-4,4%	11.270.564	504	8.379	46.851
		Gatusa	15	1	16	147.963	145.853	-1,4%	3.561.533	232	2.317	10.179
		VIP	23	11	34	327.362	314.966	-3,8%	8.208.996	435	5.378	25.462
		Total	**100**	**36**	**136**	**1.126.604**	**1.088.203**	**-3,4%**	**27.981.158**	**1.433**	**18.613**	**94.310**
8	Sudoeste	Oak Tree	8	1	9	42.641	39.627	-7,1%	1.004.972	86	757	3.247
		Transpass	36	16	52	286.274	290.007	1,3%	7.339.292	474	4.503	21.691
		Gato Preto	21	2	23	166.559	156.505	-6,0%	3.805.716	249	2.519	12.035
		Total	**65**	**19**	**84**	**495.474**	**486.139**	**-1,9%**	**12.149.980**	**809**	**7.779**	**36.974**
Total Sistema			**595**	**241**	**836**	**5.213.991**	**5.015.811**	**-3,8%**	**128.882.242**	**8.209**	**95.100**	**414.579**

Notas: [1] *Posição do último dia útil do mês;*
[2] *Estimativa de capacidade estática de lugares, programada para a hora pico manhã e sentido bairro-centro.*

Fonte: Informativo Mensal DS/AST, 2013.

Tabela 2.3.2 – Evolução do Índice de Passageiro Por Veículo/Dia

Ano	PVD Dia Útil - Passageiro Por Veículo Dia		
	Concessão	Permissão	Sistema
2003	404	128	287
2004	490	284	402
2005	675	505	600
2006	711	596	653
2007	707	617	653
2008	725	672	704
2009	726	711	720
2010	705	742	720
2011	690	766	718
2012	692	756	718

Fonte: Apresentação SPTrans CPI, 2013.

Tabela 2.3.3 – Índices Operacionais das Concessionárias. Julho 2013.

Área	Consórcio	Empresa	PMM	PVD	IPK
				(Dia útil)	
1	Bandeirante	Gato Preto	5.384	750	4,49
		Santa Brígida	6.330	635	3,27
		Total	**6.225**	**648**	**3,38**
2	Sambaiba	**Sambaiba**	**5.925**	**597**	**3,20**
3	Plus	Expandir	4.914	626	4,05
		VIP	6.787	529	2,48
		Total	**6.676**	**535**	**2,55**
4	Leste 4	Ambiental	4.823	493	3,22
		Itaquera Brasil	7.242	604	2,62
		Total	**6.653**	**576**	**2,73**
5	Via Sul	**Via Sul**	**6.288**	**708**	**3,56**
6	Unisul	Tupi	6.548	656	3,20
		Cidade Dutra	6.116	720	3,75
		Mobibrasil	6.384	702	3,51
		VIP	6.621	685	3,30
		Total	**6.332**	**698**	**3,52**
7	Sete	Transkuba	6.022	780	4,18
		Campo Belo	5.680	978	5,48
		Gatusa	6.078	637	3,38
		VIP	5.260	717	4,50
		Total	**5.672**	**801**	**4,56**
8	Sudoeste	Oak Tree	5.839	566	3,10
		Transpass	6.095	711	3,77
		Gato Preto	5.524	756	4,36
		Total	**5.897**	**710**	**3,87**
Total do Subsistema			**6.188**	**661**	**3,41**

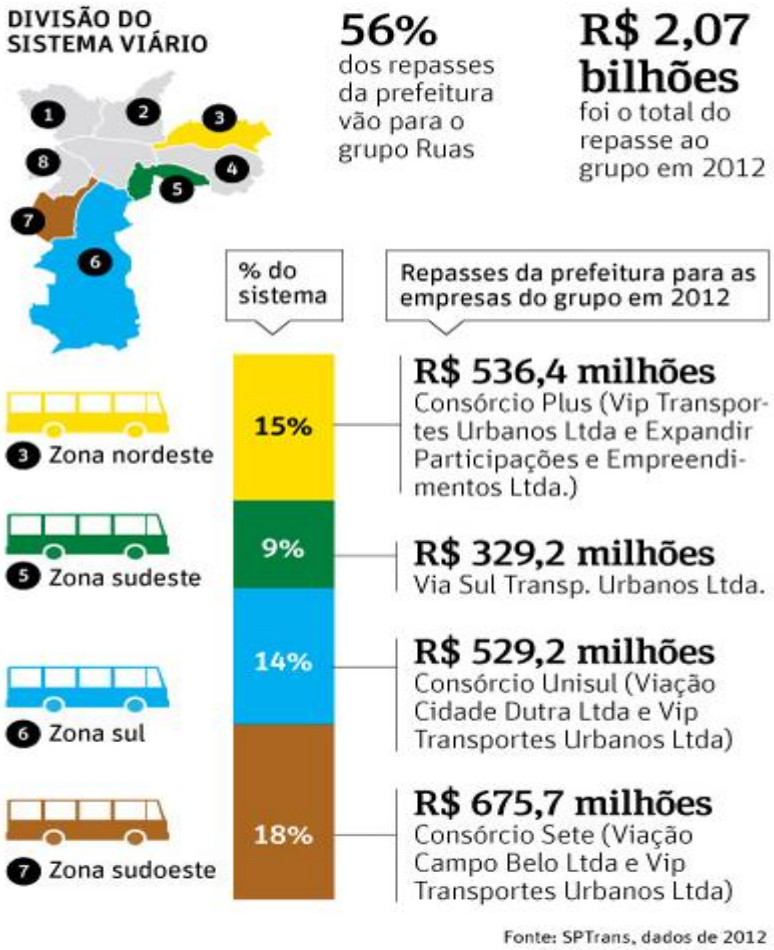
Fonte: Informativo Mensal DS/AST, 2013.

A partir da análise dos Indicadores operacionais, PMM – Percurso Médio Mensal -, PVD e IPK – Índice de Passageiros por Km -, percebemos que não há grande discrepância entre as áreas no que tange a estes índices. Mesmo o IPK,

que define a remuneração e necessidade de mudanças tarifárias, que tem algumas variações significativas entre as empresas, é relativamente homogêneo entre as áreas, única dimensão que importa na prática, dado que as empresas são remuneradas por área e não individualmente. O valor médio da cidade 3,41 é relativamente elevado, apresentando valor maior que todas as cidades do ABCD – São Caetano apresenta IPK de 1,61; Santo André 1,95; São Bernardo 2,2; Diadema 2,27; das intermunicipais a média é 1,26 e apenas uma empresa tem IPK maior que 2, sendo este igual a 2,05 (Dados de 2000). (GROTTA, 2005)

A aparente homogeneidade na competição entre as empresas, verificada na proporção relativamente igualitária de participação na apropriação das linhas, esconde a propriedade destas, que ao contrário do que parece, esta bem concentrada. A Figura 1.4.4, extraída de reportagem da Folha de São Paulo, evidencia o número de empresas relacionadas ao empresário José Ruas Vaz, o "papa das catracas" de São Paulo, que detêm mais de metade da frota, das linhas, dos passageiros e da remuneração da cidade.

Figura 2.3.1 – Participação do Grupo Ruas no Transporte de Ônibus em São Paulo.



José Ruas Vaz, português ex-funcionario de padaria, iniciou no ramo de transporte por ônibus em 1961, quando fundou a Viação Campo Belo, na zona Sul de São Paulo. Além do controle de várias viações, o empresário adquiriu a falida encarroçadora de ônibus CAIO em 2001, criada em 1945 pelo italiano José Massa, atuante como montadora de grande parte da frota internacional de ônibus urbanos,

criando a CAIO Induscar e dando grande impulso a seus negócios.[49] "Hoje, a Caio não só vende carrocerias para todos os concorrentes do Grupo Ruas, como exporta peças para a África e o Oriente Médio."[50]

Além da encarraçodora, o grupo também possui concessionárias Mercedes-Benz, vendedoras de chassis de ônibus para as empresas que controla e outros concessionários/permissionários. É sabido que 66% do transporte coletivo da cidade tem chassi fabricado pela Mercedes-Benz, evidenciando o grande poder e significância dessa outra atividade relacionada.[51] Soubemos também, através de notícia divulgada no site da Odebrecht, que o Grupo Ruas é parceiro na concessão da Linha 4 Amarela do metrô, detendo uma porcentagem na participação acionária do empreendimento[52].

Apesar de sua boa reputação, Ruas possui inúmeras dívidas trabalhistas, estando no 39º lugar no ranking do dia 8 de Julho de 2013 dos maiores devedores da justiça federal trabalhista, possuindo 274 ações perdidas não pagas.[53] Lúcio Gregori em nossa entrevista, menciona seu contato com o empresário:

> O José Ruas Vaz, por exemplo, eu o conheci. A história dele é curiosa. Ele tinha uma padaria na periferia de São Paulo. Ele observou que tinha um certo número de pessoas que entravam e saiam da padaria dele. No outro quarteirão havia um ponto de ônibus sempre cheio de gente. Tonto que ele não é, foi na CMTC da época e pediu pra mudarem o ponto pra frente da padaria. A padaria dele deu uma alavancada. Tonto que ele não é, sabia de um terreno muito longe e o comprou pra revender. Um dos elementos de venda era puxar a linha de ônibus até lá. Foi lá na empresa de ônibus e deu um 'jeitinho' de dar uma esticada na linha pra atender aquele loteamento. Ai valorizava o terreno. Dai pensou: porque não fazer minha própria empresa de ônibus? (GREGORI, 2015, Anexo 2)

Outros dois importantes empresários de ônibus em São Paulo são Belarmino de Ascenção Marta, da Sambaíba, e Luiz Augusto Saraiva, da Santa Brígida. O primeiro, também português, iniciou no mercado de transportes em 1961 com a Viação Brasil Luxo em São Paulo. Atualmente, é proprietário do Grupo Belarmino, um dos maiores do país com, aproximadamente, 5 mil ônibus atuantes nos setores de transportes urbanos e intermunicipais. O grupo possui linhas em Campinas, Franca e São João da Boa Vista, além de operar em Jundiaí e outras cidades do interior paulista no mercado intermunicipal. Em 2010 realizaram a compra da grande empresa de fretamento Caprioli, somando-a as empresas Intersul, Nove de Julho, Osastur, Casquel, Viação Bonavita (VB Transportes), Cidade Azul, LiraBus, São José, Expresso Limeira, Santa Izabel, entre outras que já pertenciam ao grupo. Além de atuar na operação de transportes, Belarmino é dono de uma das maiores revendedoras da montadora Mercedes Benz no Brasil, a Sambaíba, com sedes em Campinas e São Paulo, sendo também sócio de empresas no setor de alimentação,

[49]TRANSPORTE MODERNO, Revista. *Sob a Marca da Coragem.* **As Maiores e Melhores do Transporte e Lógistica de 2008.**
[50]ISTOÉ. *O papa das catracas.* **IstoÉ Dinheiro.** n. 634. Dezembro 2009.
[51] SÃO PAULO, CÂMARA MUNICIPAL. *Relatório CPI do Transporte Coletivo*. **Câmara Municipal de São Paulo.** 2013
[52]ODEBRECHT. *A linha da integração.* **Odebrecht Informa.** 18 de Novembro de 2011.
[53]TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. *Lista das 100 pessoas físicas com maior número de processos com débitos trabalhistas na Justiça do Trabalho.* **TST.** 8 Junho 2013.

em marcas como Galo e Renata.[54]

O outro empresário, Luiz Augusto Saraiva, além de atuar no sistema de ônibus municipal de São Paulo, é dono da empresa Urubupungá, de forte atuação na zona Oeste e Noroeste da Região Metropolitana de SP. Atualmente, a empresa opera mais de 60 linhas divididas entre municipais, intermunicipais e seletivas, que atendem a população dos municípios de Cajamar, Santana de Parnaíba e Osasco, interligando-os com a capital, Barueri, São Bernardo do Campo e Guarulhos.[55]

Além dos três maiores empresários citados, a família Gatti detém a Oak Tree e Viação Gato Preto, fundada em 1927 pelo Sr. Luiz Gatti. A família Pavani controla a Viação TUPI[56] e a família Chaves, representada pelas filhas do deputado federal recifense José Chaves (PTB), são donas da ecológica MobiBrasil, que também atua em Recife, São Lourenço da Mata – PE, Diadema e Sorocaba.[57]

Para refletir sobre a concentração oligopolística no setor devemos primeiramente ter em conta as elevadas barreiras à entrada a que esta submetido o transporte público urbano. Os dois ativos básicos para a prestação do serviço, como estruturado atualmente, são garagens e frota de ônibus. Se o segundo elemento é passível de ser comprado com elevado montante de capital ou financiamento – para operar 5% da frota da cidade (750 dos 15 mil ônibus), assumindo o custo de R$ 500 mil o preço médio do ônibus, a inversão seria da ordem de R$ 400 milhões –, o fator garagem é muito mais complexo. A disponibilidade de terrenos na cidade de São Paulo é mínima, e o custo extremamente elevado – assumindo a necessidade de pelo menos 5.000 m² para uma garagem, e o valor médio da terra de R$10.000 o m², a inversão seria da ordem de R$ 50 milhões apenas com o terreno –, implicando uma dificuldade enorme de mudança nos operadores do sistema público.

A prefeitura, sem frota nem garagem próprias, é refém dos empresários concessionários. Investir em frota e garagens não é possível, dada a impossibilidade do município endividar-se, devido a Lei de Responsabiblidade Fiscal, de 2000. Por outro lado, a necessidade de conseguir os contratos da prefeitura, para dar uso aos ativos imobilizados, torna os empresários focados em vencer licitações, dispostos a qualquer tipo de pressão política para não abrir mão da posição privilegiada de monopolista prestador do serviço na região em que estiver instalado. Concluimos, portanto, que o transporte público urbano é uma mercado em que se manifesta forte dependência da trajetoria*(Path Dependence)*, dada a dificíl saída e entrada das empresas.

Os mesmos atores já estão no setor a muito tempo, e existe certa interpenetração entre setores relacionados à atividade, como o caso da CAIO de Ruas e das concessionárias de Berlarmino e, novamente, Ruas. Em São Paulo também há antigos perueiros que se tornaram 'milionários do ônibus', ou 'caciques do transporte', recentemente, seriam apenas três, segundo reportagem da Folha de São Paulo: Valter Bispo, o "Doidão"; Luiz Carlos Pacheco, o "Pandora"; e Paulo Korek Farias[58]. Como o ex-secretário dos Transportes afirma, é um setor econômico

[54] BAZANI, Adamo. *Com a compra da Caprioli, Belarmino quer expandir sua atuação por Campinas e já tem novos planos para a empresa.* **Ônibus Brasil.** 28 Agosto 2010

[55] URUBUPUNGÁ. *Histórico Urubupungá.* **Urubupungá.**

[56] BAZANI, Adamo. *Edital de licitação de São Paulo deve ser publicado na semana que vem.* **Blog Ponto de Ônibus.** 30 Maio 2013.

[57] **Site MobiBrasil.**

[58]FOLHA DE SÃO PAULO. *Ex-perueiros se tornam caciques do transporte em São Paulo*. **Folha de São Paulo.** 13 de Abril de 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/04/1615761-ex-perueiros-se-tornam-caciques-do-transporte-em-sao-paulo.shtml>

em que não há muita tecnologia embarcada, a inovação entra de outra forma. A maximização do lucro aparece via produtividade – redução da oferta, redução do número de funcionários, menor grau de manutenção e investimento – mas, nunca via qualidade do serviço. Os empresários se tornam, na prática, especialistas em vencer licitações, essa é sua tecnologia e *core-business*. Como bem descreveu Lúcio em nossa entrevista:

> Outro ponto é a cultura de cada homem de negócio. O homem de negócio, por exemplo, da Apple, tem uma cultura de inovação, revolucionária, novos padrões etc. Faz parte do *business* dele. Na outra extremidade, o empresário de ônibus é o oposto. É o cara que não inventa problema: 'eu compro meu ônibus, alugo pra você e não me encha a paciência. O máximo que eu faço é limpar ele, fazer manutenção e pronto.' O empresário de ônibus é mais do estilo cartório. Como caracteriza Helio Jaguaribe. Passa de pai pra filho. Veja, na zona oeste de São Paulo, a Gatti. Os irmãos Gatti operam a zona oeste desde 1910. Mais de 100 anos que operam a zona oeste. Isso já passou de pai pra filho, primo pra sobrinho. Quando vem a concorrência ele já sabe direitinho como vai ser, como é que não vai ser. Pode ter certeza que o Gatti não vai perder uma concorrência pra zona oeste de São Paulo. A tecnologia dele esta em como ganhar a concorrência.
> (...)É uma questão pessoal, de contatos. Você pode imaginar que a turma do Ruas, do Gatti, que estão aí há 100 anos, devem conhecer o nome do limpador de vaso sanitário da SPtrans. (GREGORI, 2015, Anexo 2)

Como mencionamos em nossa introdução, Cano enxerga os empresários de serviços públicos municipais, incluindo os do transporte coletivo, herdeiros do capital mercantil. Transmutaram-se em capital indústrial mas mantiveram práticas rentistas, compadrio e favorecimento como forma de atuação para valorização de seu capital. Os contatos, que se encontram na raiz da tecnologia dos empresários de São Paulo, são reflexos do *modus operandi* de nosso antigo capital comercial: paternalista e patrimonialista, obtendo a valorização de seu capital pelo privilégio do monopólio sobre algum setor econômico. (CANO, 2011)

Como sugere Gregori, os empresários do transporte público se apresentam como resíduo do Estado Cartorial, bem definido em artigo de Silva (2007). Apesar de ser característica típica do período "semi-colonial", que vai de meados de século XIX até 1930, este tipo de Estado enseja relações que permanecem em nossa sociedade e servem de explicação para o fenômeno parasitário dos empresários transportes e sua relação clientelística, familiar.

> A política de clientela se formou em função de um compromisso eleitoral entre as classes que de maneira tácita sustentavam a economia de exploração. A reprodução desta política de clientela e da burocracia pública correspondente deu origem a um tipo de Estado semelhante a dos cartórios fiscais da Colônia e do Império. O "Estado Cartorial" era, portanto, hierarquizado de acordo com o prestígio das clientelas políticas. As formas de trabalho da classe média e do campesinato deram origem ao que o autor denomina como "parasitismo", ou seja, a manutenção de privilégios de classe dentro da burocracia estatal ou através de empregos de baixa produtividade e marginais ao sistema produtivo.
> A "política de clientela" e o "Estado Cartorial" formavam o elo entre todas as classe sociais no período "semi-colonial", constituindo, assim, um equilíbrio que se ajustava a esta "fase" do processo histórico brasileiro.
> (...)Segundo Jaguaribe, apesar desta "fase" ter marcado transformações estruturais na sociedade brasileira ainda podiam ser detectadas

> características "semi-coloniais", como o domínio das instituições políticas pelos setores arcaicos da sociedade, resultando no "cartorialismo" e no "clientelismo" presentes no Estado.(SILVA, 2007, p. 5)

Em seu artigo clássico de 1982, Lessa e Dain analisam na transição para a industralização brasileira a forma em que se deu o pacto entre capitais nacional e internacional, nesse processo de transformação radical das estruturas políticas e econômicas na singularidade Latino Americana Industrial. Para eles, o processo de internacionalização industrial pós-segunda guerra tem sua especificidade na periferia latina não no papel do Estado, que passa a atuar diretamente na produção e coordena o desenvolvimento, mas sim na articulação que este estabelece com os capitais nacionais e intermediação com os capitais internacionais.

Consideram dois padrões de acumulação capitalista, o mercantil (circuitos bancários, comerciais, agrários, etc.) e o industrial. No Brasil, em específico, o capital mercantil estaria historicamente ligado à grupos nacionais e comandou a dinâmica da acumulação até a Industrialização. "A especificidade deste capitalismo consiste no comando da dinâmica capitalista por um complexo mercantil. A presença do salário no núcleo deste capitalismo não corresponde à síncrona constituição do sistema fabril. Não se constituem as forças produtivas que permitem uma dinâmica sob o comando do capital industrial. Isso não significa ausência da indústria. Ela surge como uma diferenciação do complexo, mas tanto suas condições de realização como de reprodução são determinadas pelas outras órbitas de capital." (LESSA, 1982)

Segundo Lessa e Dain, a indústria estaria dividida predominantemente entre o Estado (indústria pesada e de base) e Capital Internacional por meio de filiais (bens de capital, bens de consumo duráveis), restando para o capital nacional apenas os bens de consumo não duráveis, com pouca tecnologia embarcada, dada sua 'fragilidade competitiva'. O poder do capital nacional esteve historicamente relacionado à esfera mercantil de circulação. Configurou-se na interação entre os três setores, o que eles chamam "Sagrada Aliança", em que cria-se uma convergência de interesses entre o capital nacional não-industrial e o sistema de filiais das grandes empresas líderes internacionalmente. Forma-se um pacto de especialização e divisão das órbitas de acumulação segundo a natureza do capital, em que todos podem expandir conjuntamente e a mediação/regulação pelo robusto Estado Nacional é crucial, pois cabe-lhe o papel de "guardião do pacto e administrador de suas demandas". Tal pacto implícito seria composto de duas cláusulas básicas que se mantêm até hoje: reservar para o capital nacional órbitas de seu interesse, predominantemente não-industrial, o que impedia o capital internacional de diversificar seu investimento; e a exigência do capital nacional de rentabilidade igual ou superior à órbita industrial.

A manutenção da "Sagrada Aliança" passa no período de Industrialização a ser gerido pelo Estado, e dentre as órbitas destinadas ao capital mercantil nacional são centrais as atividades urbanas, *locus* privilegiado da acumulação do capital nacional, que tornou as atividades relacionas à obras públicas, mercado imobiliário e serviços urbanos – notadamente transporte público – exclusivas ao capital nacional. Tal divisão setorial do capital aprofundou nosso "padrão de regulação baseado numa coalização de interesses em torno da acumulação urbana organizada sob a lógica mercantil, fundamentada fortemente em relações patrimonialistas com o Estado." (MATELA, 2015, p. 39) Esta constatação nos ajuda a explicar a retirada dos capitais internacionais do circuito urbano, como aconteceu com a canadense Light,

monopolista da exploração dos bondes no Rio de Janeiro até final dos anos 40, e com a britânica Cia. City, responsável pela urbanização de bairros nobres e instalação de toda sua infraestrutura – inclusive transportes – em São Paulo de 1912 até meados dos anos 1950. (ROLNIK, 2009)

Analisando a transição regulatória do sistema de ônibus no Rio de Janeiro, Igor Pouchain Matela, identifica os padrões "pervertidos" de valorização que ocorrem na órbita urbana da acumlação buscando manter seu nível de rentabilidade compatível com o pacto, como mencionaram Lessa e Dain, e os identifica com mecanismos de expoliação urbana, como explicados por Harvey e Kowarick. Ele afirma que o capital nacional adotou um viés defensivo a partir da industrialização, buscando manter seus privilégios no espaço urbano e proteger sua reserva de mercado, o que implicou em bloqueio da modernização capitalista nos espaços urbanos. Formaram-se, portanto, um rol de setores economicos que atendem às necessidades das cidades através de concessões monopolísticas do Estado, que favorece e defende a classe política dominante. "O deslocamento do capital mercantil para as atividades urbanas implicou em sua metamorfose. Entretanto, a lógica de investimento continuou sendo mercantil, o que muitas vezes significa buscar aquelas atividades que permitam desfrutar de situações monopolistas e/ou a prática de especulação." (MATELA, 2015, p. 41)

A necessidade de reprodução política da ordem dominante nas cidades (prefeituras e câmaras) implica a reserva da órbita urbana para o capital mercantil nacional e além disso, a garantia de supervalorização em relação ao mercado de atuação destas, o que explica, no caso do ônibus em São Paulo, a persistente utilização de mecanismos extra-contratuais e a fragilidade regulatória que viabiliza o sobre-lucro constante dos empresários. "Os capitais nacionais tendem a obter massas de lucros que ultrapassam sistematicamente as oportunidades de valorização de suas órbitas. (...) Há uma obliqüidade patrimonialista e uma hipertrofia de operações especulativas ligadas à constituição, transformação e circulação destes ativos."[59] Concluímos então, a partir dessa abordagem, que o sobre-lucro verificado no sistema de ônibus em São Paulo não é um desvio no sistema, ineficiência regulatória da prefeitura ou incompetência adminstrativa de qualquer parte, mas sim uma manifestação da condição estrutural em que os serviços públicos urbanos estão submetidos, a partir da coalizão de interesses que os coordena e administra.

Na mesma linha de raciocínio, Brandão aprofunda a discussão caracterizando os métodos "pervertidos" de valorização de nosso capital comercial como métodos de acumulação primitiva, como propõe Rosdolsky e Rosa Luxemburgo, ou acumulação por despossessão/espoliação, como define Harvey. A expropriação do excedente na prestação do serviço transporte por ônibus, materializada nos elevados lucros financiados com base no orçamento municipal e passagem cada vez mais elevada, seria um desses expedientes de acumulação por espoliação de que a classe trabalhadora urbana é vítima. Estratégias como essas não são pontos fora da curva, ou excepcionalidades no capitalismo, sendo, na verdade, métodos permanentes e estruturais que o capital se vale para garantir sua rentabilidade. Formou-se então no Brasil um tipo de cidade dominada pelo capital rentista, patrimonialista, com traço mercantil, não exposto às vicissitudes da coerção concorrencial, máquina produtora de desigualdades e de meio-cidadãos, sem propriedade e direitos.

[59] LESSA, Carlos e DAIN, Sulamis. *Idem.*

> Os espaços regionais e a cidade brasileira vão se enredando na malha de interesses patrimonialistas e especulativos e se firmam como uma espécie de estufa, campo fértil para o cultivo, dessas frações do capital mercantil. No território se arma uma equação político-econômica eficaz entre os proprietários fundiários, o capital de incorporação, o capital de construção e o capital financeiro, que passam a desfrutar condições vantajosas e a auferir ganhos extraordinários. Essa coalização conservadora tem seus interesses assegurados pelos cartórios, pelas câmaras de vereadores, pelo Poder Judiciário, etc., travando as possibilidades de romper com o atraso estrutural e de avançar no direito à cidade e na gestão democrática e popular dos espaços regionais e urbanos. (BRANDÃO, 2010, p 57)

Outra possibilidade de categorização dos empresários concessionários do transporte público urbano é possível a partir do conceito 'Castas', como sugere o Prof. Fernando Nogueira. Complementar ao esquema marxista que divide a sociedade entre 'Classes' (capital versus trabalho), esta categoria nos permite também entender como pensam e agem os indivíduos, a partir de seus valores, cultura e experiência subjetiva, como proposto por David Priestland em seu livro *Uma Nova História do Poder: Comerciante, Guerreiro, Sábio.*[60] Utilizando a matriz teórica por ele esboçada, os empresários urbanos podem ser identificados com a Casta Aristocratica, muito mais que com a Casta dos Comerciantes. Seus privilégios herdados e oriundos da tradição familiar, assim como seu *Ethos* e forma de fazer negócios, é baseado no padrão aristocrático, não do tipo cortesão-francês ou inglês, mas em sua manifestação latino-americana, coronelista caudilhista. Mantêm seu poder hereditariamente pela importância social da familia, mais que por méritos técnicos ou do empreendedorismo arriscado-inovador a la Stevie Jobs, como destacou Lúcio Gregori. Podemos considerá-los 'Aristocratas', pela categorização de Priestland, por sua proximidade com os governantes e por receberem benefícios privilegiados destes, assim como os nobres portugueses recebiam terras e monopólios pelo Rei, no período mercantilista.

Sabendo que sua tecnologia e *core-business* é ganhar licitações, para lográ-lo os empresários concessionários de ônibus utilizam expedientes relativos à manutenção e ampliação de sua influência política junto a vereadores, secretários, prefeitos até que, no limite, 'conhecem todos que já pisaram na câmara e prefeitura'. Sua ética, cultura e estilo de vida são afins da tradição patriarcal familiar do antigo Senhor dono de escravos, que manda também por suas posses, mas, principalmente, pela influência política, contatos, laços pessoais que estabelece com as "pessoas certas".

Tal abordagem não oposta, mas complementar à visão do empresário como herdeiro do capital comercial colonial, complexifica e preenche de significado a análise da economia política do transporte por ônibus paulistano. Da análise de Cano, Lessa & Dain e Brandão, podemos extrair conclusões acerca de seu método de valorização do capital – mercantilista, comercial –, baseado em métodos de valorização de seus ativos, mais que por investimentos produtivos/inovadores, e encontrar identificação de certo caráter rentista, patrimonialistas. Agregando à essa perspectiva, um olhar para os empresários como inseridos em uma casta específica,

[60] NOGUEIRA, Fernando Costa. *Castas no Capitalismo de Estado Neocorporativista*. **Cidadania & Cultura.** 24 de Abril de 2015. Disponível em: <https://fernandonogueiracosta.wordpress.com/2015/04/24/castas-no-capitalismo-de-estado-neocorporativista>

um tipo ideal de grupo social, que incorpora não apenas a análise dos aspectos econômicos de seus interesse financeiros e classe em que está inserido, mas também seu *ethos*, sua cultura, linguagem e grupo de interesses, logramos jogar nova luz nas origens, formas de atuar e como dialogar com este agente.

Nessa perspectiva, cabe repensar a trajetória das alianças entre as castas e como essa tradição aristocrática logrou permanecer, ao menos aparentemente, com seu centro de influencia intocado no que tange a hegemonia sobre os serviços urbanos no Brasil. Assumindo que, em média, os empresários concessionários dominam o setor a, pelo menos, 100 anos, estes viveram a primeira república, essencialmente oligarquica paternalista, em que esta casta era dotada de grande poder, podendo ser considerada a casta hegemônica, em aliança com os *sábios-tecnocratas liberais* e em menor medida com os militares. No período Desenvolvimentista, que precede nossa Ditadura, esta poderosa casta entrou no pacto de desenvolvimento como representante do Capital Nacional, complementar ao Capital Internacional e ao Capital Estatal, e passou a dominar os serviços urbanos como um mercado reservado para si. Setores amplamente dependentes da contratação municipal, estadual ou federal, passaram a ser compostos de empresários ex-oligarcas que trouxeram consigo sua ética e forma de atuação patriarcal familiar. Os sobrenomes que se tornaram nomes de grandes empreiteiras não nos deixa dúvida: Odebrecht, Queiroz Galvão, Camargo Correia, Andrade Gutierrez.... Assim como as famílias que comandam o transporte na cidade de São Paulo a mais de 100 anos: Ruas e Gatti, por exemplo.

No período de Ditadura Militar, a partir de 1964, hegemonicamente liderado pela casta dos *guerreiros*, sua aliança com os *sábios-tecnocratas-burocratas* desenvolvimentistas, no plano ideológico mais elevado do debate, foi fundamental e o apoio dos *aristocratas-oligarcas* no plano político mais elementar, no contingenciamento e garantia do apoio das massas sob sua esfera de influência, também apareceu como necessário. Assim, o capital mercantil, que translada para a indústria com menor carga tecnológica e para os serviços urbanos, é comandado por homens de espírito patriarcal, que baseia seu poder fortemente na tradição de sua família e nas relaçoes pessoais estabelecidas com os políticos e homens por trás das decisões políticas. Com a falta de transparência típica de períodos de ditadura, o compadrio e o favorecimento pessoalizado entre os representantes militares e os aristocratas se torna naturalizado, consolidando a preponderância dos últimos sobre esferas privilegiadas da acumulação. Homens de influência continuaram a dominar o transporte urbano, em detrimento de critérios meritocráticos, técnicos e objetivos, provendo uma reserva de mercado e lucros sem riscos para esses empresários, em detrimento da população dependente do transporte público.

No período neoliberal pós-Constituição de 88, os aristocratas brasileiros, aparentemente, menos decisivos para a estruturação do poder, e com forma de atuação contrária ao discurso concorrencial modernizante, poderiam representar o *atraso* social e ser identificados com as causas de nossa indústria defasada e nosso capital nacional ineficiente. É um período de falência ou reestruturação de muitas empresas 'familiares', que tiveram que se adaptar ao ambiente macroeconômico mais desregulado, a possibilidade de importações e *players* internacionais em seus mercados anteriormente reservados. No plano do cotidiano político, esta casta não se viu tão afetada e manteve, de certa forma, seus currais eleitorais, influências políticas e elevada penetração no sistema de tomada de decisões, apesar de sua existência estar em confronto direto com o discurso dominante. O discurso

neoliberal é *concorrencial*, mas a prática política do privilégio clientelístico no Brasil não foi englobada na contestação ao *desenvolvimentismo* anterior, principalmente nos municípios e, especificamente, nos serviços públicos.

No período recente, no *social-desenvolvimentismo* petista, alguns programas impactaram diretamente a influência dos aristocratas mais tradicionais. Como no caso do Bolsa Família, elevação do salário mínimo, políticas educacionais e outras políticas de transferência de renda, vinculam os benefícios aos menos favorecidos diretamente ao Estado em geral e não mais ao coronel local, ou líder aristocratico das diversas micro-regiões. Ao mesmo tempo, a entrada de multinacionais de grande porte nos setores agrícolas concorre para a redução do poder econômico da aristocracia mais atrasada. Mesmo algumas de nossas tradicionais empreiteiras ganharam escala internacional e burocratização tal, que podemos vislumbrar uma transição do traço aristocrático de seus agentes e tomadores de decisão, para uma caráter mais *sábio-tecnocrático* ou mesmo *comerciante* em alguns casos. Nos serviços urbanos não percebemos qualquer mudança no domínio do aparato público que beneficia os poucos privilegiados 'aristocratas' das catracas, mas quando o atual prefeito Fernando Haddad diz na mídia que deverá abrir a concorrência do transporte por ônibus municipal para empresas internacionais, aparece um sinal do momento desfavorável, na correlação de forças, para os tradicionais empresários do transporte, membros da decadente aristocracia brasileira.[61]

Assim poderíamos inferir que a casta aristocrática se vê em um momento de enfraquecimento, com uma única ressalva. Tanto o período Neoliberal quanto o Social Desenvolvimentista dependeram de um agente localizado no centro do espectro ideológico, viabilizador de nosso sistema político democrático de poucas mudanças, mas garantidor máximo da imutabilidade radical do Estado, Sociedade e Cultura brasileiras: o PMDB. Nem tanto o PMDB como partido, mas a lógica fisiológica, oligarquica e conservadora do *peemedebismo* como sistema, assim definido pelo filósofo Marcos Nobre, presente em vários partidos, consegue garantir o poder da casta aristocrática como significativo na composição de forças em que nosso capitalismo periférico se encontra dividido.

Fizemos um tentativa de interpretação da trajetória dos empresários concessionários de ônibus municipais vinculando-os à uma casta específica, com cultura, modo de viver e pensar típicos, buscando compreender como esta se encontra atualmente localizada no campo de forças político. A guisa de conclusão preliminar, podemos inferir que estes talvez não se encontram em seu melhor momento, em termos de poder de decisão, e os trabalhadores com a juventude organizada podem se constituir como bloco importante de contraposição à esta hegemonia tradicional, que limita o bem estar de toda a sociedade para manter privilégios para si e suas famílias. Se os interesses de grandes Aristocratas nacionais ainda não foi posto cheque, atores vinculados à menores localidades, podem e irão ser cada vez mais confrontados em suas 'reservas de mercado'. A dificuldade e os perigos dessa disputa são grandes, o caso de Celso Daniel em Santo André, prefeito assassinado por tentar se opor aos tradicionais 'donos do transporte' locais, e o caso de Toninho em Campinas, assassinado por se opor aos interesses dos empresários da coleta de lixo, são emblemáticos.

[61] VIA TROLEBUS. *Prefeitura quer licitação internacional de ônibus e menos lucro aos empresários.* **Via TroleBus.** Dezembro de 2014. Disponível em: <http://viatrolebus.com.br/2014/12/prefeitura-quer-licitacao-internacional-de-onibus-e-menos-lucro-aos-empresarios/>

Fica demonstrado, dessa forma, que se configurou em São Paulo um mercado de transportes com elevada concentração, nas mãos de empresários com grande poder de barganha perante o poder municipal, dada sua força econômica atrelada a outros negócios que realizam paralelamente à exploração da concessão dos ônibus e à dependência da prefeitura do suprimento do serviço por estas, que têm nas greves de trabalhadores um meio infalível de pressão sobre setor público. Dito de outra forma, se o Grupo Ruas parar, São Paulo também para.

Temos que considerar, entretanto, que uma estrutura de mercado concentrada não é, em si, maléfica para o cidadão e para o setor público. O que importa realmente é a estrutura de fornecimento do serviço de ônibus, que deve ser orientada para o atendimento, nas melhores condições possíveis, da demanda por deslocamentos na cidade, não em detrimento, mas em complementariedade com os interesses dos empresários, apenas com seu lucro em patamares justificáveis. A forma de remuneração por serviço prestado é a única que logrou estimular os empresários a cumprirem ao máximo o serviço contratado e a ampliar a oferta do sistema na história do transporte por ônibus na cidade. Tal regra de remuneração, se aliada às medidas de racionalização das linhas e priorização da circulação do modal público, tem o poder de fornecer um serviço com alto padrão de qualidade e reverter a tendência de migração para a modalidade privada de transporte.

Atualmente, o modelo de remuneração das empresas cria um conflito de interesses entre cidadão, empresário e poder público, da seguinte maneira: os primeiros buscam um serviço com oferta mais ampla, permitindo maior conforto pela menor lotação, maior frequência, menos tempo de espera e, com a redução dos congestionamentos possibilitada por um transporte público barato e de qualidade, menos tempo de deslocamento; os segundos querem maiores lucros, portanto, maximizar a quantidade de passageiros por quilometro, o que os faz evitar o atendimento de linhas com menor demanda, reduzir a frequência das partidas para lotar ao máximo os veículos e influenciar a cessão para si de linhas com maior demanda de passageiros, gerando uma competição por passageiros entre as empresas que cria a sobreposição do serviço nas mesmas rotas; o último quer reduzir o peso do financiamento do transporte em seu orçamento, levando-o a elevar as tarifas de transporte para fazer frente à queda na demanda ocasionada pela cíclica piora na qualidade do serviço.

A introdução do Bilhete Único potencializou os aumentos tarifários, pelo aumento das gratuidades e integração, criando um nó insolúvel dentro da lógica atual de remuneração dos operadores. É responsabilidade do poder público, portanto, exercer seu poder monopsônico de contratante e licitar o transporte por ônibus a partir dos critérios: preço mínimo para o passageiro, menor remuneração para os operadores e melhor qualidade dos veículos. Ora, se tal formato de licitação acirra a concorrência entre as empresas, há tendência de concentração ainda maior, porém com impacto benéfico para os três atores atualmente conflito. Soma-se a isso a necessidade de planejar e gerir as linhas por critérios de otimização da circulação do cidadão, com amplo controle pela SPTrans, hoje possível pelo monitoramento via GPS; remunerar as empresas por seus custos, eliminando o conflito de interesses; e mobilizar isenções e subsídios dos três entes federados, justificadas pela qualidade elevada do serviço, que trará, igualmente, retornos importantes para as três esferas governamentais.

Pelo lado da sociedade, reivindicações relacionadas a melhorias no transporte

público existem a muito tempo na cidade de São Paulo. Tivemos acesso a documentário sobre a 'Luta pelo Transporte em São Paulo' de 1952 que já aponta para a explosão de veículos e dificuldade de acesso a mobilidade urbana, no contexto dos pau-de-arara na origem do transporte por ônibus de 'animais-humanos'. [62]

Em junho de 2013, após mais um aumento na tarifa do transporte público, milhares de pessoas foram às ruas atendendo ao chamado do MPL, "Movimento Passe Livre". Este movimento, criado em 2005 no Fórum Social Mundial de Porto Alegre, luta pelo direito à cidade de forma autônoma e horizontal – sem diretrizes externas e sem líderes - e traz como principal reivindicação objetiva a gratuidade do sistema público de transporte urbano. (SACHETTI, 2013) Por atuar com uma pauta clara, fazer um intenso trabalho de divulgação e construir a discussão do transporte urbano articulado com outras demandas da cidade, o movimento conseguiu reunir um número significativo de manifestantes e chegou a uma importante vitória: logrou a redução da tarifa de ônibus para o patamar anterior, R$3,00, e mais que isso, elevou a discussão do transporte público para o plano dos direitos do cidadão, "portanto, afirmou o núcleo da prática democrática, qual seja, a criação e defesa de direitos por intermédio da explicitação (e não do ocultamento) dos conflitos sociais e políticos." (CHAUÍ, 2013)

As ruas da capital paulista foram ocupadas por manifestantes em Junho de 2013, iniciando com as convocações do MPL para redução dos 20 centavos de aumento na tarifa. "Se a tarifa não baixar, São Paulo vai parar!" diziam os manifestantes pouco homogêneos em ideologia, estrato social e mesmo no conteúdo de suas reivindicações. Fruto do caos urbano criado pelo modelo de desenvolvimento iniciado nos anos 1990, que combina capitalismo financeirizado e mundializado, sedimentado em privatizações, *superávit* primário e desregulamentação dos capitais. Como advoga o sociólogo Ricardo Antunes do IFCH/UNICAMP, "a população não suporta mais o transporte privatizado, a saúde precarizada, degradada, o ensino público profundamente degradado e abandonado. A população, portanto, parece que está chegando a seu ponto de saturação e esgotamento, causados por essa mercadorização da *res publica,* tipicamente neoliberal." (ANTUNES, 2013)

Foram movimentos heterogêneos, polissêmicos e até policlassistas, quase uma reação espontânea, dado o sufoco e pressão social criado pelo caos urbano atual. Segundo pesquisas 70% das pessoas nas ruas eram iniciantes em eventos desse tipo, evidenciando o caráter passional da revolta e explicando sua abrangência quase geral entre os diferentes estratos sociais. A inviabilidade crônica de nossas metrópoles se manifestou no grito desesperado contra o encarecimento do deslocamento e na batalha campal contra as forças repressivas do Estado.

> Não é preciso ser especialista para perceber que o Brasil, como projeto de civilização – visto pelo ângulo das nossas cidades -, está longe de resultar em algo integrado, coerente e igualitário. Há um avanço da barbárie urbana concomitante ao avanço da cidade-mercadoria. A maioria de nossas principais cidades vive situações recorrentes de caos e calamidade, apesar da abundância relativa recente. Nos últimos anos, vivemos o *boom* imobiliário e o *boom* automobilístico – ambos impulsionados pelo governo federal – que colaboraram não para o crescimento da qualidade da vida urbana, mas para sua crescente

[62] AFCET SP. *A luta pelo Transporte em São Paulo – Documentário 1952.* **AFCET SP.** 19 de Setembro de 2012. Disponível em: < https://www.youtube.com/watch?v=SMlnCezDiDU> Acesso em 22 de abril de 2015

deterioração. (ARANTES, 2014)

O MPL apesar de não contar com lideranças hierarquicas e fixas, tem como principal proponente no tema da regulação do transporte o ex-secretário dos Transportes de Luiza Erundina, Lúcio Gregori, que como expomos anteriormente é autor de Proposta para Desempenho do Transporte Coletivo e é também defensor voraz da remuneração das empresas concessionárias pelo custo do serviço, por *fretamento*. Segundo suas exposições, indiferentemente do operador do transporte, sua escala, integração vertical e se este é empresa privada ou pública, o que importa é balizarmos os repasses aos prestadores do serviço não mais por passageiros e tarifas necessariamente crescentes, mas sim pelo custo real deste.

Esta colocação deve ser ponderada, pois além da questão técnica da licitação, há o componente político dos detentores das concessões e sua estrutura de transporte. Em teoria seria igualmente eficiente, adotada a remuneração pelo custo real desvinculado da tarifa, ter um concessionário ou mil deles. Na prática os dois extremos tem suas desvantagens: um concessionário único tem poder exagerado sobre a prefeitura e exagerada condição de barganha em qualquer negociação; muitos concessionários geram ineficiência no controle destes, dada a necessidade de acompanhar/fiscalizar grande número de empresas. Nas palavras de Lúcio em nossa entrevista:

> São jogos do sistema capitalista. Temos vários jogos possíveis. Fugir disso, é sempre um risco para a prefeitura. Como o Barata no Rio de Janeiro: 'Ah! Você não querem me contratar? Ok, não brinco mais.' Aí você, secretario de transportes, fica na mão. Porque ninguém entra. Ninguém entra rápido e não querem sair por nada.
> Existem outros setores que dependem de licitações, como serviços tecnológicos. Mas, se perdem a licitação, têm outros negócios para trabalhar. No caso do ônibus urbano não, é um mercado relativamente pequeno se não entram na licitação das prefeituras.
> Então, esse é um jogo que, de um lado, a questão econômica gerencial pesa, e, do outro, a questão ética-moral também pesa. Vou admitir o seguinte: os contratos são todos honestamente operados e gerenciados. Aí tanto faz se os operadores sejam um, dois ou dez. É claro que esse um, se for um, terá um poder de fogo na próxima concorrência muito grande, então não convêm. Melhor distribuir mais. Por outro lado, se forem muitos, pra que ninguém tenha muita força, pode gerar um outro problema, que seria transformar o gerenciamento inviável. Refletindo até nos custos das empresas. Se hoje há problema em um, já difícil de resolver, do outro jeito eu teria problema em 50, iria me deixar louco. (GREGORI, 2015, Anexo 2)

Além da questão relativa à forma de regulação do transporte público, devemos considerar também a estruturação da cidade e de nossa economia nacional voltada para o modal individual de transportes como outro grande empecilho para a efetivação da mobilidade urbana como direito social. A postura, teoricamente, social-desenvolvimentista do PT no governo federal nos últimos anos resultou em generalização do consumo, mas com um custo social "invisível", por não ser facilmente medido por índices convencionais tipo renda per capita. Seguindo a mesma estratégia histórica do desenvolvimentismo de JK e dos governos militares, apostar no binômio Indústria Automobilística e Construção Civil não apenas aprofundou nossas desigualdades urbanas, como trouxe um crescimento pouco sustentado. Ao contrário de questionar a propriedade privada, apenas reforçou-se o

mito da casa própria e do carro próprio, reafirmando-os como pilares da nossa sociedade de consumo precária: carros novos parados em congestionamentos e casas novas distantes do trabalho/lazer. Se essa estratégia funcionou, em parte, para garantir certo crescimento econômico, para a vida cotidiana prática de nossa população, 80% urbana, foi um desastre.

Além do aumento no tempo das viagens tanto no modal privado quanto no coletivo, reforçou-se o 'exílio na periferia' dos nossos jovens incapacitados de acessar as benesses do consumo: pobreza e imobilidade se conjugam para aumento na violência. Estresse, transtornos de ansiedade, depressão atingem 29% da população paulistana. Hoje, qualquer cidade de médio porte sofre com congestionamentos, dada a avalanche de veículos que a invadiu nos últimos anos. Fruto de política econômica que desconsidera a economia social, economia urbana, regional e individual. Com tantas externalidades, vale a pena insistir no Desenvolvimentismo arcaico atrelado quase exclusivamente à Indústria Automobilísticas e setores relacionados?

> O governo brasileiro deixou de recolher impostos no valor de R$ 26 bilhões desde o final de 2008 (nesse mesmo período foram criados 27.753 empregos) e US$ 14 bilhões (quase o mesmo montante dos subsídios) foram enviados ao exterior, para as matrizes das empresas que estão no Brasil aliviando a crise que estas estavam vivendo na Europa e Estados Unidos.
> (...)Segundo Ministério da Saúde, nos últimos 5 anos morreram em acidentes de trânsito 110 pessoas por dia e aproximadamente mil ficaram feridas. Quase o dobro do número de pessoas mortas em acidentes de trânsito fica com algum grau de deficiência. Em São Paulo, no ano de 2011 morreram em acidentes de trânsito 1365 pessoas sendo que 45,2% foram atropeladas o que revela a insegurança de pedestres. Desses acidentes ainda, 512 vitimaram motociclistas. A moto foi a forma encontrada para driblar os congestionamentos e fazer entregas rapidamente. Raramente esses chamados motoboys respeitam regras de trânsito pois a rapidez é sua vantagem competitiva. (MARICATO, 2013)

Podemos pensar a ideologia do automóvel como paralela à ideologia da casa própria, discutida por Mariana Fix (2011) e Harvey (1982a, p.13). Como no caso da *homeownership*, percebe-se uma defesa, por parte dos proprietários de automóveis individuais, da melhora das condições socialmente definidas de exploração deste bem de consumo, objetivada pela constante demanda por investimentos viários, ampliação de estacionamentos e redução dos impostos à aquisição e manutenção dos veículos, em detrimento da expansão da modalidade pública de transporte, que pode ser enxergada nas manifestações desfavoráveis à ampliação de faixas exclusivas e corredores para os ônibus. Ignora-se o conceito de trânsito induzido, "constatação feita por engenheiros de tráfego nos EUA e na Inglaterra, ao observar que toda obra de melhoria viária resultava em congestionamento ainda maior, no médio prazo, depois de alguma melhora inicial."(SERVA, 2014)

Ao mesmo tempo, ocorre a responsabilização individual e não social, pela necessidade de se deslocar na cidade, de forma paralela ao que ocorre na exigência individualizada da capacidade de aquisição de moradia. Tal discurso ideológico contribui para o agravamento do amplo problema da mobilidade na cidade e para a tendência a abandonar o investimento em ampliação da oferta e da qualidade do serviço de ônibus. Assim, como uma aliança inconteste para o problema da mobilidade, Estado, iniciativa privada e sociedade civil se juntam em apoio à

democratização do automóvel individual. Confude-se a questão da moradia com propriedade da casa própria, assim como se confunde a questão da mobilidade com a propriedade do automóvel.

Além disso, o automóvel é um mercadoria *sui generis*, como define Pedro Arantes. Objeto técnico incrivelmente aperfeiçoado para o uso individual é objeto de parodoxo extremo pela ótica da sociedade, pois é um bem privado consumido em espaço público. Quanto mais se usa, menos eficiente será seu uso coletivo. "A trava do sistema de mobilidades produz um efeito dominó de irracionalidades: desgastes dos equipamentos, consumo excessivo de combustíveis, poluição do ar e sonora, estresse, acidentes, gastos em saúde pública, etc." (ARANTES, 2014) Essa é uma questão chave para a economia política do transporte público, pois o apoio a certo tipo de mobilidade está vinculado ao uso e experiência social que se cria com o *fetiche* do automóvel.

> Mas o carro é ainda a mercadoria vedete do capitalismo O fetiche do automóvel e sua promessa de liberdade e potência individuais estão no cerne do sistema: vou para onde quiser – mesmo se o resultado geral do uso do automóvel seja a morte de milhares de pessoas e a inviabilização das cidades. A propaganda de carro e suas "fábulas" que mobilizam de forma aterradora valores individualistas e arrivistas dominantes (potência, velocidades além do limite, *status* social, conquista de mulheres, liberdade para ir aonde outros não vão, desprezo aos riscos e aos sem-carro etc.) é um tema central para uma análise sociológica da sociedade de consumo. (ARANTES, 2014)

Segundo reflexão do sociólogo, engenheiro de transportes, e, no momento da produção do texto, mestre em ciência política Eduardo Alcântara de Vasconcellos, o tipo de cidade suburbanizada baseada no transporte por automóvel individual é criação e fundamento da vida da 'classe média', gestada pelo Estado militar apoiador da 'cidade da classe média'. Com a forte concentração de renda dos governos militares, as camadas médias passaram por importante transformação em sua forma de vida, passando a incorporar hábitos de consumo como lazer, esportes, educação, beleza e higiene pessoal, estando todas essas práticas condicionadas por dois fatores: disponibilidade de renda e possibilidade de deslocamento relativamente rápido, ou seja, posse de automóvel. Assim, podemos compreender a evidente polarização classista da sociedade em questões como a das faixas exclusivas de ônibus em São Paulo, pelo histórico privilégio da mobilidade para alguns que passa a ser questionado por faixas na rua. Vasconcellos radicaliza sua ligação da classe média com o automóvel próprio com essa proposição:

> Assim, além dos aspectos culturais ligados ao automóvel, já bastante analisados em outros estudos – os símbolos de status, poder, progresso, força sexual -, e da sua importância no desenvolvimento econômico brasileiro – dada a magnitude da indústria automobilística no Brasil -, é preciso compreender a sua importância econômica para as camadas médias criadas pela modernização capitalista: nas condições em que foram produzidas pelo padrão de desenvolvimento brasileiro, as camadas médias não podem viver sem o automóvel, que se transforma em meio de consumo imprescindível à sua reprodução enquanto classe. (VASCONCELLOS, 1991, p. 45)

Quanto ao Estado, a mobilidade, por se localizar no espaço metropolitano, tem uma configuração muito volátil em relação às diferentes gestões de prefeituras e

governos estaduais. Como podemos ver em matéria da Veja SP, é comum que prefeitos paralisem obras de gestões anteriores, como ocorreu com o túnel sobre o Rio Pinheiros, paralisado com Erundina, depois retomado por Maluf, ou como o caso do Paulistão, que virou Fura-Fila na gestão Pitta, e logo Expresso Tiradentes em Kassab.[63] Essa descontinuidade do trabalho executado em gestão anterior, não importando a qualidade deste para a cidade, é um dos grandes empecilhos para um projeto de longo prazo de mobilidade urbana. Hoje os crescentes quilômetros de ciclovias e faixas exclusivas de ônibus do governo Haddad podem ser desfeitas em um só dia, caso o próximo prefeito seja de outro partido.

Além da disputa entre partidos e governos, a forma de funcionamento prático do Estado brasileiro é um elemento importante a se tomar em conta para a compreensão da dinâmica de conformação da cidade e sua malha de transportes. Com uma herança patrimonialista e fortemente baseada no fornecimento de privilégios pessoais a personagens de 'confiança' que se relacionam com as prefeituras, no Brasil o que se vê são planos urbanos sem obras, e obras sem planos. Apesar da criação do Estatuto das Cidades em 2001, Ministério das Cidades em 2003, do Conselho Nacional das Cidades em 2004, "nenhuma instância de governo tocou nas propostas da Reforma Urbana, sequer em discurso. A centralidade da terra urbana para a justiça social desapareceu. Aparentemente a política urbana é resultado da soma de obras descomprometidas com o processo de planejamento. Os planos cumpriram o papel do discurso mas não orientaram os investimentos. Outros fatores como os interesses do mercado imobiliário, o interesse das empreiteiras, a prioridade às obras viárias ou de grande visibilidade, eram o rumo para a aplicação dos recursos." (MARICATO, 2013, p. 43)

Como propõe Maricato, há um fator na natureza de nosso Estado, herdeiro de nosso caráter livresco, burocrático, muito afim às idéias, ao discurso e ao palavrório, mas pouco à prática, ação, execução e fiscalização, que o torna extremamente complexo, impenetrável e regulado no que tange os Planos, Projetos, Leis, Códigos, tudo que esteja no papel, enquanto a execução é marcada pelo improviso, precariedade e mesmo ilegalidade. A lei é avançada, rígida e detalhista, sua execução é circunstancial, desigual e sempre com forte dose de favorecimento. O 'texto' é perfeito, mas vem conjugado com extrema fragilidade operacional. Não se cumpre a lei de uso da propriedade – edifícios desocupados a mais de 20 anos, além de não serem expropriados, sofrem reintegração de posso no caso de ocupação por movimentos sociais-, enquanto ocupação de várzeas de rios nas distantes periferias não recebem qualquer forma de atenção e controle. Resulta disso um Estado "Elegarça, ou seja, elefante com pés de garça. O poder está nos gabinetes incluindo melhores salários, mais recursos, mais equipamentos." (MARICATO, 2013, p. 21)

Como afirma FAGNANI (1986), a transparência do Estado é um enorme desafio para que este não seja capturado por interesses particulares. Em sua análise sobre a construção do Metrô em São Paulo, por falta de transparência e mecanismos de controle da sociedade sobre o Estado o resultado foi uma política pouco efetiva, não-democrática, e que atendeu interesses privilegiados em oposição ao interesse do conjunto social. O resultado parece o mesmo na interação do Estado com os empresário de Ônibus em São Paulo.

O que se procura enfatizar aqui como característica da intervenção estatal

[63] VEJA SP. *Como alguns prefeitos lidaram com o trânsito.* **VejaSP.** Abril de 2011. Disponível em: <http://vejasp.abril.com.br/materia/prefeitos-transito-sao-paulo/> Acesso em 13 de Julho de 2015.

> no campo social é a opção predominante pela articulação entre a máquina governamental e segmentos prestadores de serviço ou fornecedores de bens, onde os primeiros funcionam como gestores das diretrizes dos programas e repassadores de recursos para os segundos que se encarregam da produção dos bens e operação dos serviços. Identifica-se que nesse processo de "divisão de tarefas" abrem-se espaços para o surgimento de conexões privilegiadas entre parcela de determinadas organizações públicas e segmentos privados que passam a obter controle sobre o encaminhamento dos processos decisórios de formulação, gestão e implementação de programas específicos, o que acaba por propiciar a maximização desses interesses particulares, na maior parte das vezes em detrimento dos interesses da sociedade em seu conjunto. (FAGNANI, 1986, p 241)

É de grande complexidade analisar em detalhe os diferentes atores econômicos envolvidos na política do transporte público, mas podemos perceber que a crise de mobilidade em nossas cidades é fruto direto dos interesses, articulações do poder e correlação de forças entre as diferentes frações do capital, sociedade e Estado. Quilômetros intermináveis de engarrafamento, acidentes de trânsito, qualidade de vida degrada e todos os problemas decorrentes do modelo predominantemente individual de transporte não advém de incompetência administrativa ou executora, sendo resultado de um Estado parasitado por interesses do capital privado local (concessionários de ônibus), internacional (indústria automobilística) e uma elite intelectual, governamental ligada à visão de mundo da classe média beneficária do sistema individualizado de se deslocar.

Acontece que o benefício a estas frações do capital passam a conflitar com o interesse de outras frações e do capital em geral, dado as inúmeras externalidades, degradação da força de trabalho e perda na produtividade gerada por nosso sistema. Mesmo a classe média brasileira, beneficiária do automóvel próprio, já não goza de seu direito como um privilégio: acesso a um carro não é difícil como antes, podendo ser mais barato que o próprio transporte público, e o trânsito constante equivale a uma progressiva perda no benefício do deslocamento, que de rápido, passa a ser não tão rápido, até se tornar imóvel.

Segundo Vasconcellos, o uso do espaço em geral e do espaço viário em particular, nunca poderão ser regulamentado por técnicas 'eficientes e neutras'. A determinação da prioridade ao transporte público no espaço viário é, portanto, uma disputa política que incorpora os diferentes interesses das classes sociais habitantes das cidades.

> O trânsito é na realidade uma disputa pelo espaço, entre atores políticos que vivem papéis transitórios (pedestre, passageiro, motorista, morador) no tempo e espaço. Na vivência desses papéis, os atores têm interesses e necessidades diferentes e conflitantes quanto à segurança, à fluidez, à acessibilidade e à qualidade de vida. Consequentemente, a pressão sobre o Estado também é variável e conflitante, fazendo com que a intervenção não seja neutra, mas, ao contrário, decorrente do jogo de interesses e da capacidade relativa de exercer pressões. (VASCONCELLOS, 1991, p.43)

Medidas urgentes, que tratem a raiz dos problemas regulatórios do transporte público e os benefícios à indústria automobilística, devem ser adotadas se queremos um futuro com cidades habitáveis, já que o adjetivo sustentáveis nos parece uma utopia quase inalcançavel em São Paulo. Transporte público com qualidade, quantidade e modicidade só é possível se os empresários forem remunerado por seu

custo real, não especulativo, não baseado na tarifa ou passageiro transportado. Passageiro é receita, não é custo. Por se tratar de um serviço historicamente utilizado pelas classes menos abastadas, em que a renda se reverte quase integralmente em consumo, qualquer redução no valor das tarifas de ônibus será transferido para o consumo de outros bens. Priorizar e financiar o transporte público com tributos de toda a sociedade ou todas as empresas beneficiárias deste, é questão de justiça social-tributária e desenvolvimento econômico. Não o Desenvolvimento Econômico em que "o que é bom pra GM, é bom pra São Bernardo do Campo", mas desenvolvimento que melhore a vida nas cidades e seja socialmente justo.

> A idéia de tarifa-zero é uma derivação da proposta de renda básica garantida, cuja justificativa é a idéia de que a satisfação de necessidades essenciais deva ser garantida a todos pela coletividade, por duas ordens de motivos: primeiro por solidariedade: se parte da coletividade dispõe de meios muito mais abundantes do que precisa para satisfazer suas necessidades, parte deles deve ser destinada obrigatoriamente a evitar que outros sofram por não poder satisfazer suas necessidades básicas; e segundo por interesse coletivo pois, se os pobres não conseguem sequer levar uma vida minimamente normal, é provável que se tornem menos produtivos e no limite a tensão crescente coloque em risco o convívio social. Assim se justifica que sejam gratuitos e disponíveis a todos (e não apenas aos que carecem de dinheiro) o ensino escolar público, a assistência pública à saúde, a iluminação pública, o serviço de trânsito, de policiamento, etc. Mais cedo ou mais tarde, o transporte coletivo nas grandes metrópoles acabará sendo incluído neste rol. (SINGER, 1996, p. 148)

CONCLUSÃO

A melhora na qualidade da mobilidade urbana passa necessariamente pela priorização do transporte público coletivo e a melhora em sua qualidade, de forma que este possa beneficiar tanto os trabalhadores da cidade São Paulo, como os capitalistas dos vários setores que dele dependem. Acreditamos que isso só será possível se a forma de remuneração das empresas concessionárias do serviço de transporte coletivo por ônibus, principal modalidade utilizada, basear-se no custo total do serviço, na modalidade *fretamento,* e não basear-se na Tarifa, como acontece hoje. Tendo isto em mente, nos propusemos investigar a trajetória das políticas de regulação e financiamento das empresas do sistema de transporte por ônibus, assim como mapear os principais atores envolvidos no atual processo de concessões do serviço, de modo a compreender qual forma de remuneração favoreceria o atendimento, com qualidade, da grande demanda reprimida por deslocamentos na cidade de São Paulo.

A partir da análise histórica do processo de regulação do setor de transporte público por ônibus em São Paulo, de 1988 a 2013, podemos perceber três momentos claramente distintos: priorização do transporte público e aumento de sua oferta, de 1989 a 1993, na gestão Luiza Erundina; privatização da antiga empresa pública operadora do transporte por ônibus municipal e abandono de investimentos na melhora de sua qualidade, gerando queda radical no número de passageiros e explosão da modalidade informal de transportes, na gestão Maluf e Pitta, de 1994 a 2001; e a regularização do sistema de transportes, a partir da adoção da Integração com Metro/CPTM e do Bilhete Único, concomitantes ao estabelecimento de nova forma de regulação do setor, a partir da gestão Marta Suplicy (2001 a 2004), que seguiu inalterada nas gestões posteriores, de Serra e Kassab.

Nesses três períodos, diferentes formas de remuneração das empresas foram adotadas, trazendo resultados opostos, o que nos permitiu clarificar as consequências inerentes aos diferentes tipos de concessão que se pode fazer à iniciativa privada nesse setor. No primeiro período, a lógica de remuneração por custos do sistema eliminou as resistências dos empresários em expandir as linhas e frota, elevando, significativamente, a apreciação do serviço por parte dos cidadãos e dando acesso ao transporte a uma população anteriormente excluída deste. Já no segundo momento, a remuneração por critérios de avaliação mutantes, arbitrariamente definidos pelo município, levou à total desestruturação do serviço e à posterior mudança desse sistema de remuneração para outro baseado em custos padrão, dividindo a arrecadação igualmente entre as diferentes áreas de exploração, acentuando, assim, a tendência de queda na qualidade do serviço, da redução do número de passageiros e da redução, também, na rentabilidade média das empresas, gerando grande aumento nos subsídios para um serviço ineficiente. No terceiro momento, há uma recuperação do transporte por ônibus através da regularização do transporte clandestino, permitindo, além disso, redução efetiva no preço tarifário, a partir da integração temporal entre os próprios ônibus e com outros modais. Nesse momento, aumenta, significativamente, o número de passageiros, mas logo se estabiliza a demanda, dada o progressivo aumento nas tarifas e não elevação da qualidade do serviço, determinada pela forma de remuneração por passageiros.

Com esse quadro, percebemos a centralidade da relação forma de remuneração das empresas e a expansão da oferta do serviço nesse mercado. É importante destacar que os preceitos de qualidade no transporte público estão

intimamente ligados a este último elemento, dado que, para o transporte de ônibus, qualidade se confunde com menor lotação dos veículos, maior frequência de ônibus, maiores possibilidades de rota e menor tempo de espera, todos casualmente dependentes da ampliação da oferta pelas empresas, significando para estas maiores custos. Ora, estes custos devem ser remunerados e serem, portanto, o critério básico de pagamento pelo serviço das empresas. Só assim será possível reverter a crônica diminuição na qualidade do serviço, e, se viabilizada redução tarifária, reverter à grande migração para a modalidade privada de deslocamentos, que entope as vias públicas com automóveis levando, em média, 1,4 passageiros por automóvel. As Figuras 3.1 e 3.2 ilustram a diferença entre o ciclo vicioso gerado por uma concessão que remunera as empresas com base na Tarifa e o ciclo virtuoso suscitado pela remuneração do tipo *fretamento*.

Figura 3.1 – Ciclo Vicioso da Remuneração baseada em Passageiro Transportado

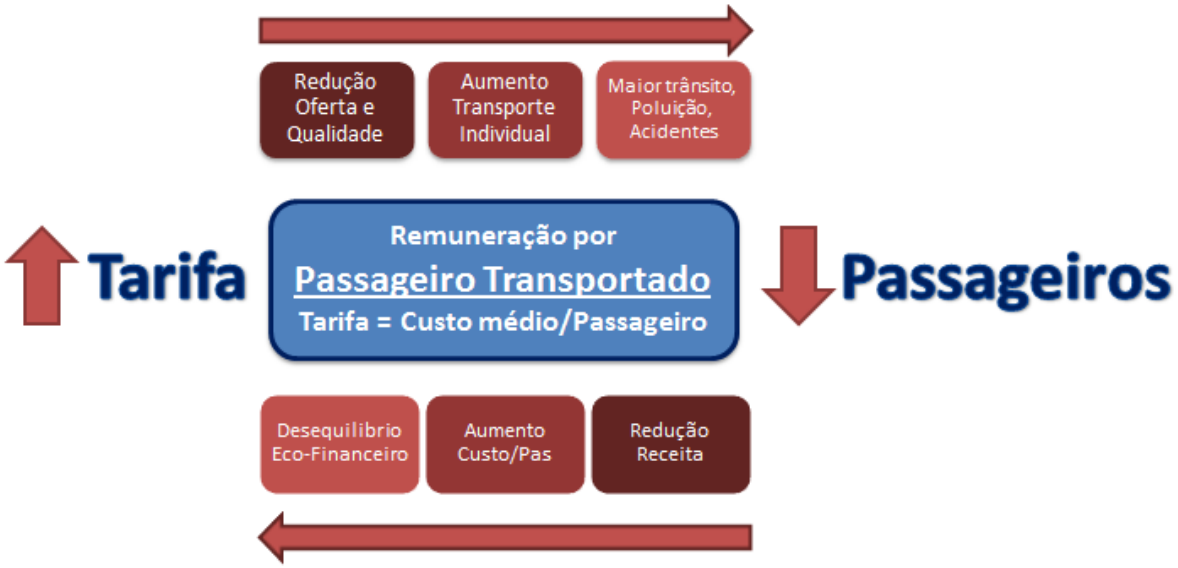
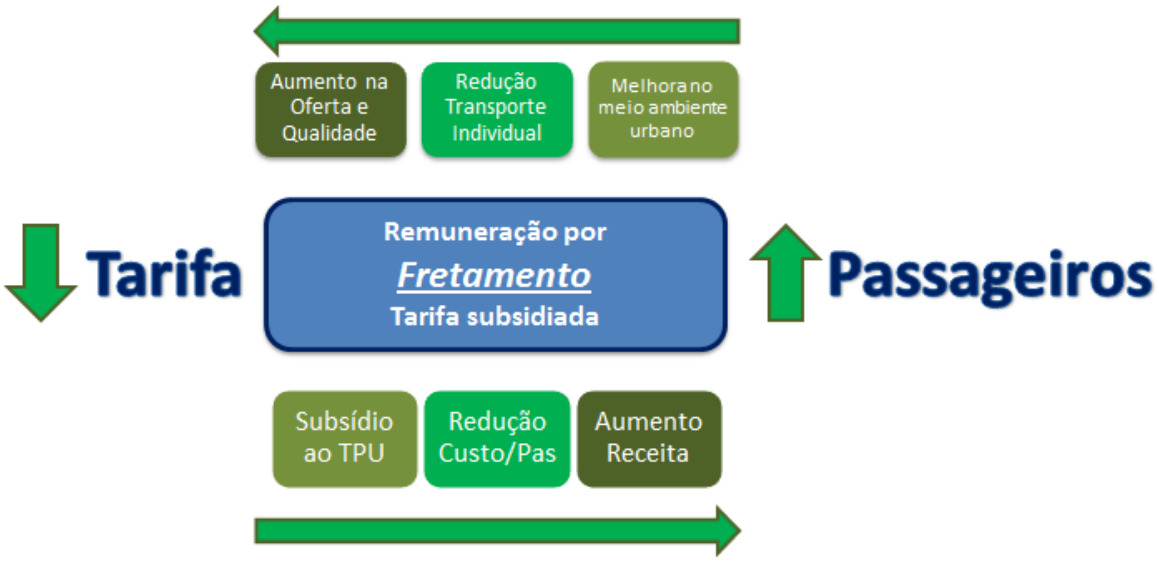


Figura 3.2 – Ciclo Virtuoso da Remuneração baseada no custo do serviço ou *Fretamento*

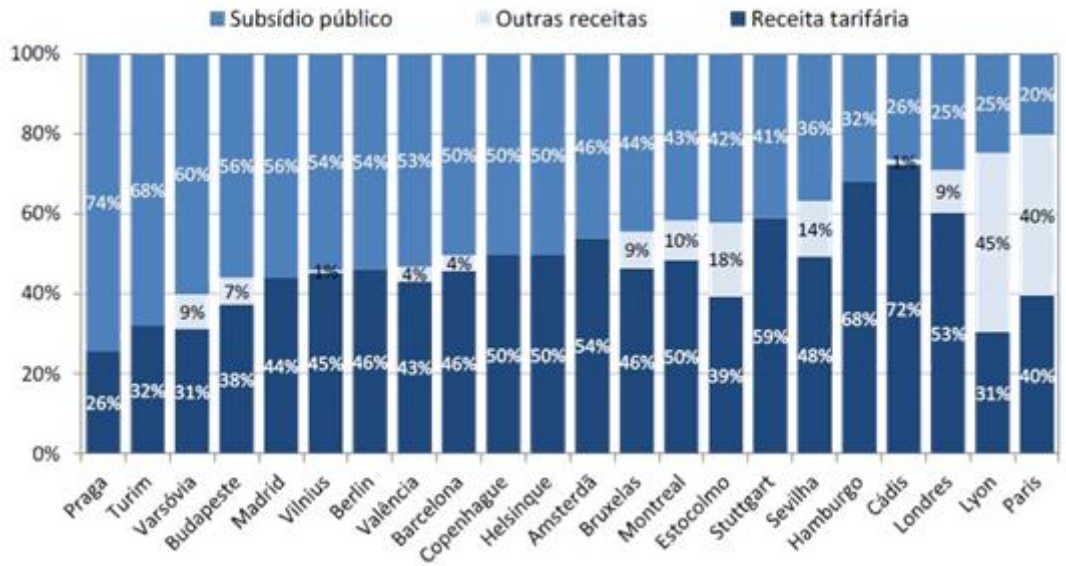


Fonte: Elaboração própria, baseado em figura do IPEA (2011)

Outro aspecto que deve ser ressaltado é o recente aumento no valor pago às empresas após a introdução do Bilhete Único, compensando por elevação de subsídios e tarifas, quando passou a ocorrer redução da proporção de passageiros pagantes pela possibilidade de integração. Tal situação gera uma dupla penalização dos custos do setor público, pois ao passo que a remuneração das empresas deve aumentar, a arrecadação do sistema cai em proporção, gerando a elevação na proporção do subsídio na remuneração de 7,8% em 2005 para 17% em 2012, como verificamos na Tabela 2.1.1. Ora, a remuneração baseada nos custos de operação das empresas tem o poder de atenuar esses aumentos, pois desvincula aquela da quantidade de passageiros pagantes efetivos.

É evidente, entretanto, que os custos para o município com a mudança na forma de remuneração não se tornariam desprezíveis, sendo, portanto, necessário o aumento nos subsídios para garantir uma significativa melhora na oferta do serviço e redução tarifária. Tal realidade obriga o comprometimento das três esferas governamentais para o financiamento deste, seja por meio de isenções tributárias ou pela tributação vinculada a fundos para o transporte. A solução do problema de mobilidade passará necessariamente por uma reformulação de nossa prioridade tributária e distributiva, de modo a favorecer este serviço. Entretanto, esse financiamento só resultara em ganhos para os cidadãos se transformada a forma de remuneração, como pudemos verificar ao longo de nossa pesquisa. A comparação com cidades europeias, possibilitada pela análise do Gráfico 3.1, mostra como ainda é baixo nosso financiamento público para este bem essencial e como ele é necessário para o fornecimento de um produto com qualidade.

Gráfico 3.1 – Divisão na forma de arrecadação para o Transporte Público nas principais cidades europeias.



Fonte: European Metropolitan Transport Authorities – EMTA Barometer, 2011.

> Se você assume a necessidade de desmercantilização e tratamento do transporte como direito, algum tributo vai ter que vir. O SUS é assim. A segurança pública é, mais escandalosamente, assim. A bala de borracha que você recebe na cara, é gratuita. Não paga nada por ela. Tá embutido no conjunto de impostos. A manutenção das vias é de graça. Tudo! Sinalização horizontal, vertical, semáforo, pavimentação, tapa-buraco. Todas incluídas na tributação geral. Porque o transporte público não pode sê-lo? (GREGORI, 2015, Anexo 2)

Torna-se necessário, além disso, discutir e problematizar o conceito de ‘eficiência’ do transporte por ônibus, dado que este é muitas vezes utilizado para justificar elevação tarifária e aumento no subsídio às empresas, enquanto, ao mesmo tempo, tem significado a prestação de um serviço superlotado e mal avaliado por seus passageiros, em função, principalmente da baixa oferta de linhas e veículos em circulação. Constata-se a constante contradição entre o valor de uso do transporte por ônibus e a apropriação do valor de troca pelas empresas concessionárias. O conflito entre interesses de frações do capital com a acumulação em geral é escancarado. Por isso a eficiência do sistema deve ser medida pelos interesses do cidadão, pois só assim a sustentabilidade do sistema será assegurada e a lógica de migração para a forma privada de deslocamento poderá se reverter. A ideologia da eficiência econômica gerada pela competição no mercado apresenta-se, neste caso, contraditória com as necessidades concretas dos seres humanos.

Este uso específico do termo ‘eficiência’ aparece como uma manifestação da falácia econômica, descrita por Karl Polanyi (1977), em que se confundem os aspectos físicos das necessidades humanas com o mecanismo oferta-demanda-preço, a partir da separação ideal do ‘mercado’ da manifestação humana e social deste, possibilitada pela falsificação histórica do termo ‘economia’, hoje exclusivamente identificada com as ‘leis do mercado’ e sua racionalidade coercitiva.

> En resumen, la variante económica del racionalismo introduce el elemento escasez dentro de todas las relaciones medios-fines; aún más, propone como racional, en cuanto a los fines y los medios en sí mismos, dos escalas de valores diferentes que resultan estar peculiarmente adaptadas a las situaciones de mercado, pero que de otro modo no tienen un propósito universal que les permita denominarse racionales. De esta forma, se achaca a la elección de fines y medios la suprema autoridad de la racionalidad. El racionalismo económico aparentemente logra ambas cosas: la limitación sistemática de la razón a las situaciones de escasez, y su extensión sistemática a todos los fines y medios humanos, dando validez así a una cultura económica con el aspecto de una lógica irresistible. (POLANYI, 1977)

Dito isto, pensamos que a garantia de um transporte público encarado como direito social deve ser acessível a toda a população. Se hoje, 10% das pessoas deixam de se locomover por não poder custear a passagem de ônibus, temos um problema sério de não efetivação de direitos. Adotando-se *Tarifa Zero* ou não, devemos ter claro que mudanças na política de cobrança das passagens é uma questão de justiça tributária: quem deve por um serviço que beneficia toda a sociedade, usuária ou não. Por isso, *Tarifa Zero* é, no limite, reforma tributária. Toda e qualquer mudança – aumento ou redução – no valor da tarifa, é extramamente significativo na vida das pessoas na forma como se distribui a tributação nacional. Por isso tentamos ampliar a discussão do transporte público abordando seu financiamento, remuneração das empresas e estrutura estatal responsável por sua atividade. Se o transporte é direito social, fundamental para o efetivo ‘direito à cidade’, quem deve pagar por este direito?

> O direito à cidade não pode ser concebido simplesmente como um direito individual. Ele demanda um esforço coletivo e a formação de direitos políticos coletivos ao redor de soliderariedades sociais. No entanto, o neoliberalismo transformou as regras do jogo político. A governança substitiu o governo; os direitos e as liberdades têm prioridade sobre a democracia; a lei e as parceirs público-privadas, feitas sem transparência,

> substituíram as instituições democráticas; a anarquia do mercado e do empreendedorismo competitivo substituíram as capacidades deliberativas baseadas em solidariedades sociais. (HARVEY, 2013, p. 32)

Mais que a degradação das condições de reprodução da força de trabalho, a baixa qualidade do transporte público urbano engendra uma contradição no circuito de produção capitalista, a partir do bloqueio ou aumento nas barreiras à circulação da força de trabalho. "The more mobile the labourer, the more easily capital can adopt new labour processes and take advantage of superior locations. The free geographical mobility of labour power appears a necessary condition for the accumulation of capital."[64] (HARVEY, 1982b, p.381)

Harvey (2011) aponta que o capitalismo evoluiu gerando constantes inovações nos transportes e comunicações, enquanto fomentava uma organização institucional que reduzia as barreiras espaciais, aumentando a abertura das fronteiras do Estado ao comércio e as finanças. Temos, portanto, um capitalismo em que "as configurações do espaço e do tempo *da vida social* são periodicamente revolucionadas". (HARVEY, 2011, p.43) A redução dos empecilhos à mobilidade é, portanto, condição de evolução do capital em geral, porém, a disputa empresarial interna aos setores capitalistas pode engendrar contradições que, para a garantia do lucro de alguns, obstaculizam o desenvolvimento econômico de toda a sociedade. É exatamente este fênomeno que observamos no desenvolvimento recente do transporte urbano em São Paulo: o valor de uso, contido no serviço de deslocamentos no espaço, entra em contradição com a apropriação de valor de troca pelas empresas que o fornecem.

> Thus can the social and geographical mobility of labour power be orchestrated according to particular needs. But particular needs are not necessarily compatible with the general requirements for accumulation. Individual capitalists or factions of capital can, in pursuing their own self-interest, curb the aggregate mobility of labour power in ways that may be inimical to the reproduction of the capitalist system as a whole.[65] (HARVEY, 1982b, p. 382)

Enfim, dentre as inúmeras contradições do capitalismo, a oposição entre os capitalistas individuais do transporte e o capitalismo como sistema traz perdas incalculáveis para a classe trabalhadora. A produção capitalista do serviço 'transporte público' deve ser estruturada para atender as necessidades do sistema de reprodução da força de trabalho e não para a exploração particular de poucos capitais. A 'espoliação urbana', a redução da produtividade do trabalho, os custos sociais imensos pelas externalidades do modal privado de deslocamento não justificam o sobre-lucro auferido pelos empresários do Ônibus. Por isso, defendemos a licitação do serviço de transporte público estruturada, exclusivamente, para os cidadãos, com a menor remuneração aos prestadores do serviço possível.

[64] [Quanto mais móvel o trabalho, mais facilmente o capital pode adotar novos processos de trabalho e tirar vantagem de localizações superiores. A livre mobilidade geográfica da força de trabalho aparece como condição necessária para a acumulação de capital.]

[65] [Assim, a mobilidade social e geográfica da força de trabalho pode ser orquestrada de acordo com necessidades particulares. Mas necessidades particulares não são necessariamente compatíveis com requerimentos gerais da acumulação. Capitalistas individuais ou frações de capital podem, em busca de seu próprio interesse, refrear a mobilidade agregada da força de trabalho de formas que podem ser prejudiciais à reprodução do sistema capitalista como um todo.]

4 - Referências bibliográficas e eletrônicas

ANTUNES, Ricardo. *As rebelições de junho de 2013*. In: *Jornadas de Junho. A revolta popular em debate.* In: SAMPAIO, Plino Arruda. *Jornadas de Junho.* **ICP.** São Paulo. Junho de 2014

ARANTES, Pedro Fiori. *O Ajuste Urbano: As Políticas do Banco Mundial e do BID para as Cidades.* **Revista de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da USP.** São Paulo. n. 60. Dezembro 2006.

ARANTES, Pedro. *Da (anti)reforma urbana brasileira a um novo ciclo de lutas nas cidades*. In: SAMPAIO, Plino Arruda. *Jornadas de Junho.* **ICP.** São Paulo, Junho de 2014

ASSESSORIA TÉCNICA DA DIRETORIA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES DA SPTRANS. *Informativo Mensal da Assessoria Técnica da Diretoria de Planejamento de Transporte – Julho2013.* **DT/AST.** São Paulo. Agosto 2013.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS; BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL. *Integração nos Transportes Públicos*. **ANTP/BNDES.** Fevereiro. 2007.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTE PÚBLICOS; SÃO PAULO TRANSPORTES S.A. *Premissas para um plano de Mobilidade Urbana*.**ANTP/SPTrans.** 2012. São Paulo.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS. *Pesquisa de Imagem dos Transporte na Região Metropolitana de São Paulo*. **ANTP.** São Paulo. 2004.

BRANDÃO, Carlos. *Acumulação primitivapPermanente e desenvolvimento capitalista no Brasil contemporâneo.* **Lamparina**. Rio de Janeiro. 2010

CAMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Relatório CPI do Transporte Coletivo*. 2013

CANO, Wilson. *Ensaios sobre a Crise Urbana do Brasil.* **Editora UNICAMP.** Campinas. 2011.

CAPUSSO, Marina. *Formas de Remuneração das Empresas de Transporte Público em São Paulo: a quais interesses atendem?* **TarifaZero.org** 13 Agosto 2013.

CARLOS, Ana F. A. *A metrópole de São Paulo no contexto da urbanização contemporânea.* **Instituto de Estudos Avançados da USP.** São Paulo: vol.23 no.66. 2009

CHAUÍ, Marilena. *As Manifestações de Junho de 2013 na cidade de São Paulo.* **Teoria e Debate**. Ediçao 113, 27 junho 2013.

COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO. *Pesquisa Origem-Destino/Metrô.* **Companhia do Metropolitano de São Paulo.** São Paulo. 2007.

CRUZ, M. F. *Condicionantes metropolitanos para políticas públicas*: análise dos transportes coletivos na Região Metropolitana de São Paulo (1999-2009). São Paulo: FGV, 2010.

DIAS, João Luiz da Silva. *Tarifa Zero e Eficiência no Transporte Coletivo.* **Revista ANTP.** São Paulo. 1991.

DIEHL, Diego Augusto. ROSA, Greicy. MAZURA, Victor Alexander. *Direito á Cidade: Mobilidade Urbana e Tarifa Zero.* **UFSC.** Santa Catarina. 2008. Disponível em: < http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/33566-43512-1-PB.pdf> Acesso em 19 de Junho de 2015.

ERNST & YOUNG. *Sumário Executivo: Verificação Independente dos Contratos de Concessão e Permissão do Sistema de Transporte Público por Ônibus de São Paulo.* **Ernst & Young.** São Paulo. 2014

FAGNANI, Eduardo. *Pobres viajantes: Estado e Transporte coletivo urbano.* **UNICAMP.** Campinas. 1986

FERREIRA, J. S. W. *O mito da cidade global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano.* Petrópolis: Vozes, 2007

FIX, M. A. B. *Financeirização e Transformações Recentes no Circuito Imobiliário no Brasil*. **Tese de Doutorado IE Unicamp.** Campinas. 2011.

FOLTRAN, Luis Henrique. *Análise do Impacto da Implantação do Bilhete Único sobre o Sistema de Transporte Coletivo da Cidade de São Paulo.* **Monografia Faculdade de Tecnologia da Zona Leste**. São Paulo. 2009.

GROTTA, C. A. D. *O Transporte Urbano e a Circulação na Abordagem Espacial: Análise do Transporte Coletivo Urbano da Região do ABCD, Grande São Paulo.* Tese de Doutorado em Geografia. Unesp. Rio Claro. 2005.

HARVEY, David. *Do gerenciamento ao empresariamento: A transformação da administração urbana no capitalismo tardio*. São Paulo: Espaço & Debates, São Paulo, n. 39. 1996.

_____. *O Enigma do Capital e as Crises do Capitalismo*. São Paulo: Boitempo Editorial. 2011.

_____. *O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas.* **Espaço e Debates.** São Paulo. Ano II, n.6. 1982a.

_____. *The Limits to capital*. **Basil Blackwell Publisher**. Oxford. 1982b.

_____. *O Direito à Cidade.* **PUC-SP.** 2008. Disponível em: <http://www4.pucsp.br/neils/downloads/neils-revista-29-port/david-harvey.pdf> Acesso 21 de Abril 2015

_____. *A liberdade da Cidade.*In: Cidades Rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. **Boitempo: Carta Maior.** São Paulo. 2013.

LEFEBVRE, Henri. *Le droit à la ville.* **Ed. Anthropos**. Paris. 1968.

LESSA, Carlos e DAIN, Sulamis. *Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e Desenvolvimento.* In: BELUZZO, Luiz Gonzaga e COUTINHO, Renata (orgs.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise.* **Brasiliense.** São Paulo. 1982

HIDALGO, Dario. *Citywide Transit Integration in a large city: The case of the Interligado System, São Paulo, Brazil.* **Transport Research Board Annual Meeting.** Washington, EUA. 15 Novembro 2008

HIRATA, Daniel Veloso. *"Boa Gestão" Urbana e Transporte Clandestino em São Paulo.* **Áskesis.** Revista dos Discentes do PPGS/UFSCar. V.1. n.1. Janeiro 2012.

HOOD, Christopher. *New Public Management.* **International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences.** 2001.

INSTITUO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Nota técnica: Tarifação e Financiamento do Transporte Público Urbano*. **IPEA.** Brasília. Nº2. Julho 2013b.

JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades.* **Martins Fontes.** São Paulo. 2000

KOWARICK, Lúcio. *A Espoliação Urbana.* **Paz e Terra.** Rio de Janeiro, 1979.

MARQUES, E.; BICHIR, R. *Padrões de investimentos públicos, infra-estrutura urbana e produção da periferia em São Paulo*. **Espaço & Debates**. São Paulo, v.20, n.42, 2001.

MAZLOUM, Saad. *Ação Civil Pública contra o Consórcio Leste 4.* **Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital.** São Paulo. 11 Março 2011.

MARICATO, Ermínia. *Morte e Vida do Urbanismo Moderno.* **FAU-USP.** 2011.

MARICATO, Erminia. *Cidades no Brasil: Neo desenvolvimentismo ou crescimento periférico predatório.* In: Revista Política Social e Desenvolvimento. **Plataforma Política Social**. Novembro 2013

MATELA, Igor Pouchain. *Transição regulatória no transporte por ônibus na cidade do Rio de Janeiro.* **Letra Capital.** Rio de Janeiro. 2015

NOGUEIRA, Fernando Costa. *Castas no Capitalismo de Estado Neocorporativista.* **Cidadania & Cultura.** 24 de Abril de 2015. Disponível em: <https://fernandonogueiracosta.wordpress.com/2015/04/24/castas-no-capitalismo-de-estado-neocorporativista> Acesso em: 16 de Junho de 2015.

PEDROSO, Frederico Ferreira Fonseca. NETO, Vicente Correira Lima. *Transportes e Metrópoles: Um manifesto pela Integração.* In: Território metropolitano, políticas municipais. **IPEA.** 2013.

PESCHANSKI, João Alexandre. *Motivos econômicos pelo transporte público gratuito.* **Blog Boitempo**. 15 Julho 2011.

POLANYI, Karl. *La falácia econômica*. **EUMEDNET**. 1977.

RAYMUNDO, Helcio. *Mobilidade no Brasil: Avanços e Retrocessos*. **ANTP**. Brasília. 19º Congresso Brasileiro de Transporte e Trânsito. Outubro 2013.

ROLNIK, Raquel; KLINTOWITZ, Danielle. *(I)Mobilidade na cidade de São Paulo*. **Estudos Avançados.** São Paulo. V. 25. Nº71. Janeiro 2011.

ROLNIK, Raquel. *São Paulo.* **PubliFolha.** São Paulo. 2009

SADER, Emir. *Governar para todos.* Uma avaliação da Gestão Erundina. **Scritta Editorial.** São Paulo. 1992.

SÃO PAULO TRANSPORTES S.A. *Requerimento Ofício CPI – Transporte*
SINGER, Paul. *Um governo de esquerda para todos: Luiza Erundina na prefeitura de São Paulo (1989 – 1992).* **Brasiliense.** São Paulo. 1996.

SÃO PAULO TRANSPORTES S.A. *Revista Técnica da São Paulo Transportes S.A.* **SPTrans.** São Paulo. n. 0. Outubro 2011.

SÃO PAULO TRANSPORTES S.A. *Revista Técnica da São Paulo Transportes S.A* **SPTrans.** São Paulo. n. 1. Dezembro 2012.

SÃO PAULO TRANSPORTES S.A. *Apresentação feita pela SPTrans na 3ª R.E*. **CPI-Transporte Coletivo.** São Paulo. 26 Julho 2013.

SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES. *Municipalização dos Ônibus da cidade de São Paulo.* **SMT.** São Paulo. 1992

SILVA, Cláudio Araujo de Souza. *Reforma política e desenvolvimento em Hélio Jaguaribe.* **Revista Intellectus.** Rio de Janeiro. 2007

SPTRANS. *Coletivo* nº 034/2013, de 01/08 2013. SPTrans, Partição Bilhete Único.

TUMA, Eduardo Jr. *Voto em Separado. Vereador Eduardo Tuma. CPI do TPU de SP*. **Câmara Municipal de São Paulo.** 2013

VAINER, Carlos. *Cidade de Exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro.* **IPPUR – UFRJ.** Rio de Janeiro. 2011.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. *A Cidade da Classe Média: Estado e Política de Transportes*. **SEADE.gov.** São Paulo. Junho 1991.

ZARATTINI, C. Circular (ou não) em São Paulo. **Instituto de Estudos Avançados da USP.** São Paulo, v.17, n.48. Agosto 2003.

ZILBOVICIUS, Mauro; GREGORI, Lúcio. *Tarifa do Transporte: o que está por trás dela?* **TarifaZero.org**. 9 Agosto 2013.

Artigos consultados em periódicos e web-sites.

AFCET SP. *A luta pelo Transporte em São Paulo – Documentário 1952.* **AFCET SP.** 19 de Setembro de 2012. Disponível em: < https://www.youtube.com/watch?v=SMlnCezDiDU> Acesso em 22 de abril de 2015

AGENCIA BRASIL. *Haddad volta a defender municipalização da CIDE para financiar transporte público.* **Agência Brasil.** 13 de Outubro de 2013. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-08-13/haddad-volta-defender-municipalizacao-da-cide-para-financiar-transporte-publico> Acesso em 22 de abril de 2015

BAZANI, Adamo. *Auditoria evidencia mais falhas de fiscalização da SPTrans.* **Blog do Ponto de Ônibus.** 17 de Dezembro de 2014. Disponível em: <https://blogpontodeonibus.wordpress.com/2014/12/17/auditoria-evidencia-mais-falhas-de-fiscalizacao-da-sptrans> Acesso em 21 de Abril de 2015

BAZANI, Adamo. *Com a compra da Caprioli, Belarmino quer expandir sua atuação por Campinas e já tem novos planos para a empresa.* **Ônibus Brasil.** 28 Agosto 2010. Disponível em: <http://onibusbrasil.com/blog/2010/08/28/com-a-compra-da-caproli-belarmino-quer-expandir-sua-atuacao-por-campinas-e-ja-tem-novos-planos-para-a-empresa/> Acesso em 25 Novembro 2013.

BAZANI, Adamo. *Cooperativas de Transportes ainda são sinônimos de criminalidade*. **CBN.** Outubro 2011. Disponível em: <http://blogpontodeonibus.wordpress.com/2011/10/25/cooperativas-de-transportes-ainda-sao-sinonimos-de-criminalidade/> Acessado em 15 Novembro 2013

BAZANI, Adamo. *Dia do Motorista: Bom humor e muita história dos transportes.* **Blog Ponto de Ônibus.** Julho 2013. Disponível em: < http://blogpontodeonibus.wordpress.com/2013/07/22/dia-do-motorista-bom-humor-

e-muita-historia-dos-transportes/> Acesso 25 Novembro 2013.

BAZANI, Adamo. *Edital de licitação de São Paulo deve ser publicado na semana que vem.* **Blog Ponto de Ônibus.** 30 Maio 2013. Disponível em: <http://blogpontodeonibus.wordpress.com/2013/05/30/edital-de-licitacao-de-sao-paulo-deve-ser-publicado-na-semana-que-vem/> Acesso em 25 Novembro 2011.

BAZANI, Adamo. *Lucros das empresas de ônibus em SP é maior que a média nacional.* 30 de Junho de 2013. Disponível em: <https://blogpontodeonibus.wordpress.com/2013/06/30/lucro-das-empresas-de-onibus-em-sp-e-maior-que-a-media-nacional/> Acesso em 21 de Abril de 2015.

BAZANI, Adamo. *Remuneração deve ser uma mescla de passageiros transportados, km rodado e qualidade.* **Blog Ônibus Brasil.** 26 de Dezembro de 2014. Disponível em: <http://onibusbrasil.com/blog/2014/12/26/remuneracao-deve-ser-uma-mescla-de-passageiros-transportados-km-rodado-e-qualidade> Acesso em 21 Abril de 2015.

BAZANI, Adamo. *São Paulo poderia economizar R$360 milhões por ano com os transportes, aponta auditoria.* **Blog do Ponto de Ônibus.** 17 de Dezembro de 2015. Disponível em: <https://blogpontodeonibus.wordpress.com/2014/12/17/sao-paulo-poderia-economizar-r-360-mihoes-por-ano-com-os-transportes-aponta-auditoria/> Acesso em 21 de abril de 2015

BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO*Artigo 6º da Constituição Federal de 1988.* **JusBrasil.com.br.** Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10641309/artigo-6-da-constituicao-federal-de-1988> Acesso em 21 de Abril de 2015

BRASIL, Presidência da República do. Lei nº 12.587 – Política Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em: <https://www.dropbox.com/sh/trcd07o9mjikz29/AAAxGEt69BRiaaQ8rYe9POiea/Lei%20n%C2%BA%2012587%20-%20Mobilidade.pdf?dl=0> Acesso em 21 de Abril de 2015

CINTRA, Marcos. *Os custos do congestionamento na capital paulista.* São Paulo. 2008. Disponível em: <http://www.marcoscintra.org/2010/download/artigo_Os_custos_do_congestionamento _Conjuntura-Jun08.pdf> Acesso em 26 Novembro 2013

EMTU. *Utilização do cartão BOM nas estações da CPTM e do Metrô aproxima-se de um milhão de usuários.* **EMTU.** São Paulo. 21 Fevereiro 2013. Disponível em: <http://www.emtu.sp.gov.br/emtu/imprensa/noticias/geral/utilizacao-do-cartao-bom-nas-estacoes-da-cptm-e-do-metro.fss> Acesso em 21 Novembro 2013.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Conheça a trajetória política de Celso Pitta.* **Folha**

de São Paulo. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/especial_pittagate_trajetoria.htm> Acesso em 14 de Novembro de 2013.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Eleição direta voltou em 53, e Jânio venceu*. **Folha de São Paulo.** 31 Outubro 2004. São Paulo. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc3110200458.htm> Acesso em 14 Novembro 2013.

FOLHA DE SÃO PAULO.*Ex-perueiros se tornam caciques do transporte em São Paulo*. **Folha de São Paulo.** 13 de Abril de 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/04/1615761-ex-perueiros-se-tornam-caciques-do-transporte-em-sao-paulo.shtml>

FORUM, Revista. *Aumento de R$0,50 sobre a gasolina pode reduzir tarifa de ônibus para R$1,20*. **Revista Forum**. 15 de Agosto 2013.

G1 GLOBO. *Câmara aprova PEC que torna transporte público direito social.* **G1 Globo.** 04 de Dezembro de 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/12/camara-aprova-pec-que-torna-transporte-publico-direito-social.html> Acesso em 21 de Abril de 2015

G1 GLOBO.*'Não podemos aceitar', diz Haddad sobre atual lucro de donos de ônibus.* **G1 Globo.** 15 Julho 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2013/07/nao-podemos-aceitar-diz-haddad-sobre-atual-lucro-de-donos-de-onibus.html> Acesso em 25 Novembro 2013.

GRANDE RECIFE. **Grande Recife.** Disponível em: <http://www.granderecife.pe.gov.br/> Acesso em 23 Novembro 2013.

GREGORI, Lúcio. *Proposta de Código de Desempenho dos Transportes Coletivos e Uso do Sistema Viário.* **Transportes BH Assembléia Popular.** 2014. Disponível em: <https://www.dropbox.com/sh/trcd07o9mjikz29/AADqu1a_EgwiOASxhTObPG4ea/C%C3%B3digo%20Transp.%20Coletivo.docx?dl=0> Acesso em 21 de abril de 2015

ISTOÉ. *O papa das catracas.* **IstoÉ Dinheiro.** n. 634. Dezembro 2009. Disponível em: <http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/433_O+PAPA+DAS+CATRACAS> Acesso em 25 Novembro 2011

MALUF, Paulo. *Histórico Político.* **MalufSP.** Disponível em: <http://www.malufsp.com.br/pPage.asp?pPAGnID=62> Acesso em 14 Novembro 2013.

NTU. *Manifestação pública da NTU.* **NTU.** 4 Julho 2013. Disponível em: <http://www.ntu.org.br/novo/NoticiaCompleta.aspx?idArea=10&idNoticia=60> Acesso em 25 Novembro 2013.

NTU. *Reitup é uma das apostas para redução das tarifas de ônibus.* **NTU.org.** 25 de Fevereiro de 2014. Disponível em: <http://www.ntu.org.br/novo/NoticiaCompleta.aspx?idArea=10&idSegundoNivel=107&idNoticia=208> Acesso em 22 de Abril de 2015.

O GLOBO. *São Paulo tem média de 1,4 ocupante por carro.* **OGlobo.** 29 Novembro 2011. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/sao-paulo-tem-media-de-14-ocupante-por-carro-2695421> Acesso em 28 Novembro 2013.

ODEBRECHT. *A linha da integração.* **Odebrecht Informa.** 18 de Novembro de 2011. Disponível em: <http://www.odebrechtonline.com.br/exclusivoonline/2011/11/18/a-linha-da-integracao/> Acesso em 29 de Junho de 2015.

REDE NOSSA SÃO PAULO *"Aumentar número de passageiros no ônibus é um absurdo", diz ex-ombudsman da CET*. **Rede Nossa São Paulo.** 27 Junho 2013. Disponível em: <http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/node/43134> Acesso em 26 Novembro 2013.

SANDRONI, Paulo. *Ônibus: Sugestões para uma nova licitação em São Paulo.* **Estadão.** 23 de Dezembro de 2014. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/blogs/paulo-sandroni/onibus-sugestoes-para-uma-nova-licitacao-em-sao-paulo/> Acesso em 21 de Abril de 2015

SERVA, Leão. *Para melhorar o trânsito, piore.* **Folha de São Paulo.** São Paulo. Junho de 2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/leaoserva/2014/06/1470854-para-melhorar-o-transito-piore.shtml> Acesso em 20 de Junho de 2015

SCACHETTI, Ana Lígia. *Por dentro do MPL*. **OCAS".** São Paulo. Nº90. 2013.

Site MobiBrasil. Disponível em: <http://www.mobibrasil.com/> Acesso em 25 Novembro 2013.

SPTRANS. *Atende.* **SPTrans.** Disponível em: <http://www.sptrans.com.br/passageiros_especiais/atende.aspx> Acesso em 14 Novembro 2013.

TERRA. *Cooperativas de Transporte Lavariam Dinheiro do PCC.* **Terra.** 9 Setembro 2009. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/brasil/policia/cooperativas-de-transporte-lavariam-dinheiro-do-pcc,699e6ce675e4b310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html> Acessado em 15 Novembro 2013.

TRANSKUBA. **TransKuba.** Disponível em: <http://www.transkuba.com.br/transkuba.html> Acesso em 14 Novembro 2013.

TRANSPORTE MODERNO, Revista. *Sob a Marca da Coragem.* **As Maiores e**

Melhores do Transporte e Lógistica de 2008. Disponível em: <http://www.revistatransportemoderno.com.br/edicoes/6/21/downloads/pioneiros.pdf> Acesso em 25 Novembro 2011.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. *Lista das 100 pessoas físicas com maior número de processos com débitos trabalhistas na Justiça do Trabalho.* **TST.** 8 Junho 2013. Disponível em: <http://www.tst.jus.br/documents/10157/351894/devedores.pdf> Acesso em 25 Novembro 2013.

URUBUPUNGÁ. *Histórico Urubupungá.* **Urubupungá.** Disponível em: <http://www.urubupunga.com.br/> Acesso em 25 Novembro 2013.

VIA TROLEBUS. *Prefeitura quer licitação internacional de ônibus e menos lucro aos empresários.* **Via TroleBus.** Dezembro de 2014. Disponível em: <http://viatrolebus.com.br/2014/12/prefeitura-quer-licitacao-internacional-de-onibus-e-menos-lucro-aos-empresarios/> Acesso em 16 de Junho de 2015.

ANEXO 1 – Exemplos de Fontes de Financiamento do TPU: Justificativa,

Origem	Fonte	Justificativa	Caracterização	Vantagens	Desvantagens	Exemplos
Sociedade	Orçamento geral	Toda sociedade se beneficia do transporte público	Subsídios à operação dos serviços	Redução do nível da tarifa ao usuário direto	Compromete parcela do orçamento geral	São Paulo e cidades européias que já subsidiam
Sociedade	Fundos vinculados a outras politicas públicas	O transporte é meio para a efetivação das políticas sociais setoriais (educação, seguridade social etc.)	As gratuidades e descontos existentes para determinados usuários (estudantes, idosos, pessoas com deficiência etc.) passariam a ser financiadas pelos respectivos "fundos" setoriais	Evita o subsídio cruzado no qual o usuário pagante arca com os custos das gratuidades	Compromete parcela dos recursos de cada política social setorial	O Fundef/Fundeb financiam ou fornecem os passes escolares
Usuário do automóvel	Taxa sobre os combutíveis	Os congestionamentos de trânsito aumentam os custos de operação do transporte público; o uso indiscrimado do transporte individual motoriazado causa externalidades para toda a sociedade (poluição, acidentes e congestionamentos)	Cobrança de uma alíquota sobre a venda de combustível com vinculação a um fundo específico	um tributo proporcional ao uso das vias públicas e de fácil cobrança	Não descrimina em função do horário e do local de uso das vias (e.g. horários fora do pico e áreas rurais)	A cidade de Bogotá (taxa sobre a gasolina destinada a fundo específico para transporte público)
Usuário do automóvel	Taxa sobre o uso da via sujeita a congestionamento	Os congestionamentos de trânsito aumentam os custos de operação do transporte público; o uso indiscrimado do transporte individual motorizado causa externalidades para toda a sociedade (poluição, acidentes e congestionamentos)	Cobrança pelo uso das vias em função do nível de congestionamento	Obriga o usuário do transporte individual a arcar com as externalidades negativas geradas	Difícil operacionalização; resistência em pagar por algo que atualmente é utilizado gratuitamente	Londres, Estocolmo, Cingapura etc.

Origem	Fonte	Justificativa	Caracterização	Vantagens	Desvantagens	Exemplos
Usuário do automóvel	Cobrança de estacionamentos em vias públicas	Pagar pelo uso de um recurso escasso e financiado pela coletividade (equidade no uso do espaço)	Expansão da cobrança de estacionamento em áreas públicas centrais e implantação de taxas cujos recursos sejam destinados a fundos específicos para o TPU	Fácil operacionalização em função da existência da estrutura de cobrança	Resistência política e de segmentos econômicos ao aumento de carga tributária	Aumentar a tarifa das áreas de zona azul com a destinação das receitas extras para o TPU
Usuário do automóvel	Cobrança de estacionamentos de uso privado	O uso indiscriminado do transporte individual motorizado causa externalidades para toda a sociedade (poluição, acidentes e congestionamentos)	Criação ou elevação de IPTU sobre vagas de veículos privados ou cobrança de taxa sobre vagas de estacionamento de grandes polos geradores de tráfego	Repassa aos proprietários de vaga de estacionamento (especialmente os empreendedores imobiliários de pólos de atração de tráfego) os custos das externalidades negativas geradas pelo transporte privado	Resistência política e de segmentos econômicos ao aumento de carga tributária	-
Proprietário do automóvel	Tributos incidentes sobre a produção, comercialização e propriedade dos veículos individuais	O aumento das vendas dos veículos privados está diretamento relacionado com o uso do transporte individual motorizado	Utilizar parcela da arrecadação dos tributos incidentes sobre a produção, comercialização e propriedade dos veículos individuais, e destiná-la ao financiamento do TPU	Tributos já existentes	Resistência política e de segmentos econômicos ao aumento de carga tributária	-
Setor produtivo	Vale Transporte	Os empregadores são beneficiários indiretos do TPU	O empregador participa dos gastos de deslocamento do trabalhador com a ajuda de custo equivalente à parcela que exceder a 6% (seis por cento) de seu salário básico (Lei 7418/1985)	Subsidio direto ao usuário, financiado pelos benficiários indiretos	Beneficia apenas os trabalhadores com carteira assinada	Lei do Vale Transporte (Lei 7418/1985) no Brasil

Origem	Fonte	Justificativa	Caracterização	Vantagens	Desvantagens	Exemplos
Setor produtivo	Tributo com base na folha de pagamento de empresas	Os empregadores são beneficiários indiretos do TPU	Tributo com base na folha de pagamento de empresas comerciais, industriais e de serviços para municípios com mais de 300.000 habitantes	Financiamento dos trabalhadores em busca de emprego e/ou do setor informal	Onera a folha de pagamentos, aumentando os custos de contratação de pessoal e de produção de bens e serviços	Versement Transport (França)
Proprietários de imóveis beneficiados pelos investimentos em transporte	Instrumentos de captura de valor	Justa distribuição dos benefícios decorrentes de implantação de infraestruturas de transporte público, que tenha resultado em valorização de imóveis urbanos	Captura de parte da valorização imobiliária, por meio de instrumentos para este fim. (e.g. Imposto Predial Territorial Urbano, Contribuição de Melhoria e Operações Urbanas Consorciadas)	A quantificação da valorização imobiliária é possível dada a existência de norma técnica específica; instrumentos já previstos no arcabouço legal	Dependendo do instrumento, aplicação pode ser espacialmente restrita; recurso não é perene e, portanto, dificilmente financia a operação de sistemas	São Paulo (Operações Urbanas), Colômbia (Contribuição de Melhoria) e Hong Kong
Receitas de comércio, serviços, publicidade etc.	Atividades geradoras de renda associadas ao transporte	Retornar ao sistema de transporte parte das receitas geradas em negócios correlatos viabilizados pelo sistema	Pagamento de aluguel pelo uso de espaços comerciais, publicidade etc. nas estações e em áreas nas imediações	Captação de recursos externos ao sistema, gerando receitas de forma contínua para custeio do serviço de transporte	Modelagens de negócio são complexas e devem ser atreladas a um sistema de regulação que contabilize os negócios conexos ao fluxo de caixa das empresas	No Brasil, propagandas em ônibus e instalações de comércio em estações e terminais de transporte. Nos Estados Unidos e em Hong Kong, modelos de negócios mais complexos

ANEXO 2 – Entrevista com Lúcio Gregori, Secretário dos Transportes na gestão Luiza Erundina.

Lúcio Gregori é ex-secretario de Serviços e Obras e ex-secretario dos Transportes da Prefeitura de São Paulo na Gestão Luiza Erundina (1989 – 1992) proponente da Tarifa Zero para Transporte Público e um dos criadores da Lei da Municipalização do Transporte em São Paulo (1991). Foi diretor técnico da EMPLASA nos anos 1976-1979, gerente de programação e controle da Companhia do Metropolitano de São Paulo em 1968-1970, diretor de planejamento da EMURB, Empresa Municipal de Urbanização de SP e Superintendente de planejamento territorial da CETESB de 1984 a 1986.

Entrevista realizada no dia 06/05/2015, em Jundiaí/SP.

Entrevistadores:
Giovani Espíndola Ribeiro (Graduando em Ciências Econômicas/UNICAMP)
André Doca Prado (Graduado em Ciências Econômicas/UNICAMP)
Mariana Barreto Fix (Professora Doutora no Instituto de Economia/UNICAMP)

Observação de caráter geral: o relato a seguir tem muitas considerações feitas a partir da memória, ou seja, trata-se de um relato de memória dos acontecimentos. Outras pessoas que participaram das mesmas experiências, poderão ter outra memória, tão respeitável quanto a minha.
Lúcio Gregori

SECRETÁRIO DOS TRANSPORTES, GESTÃO ERUNDINA

Começando pela questão do governo em que participei. Eu me torno secretário dos transportes por uma circunstância: eu era, na verdade, Secretário dos Serviços e Obras, tomava conta do destino final do lixo, dos serviços funerários, tomava conta dos parques e jardins... secretaria curiosa. Por conta de uma crise no setor dos transportes, o secretário nomeado teria agido de maneira em desacordo com a prefeita, ela resolve afastá-lo e fica uma baita crise.

Crise porque, em primeiro lugar, o transporte fora carro-chefe da campanha Erundina, a grande plataforma era estatizar os transportes e fazer uma tarifa acessível. Na verdade passados quase dois anos de governo a situação estava praticamente tão caótica ou mais do que havia começado: todos os contratos estavam vencidos desde os tempos de Jânio Quadros, as posturas e teses do PT a respeito do transporte poderiam ser muito bem intencionadas, mas outra coisa é quando se chega ao governo e tem que fazer acontecer. No transito, a CET também não estava muito bem.

Outro ponto, é que a secretária dos transportes é, a um só tempo, muito desejada e ambicionada, mas ao mesmo tempo muito pouco desejada e ambicionada. Era ambicionada pra quem queria aparecer, pois o secretário dos transportes era o sujeito mais entrevistado pela mídia, eu comprovei isso. Era uma forma de mostrar o quanto as coisas não iam bem, então sempre nos chamavam. Com um adicional, muita gente ambicionava esse cargo, principalmente os que buscavam uma carreira política, para aparecer, naquela linha getulista: “falem mal, mas falem de mim”.

Na outra ponta era um abacaxi. A secretaria de transportes tinha duas grandes empresas em baixo, a CMTC e a CET - tráfego.

A CMTC, além de ser concessionária exclusiva, era quem geria os contratos da empresas privadas. A CET tinha um contrato guarda-chuva: passa uma verba pra secretaria que assinava um contrato enorme com a CET passando toda a verba para essa Companhia.

Então, na verdade, mesmo sedo o sujeito que toda hora tinha o microfone na boca, ele era o que menos mandava na secretaria toda. O presidente da CET rigorosamente não dava muita bola, e o da CMTC idem.

Tanto que hoje, o Jilmar Tatto é presidente da SPtrans, da CET e é secretário dos transportes. Eles aprenderam a lição, porque senão ele não manda nada.

Isso é tão verdade que, depois de dois meses estando lá, eu levei à Erundina uma carta que eu sugeria extinguir minha secretária, pois era uma "rainha da Inglaterra" que só servia para atrapalhar o governo, mas aí não dava, pois existem funções de Estado que só podem ser exercidas por pessoas de carreira na prefeitura vinculadas, não às empresas, mas à própria secretaria. Não dava para extinguir, mas ficou claro que assim funcionava.

Não foi extinta e eu fiquei secretário nessa crise como "Interino". Me chamaram 23h em casa, pra ir à prefeitura e estavam lá a Erundina, o Chico Whitaker (líder de governo), o homem do Fórum Social Mundial, e o José Eduardo Cardoso, hoje ministro da Justiça

Assim, ela explicou que estava "um rolo". Já tinham me convidado nessa ótica: um monte de gente querendo sê-lo, mas ela não queria que fossem, e alguns que ela tinha convidado, por exemplo, o ex-funcionário do metrô, McFadden, não aceitou.

O Santana também não aceitou. Antonio Luiz Santana, dono de uma empresa de projeto de transportes, (hoje está fazendo o estudo das linhas de transportes de São Paulo, inclusive), faz os projetos pra quase todas prefeituras petistas do Brasil, desde aquela época.

O PT há época, 25 anos atras, tinha um grupo chamado Grupo de Transportes. Fizeram parte Paulo Itacarambi, Amir Khair, secretario de finanças, o Santana etc. E esse grupo tinha estudado o transporte e tinha uma proposta, chamada "Municipalização do Transporte" que era a forma de contratar por serviço prestado. Estudo de longa data, feito no PT.

O Santana não aceitou, MCFadden não aceitou e a Luiza me fala: olha eu preciso resolver o problema, a mídia está especulando demais. O cara substituído era ligado ao José Dirceu e a mídia ficava entrevistando gente do PT a respeito de crise, para desgastar o governo.

Eu aceitei nessa condição de quebrar o galho enquanto não se encontrava uma solução definitiva, tanto que eu acumulei as duas secretarias até final de 1991. E lá fui eu, como Interino. Ainda que interino, fui fazer alterações, levei esse texto [*Carta sugerindo extinção da secretaria de transportes, mostrando que o secretário não mandava nada*] depois de certo tempo.

Havia duas coisas, o presidente da CMTC, nomeado antes de mim, era Paulo Henrique Sandroni, economista extremamente preparado e uma pessoa que, como outros no governo, estava lá pra fazer a coisa dar certo. Não tava nem aí se era dono do pedaço, se ia aparecer muito... queria é que a coisa desse certo, eu me incluía nessa turma.

Então, a relação com a CMTC era tranqüila sem nenhuma dificuldade,

tentava resolver sempre amenamente, tranquilamente, sem discussões bobas. Na CET, estava o Aílton Pires, hoje presidente da ANTP, um técnico muito competente. Sempre pedia mais recursos, mas era bom sujeito. Preparado no assunto.

Passado um tempo, verifiquei que além de "rainha da Inglaterra" em relação às outras duas empresas, o secretário dos transportes era um perfeito idiota, porque ele não tinha condição de fazer nada na cidade. Na época o gabinete era na Marginal Pinheiros, onde hoje é a administração regional, e eu chegava lá 6h30, 7h, olhava aquele baita congestionamento e pensava: o que eu to fazendo aqui? O que eu vou fazer com isso?

Menos de uma semana que eu estava como secretário houve um quebra pau no Largo 13 em Santo Amaro. Uma briga local, que envolvia usuários descontentes, perueiros pilantras, oposição safada, enfim, um rolo. Nem mais nem menos, o comandante metropolitano da PM era o Coronel Ubiratan, aquele cavalheiro que comandou o massacre do Carandiru.

Em uma semana como secretário, me chamam para resolver a questão. "O que eu faço aqui?" Havia um nó armado. A única coisa que a gente fazia naquela época era não autorizar a PM intervir. Isso é fundamental, um aprendizado que derruba muita coisa que falam por aí.

O Ubiratan chega pra mim e fala algo como: 'Secretário, estamos à sua disposição. É só o senhor autorizar que a gente acaba com a bagunça. Porém faço uma lembrança ao senhor: uma vez autorizado, o problema é conosco'. Quer dizer o seguinte, você cai fora e a gente vai resolver à nossa maneira.

Eu continuava secretário de Obras, trabalhava de manhã na secretaria dos transportes e 3h, 4h da tarde ia pra serviços e obras, ficava lá. A Secretaria de Serviços e Obras cuidava de todas as edificações da prefeitura: escola, hospital, creche. Tudo que é construído pra prefeitura, era feito pelo Departamento de Edificações, dentro da secretaria.

Naquela secretaria eu já tinha sentido a sensação, "o que eu to fazendo aqui?", daí eu inventei a coleta seletiva. Uma bela hora, falei "ah é! Não tem nada "revolucionário" pra fazer nessa secretaria? Então vou fazer coleta seletiva!". Eu já tinha trabalhado na CETESB, conhecia o assunto, aí chamei uma das empresas que coletava lixo e falei "quero 10 caminhões pintados de verde escrito coleta seletiva São Paulo", entrei em contato com uma fabricante de sacos de papel e lançamos a coleta seletiva na Vila Madalena e em outro bairro na Zona Leste. Foi sucesso absoluto, óbvio, sendo a primeira vez que a TV Globo falou a favor do governo e entrevistou a Luiza Erundina, que foi levar a primeira sacolinha de papel para morador da Vila Madalena.

Então essa coisa de "botar pra quebrar" já tinha tradição na minha pessoa, por conta da idéia de que deveria ser um governo "revolucionário". Não tava nem um pouco a fim de perder mais tempo.

A TARIFA ZERO

Como encarregado dos Transportes por ônibus em São Paulo eu pensei: a tarifa é um sufoco! Já é sufoco pra qualquer dirigente. Agora, com uma inflação de 80 % ao mês, reajuste de tarifa era sempre, então era um negócio descabido. Tinha que reajustar e cada vez era um grande desgaste.

Ai eu fui ver, pra arrecadar a tarifa se gastava na época entre 25 e 28% da arrecadação. Aliás, conta que pouco se faz até hoje. Pensei "que coisa estúpida!".

Então meu raciocínio foi muito pela linha da racionalidade, da engenharia, e claro, com um fundo político que eu não contava pra todo mundo.

Gastar 25% da arrecadação pra arrecadar não tem lógica. Não sei quanto é hoje, deve ser menos, mas enfim. Excluído o cobrador, creio: pegar catraca, conferir, todo sistema de bilhetagem. Juntando A com B pensei numa proposta radicalizando. Porque também me passou pela cabeça, como eu havia sido secretario que cuidava do lixo, o lixo é assim. Não é pago no ato da utilização, então era, pra mim, uma coisa muito óbvia. E claro que isso propiciava uma forma de redistribuir impostos e renda.

Então tive a idéia, e propus ao secretariado, ao Paulo Sandroni, que saca a proposta como interessante e precipita uma conversa com a prefeita. Veja os detalhes no livro do Paul Singer, Um Governo de Esquerda para Todos. A Erundina gosta e junta duas coisas, uma delas não veio a se concretizar.

Em primeiro lugar, ela vislumbra a radicalidade da proposta de redistribuição de renda e uma política tributária realmente progressiva e, em segundo, vislumbra a possibilidade de movimentos populares irem pressionar a câmara municipal e exigir a Tarifa Zero. Essa segunda parte não aconteceu. Um pouco depois acontece de maneira até mais radical... em 2013.

Assim nasce a Tarifa Zero. Fez-se uma série de estudos, mas não aconteceu na prática. Não aconteceu por duas razões. A primeira delas é que realmente a câmara municipal responde aos interesses de certa faixa da população, quem põem eles lá, a maioria através de recursos financeiros. Isso fica evidente, pois, em de Dezembro de 1990, é feita uma pesquisa pelo Instituto Toledo e Associados, que existe disponível até hoje, fazendo duas perguntas a população: 1º: "Você conhece a reforma tributária do governo Erundina?". "Você é a favor ou contra?". 76% eram a favor. Índices comparáveis à maioridade penal hoje. 2ª: "Essa reforma é para bancar o serviço de transporte chamado Tarifa Zero de ônibus gratuito, você é a favor ou contra a Câmara aprovar?" 68% acham que a câmara deve votar o projeto sim, 25% achavam que não.

A câmara votou com os 25% que não queriam. A Câmara faz o jogo da turma de cima. A outra é que, também, há o aspecto político que se desdobra na questão da municipalização.

A gente previa em 6 meses, julho de 1991, começar Tarifa Zero. Se isso ocorresse nessa época, a probabilidade maior é que a Erundina virasse a rainha da cidade brasileira, um delírio total. Iam tentar atrapalhar, mas se tivéssemos conseguido implantar 4.500 ônibus na cidade à tarifa Zero, com reforma tributária, pela madrugada! É claro que eles não iam botar essa azeitona na empada da Luiza, aliás, ninguém ia por, nem o PT quis por! A proposta foi violentamente combatida internamente, em alguns casos quase que radicalmente.

A proposta não chegou a ser votada na câmara, no final. Até o Adriano Diogo, sujeito muito amigo meu, que me indicou para Erundina, ia ao Viaduto do Chá e dizia para o pessoal que tinha mesinha fazendo propaganda da T- 0, algo como: Para com isso! Isso é besteira! Outras pessoas do PT tiravam sarro.

Havia uma sala de reunião de secretariado, no gabinete da prefeita, uma pintura, um quadro representando uma massa de gente numa grande confusão, então alguns falavam algo como: "Oh, isso aí vai ser a Tarifa Zero, quando liberarem. São Paulo vai virar uma grande baderna." Ou seja, não teve credibilidade quase nenhuma.

No limite, os que embarcaram no projeto pra valer - porque a Erundina pediu

que fossem no centro dos bairros no período de discussão - foram Marilena Chauí e [*Paul*] Singer. Fizeram campanha, discutiram, enfrentaram população, debates, etc. O Gabriel Bolaffi foi a favor, radicalmente a favor. O conheci como diretor da EMPLASA em 1970 e pouco. Foi um grande entusiasta.

O Projeto tinha essa característica: alguns aderiam pra valer e outros eram radicalmente contra. Tem um documento, **"Debates: Projeto Tarifa Zero"** feito pelo PT de São Paulo, imperdível. Publicação do diretório municipal de então, presidido pelo hoje presidente do PT Rui Falcão. Aqui tem frases antológicas. Vale a pena como documento histórico.

Por exemplo, a turma d'O Trabalho, que era um grupo mais radical, era a favor. O Zarattini, depois secretário, ele tem um texto cheio de críticas que diz: "abolir a cobrança é um caminho acertado? Outro assunto pouco discutido em nosso meio, é a abolição da relação mercantil que se materializa na tarifa. Será esse um caminho que educa as massas ou as deseduca? Será que no socialismo no futuro as mercadorias devem ser 'grátis' aos olhos da massa? Porque será que nos países do socialismo real 'as tarifas também eram cobradas'. Por outro lado, parece equivocado afirmar que a educação e a saúde pública, têm tarifa zero, não sofrem vandalismo. Qualquer um que conhece as escolas e hospitais percebe o alto grau de degradação e abandono" [*Nesse momento Lúcio interrompe a paráfrase e diz*] - Isso não é vandalismo né, é degradação e abandono – [*Reitera Lúcio, em tom de incredulidade. Lúcio volta a parafrasear*] "Não será isso uma forma de vandalismo dos próprios funcionários, abandonados pelos governantes?"

Quer dizer, enfim... Tem um, o ex-secretário dos transportes de Campinas, na administração do Jacob Bittar, Laurindo Junqueira Filho, era da ANTP, hoje não sei. Esse demole a proposta, diz que a proposta é tecnocrática - ou seja, exatamente o oposto do que era - "os trabalhadores brasileiros tem razões de sobra para ter medo dos tecnocratas, mas não podem confundir esses últimos com os técnicos. Além disso, para nós do corpo técnico do próprio PT, nos parece temerário defender a Tarifa Zero. Ter que voltar atrás diante de um indesejável insucesso será muito doloroso pelas expectativas criadas na população. E o caminho que os técnicos de todo o mundo vêm recomendando para rebaixar os custos generalizados do transporte, não passa pela adoção generalizada de ônibus diesel, mas sim pela utilização de veículos maiores em corredores preferenciais, pela construção de ônibus e bondes modernos e metros mais baratos, além de estimular o não-transporte: localizar emprego próximo a residência, privilegiar o pedestre e multiplicar os centros de compra. Que esse "barato" não saia caro e que a tarifa zero não venha a ser o transporte zero." Laurindo Junqueira Filho.

Assim vai.

Até o Lula, quando perguntado sobre Tarifa Zero, disse algo como: Não, eu acho que o trabalhador não precisa ter ônibus de graça, o trabalhador precisa ganhar o suficiente para ter um transporte de boa qualidade. Eu juro pra vocês que, depois que ouvi essa frase do Lula, eu nunca mais consegui levá-lo muito a sério. Essa frase condensa tudo, tem que ganhar bastante pra ter um automóvel. No fundo é isso que está por trás: O consumo.

Parênteses: por conta da Tarifa Zero, durante um semestre o assunto era esse. No jornal, na rua... A discussão esteve por todas as partes.

LEI DA MUNICIPALIZAÇÃO

Por não ter sido aprovada, a câmara (essa é uma leitura muito apropriada que o Chico Whitaker fez como líder do governo) ficou associada ao problema dos transportes. Tava ruim, vocês não podem imaginar, havia literalmente gente andando na capota do ônibus. Uma coisa dantesca. Então a câmara ficou sócia. A gente mandou uma proposta e vocês não votaram, não deram bola, como é que é?

Então, se constituiu uma comissão de vereadores de oposição, o Chico Whitaker na articulação e eu como secretário dos transportes. Começamos uma série de reuniões para elaborar uma nova lei, já que as concessões estavam vencidas. Desse trabalho nasceu a Lei da Municipalização.

Essa lei foi discutida artigo por artigo, nas reuniões quase sempre na secretaria, vez ou outra na câmara, só com vereadores da oposição: Andrade Figueira (PFL), Antônio Carlos Caruso (PMDB), Paulo Kobayashi (PSDB), - apesar do PSDB ser presidência da Câmara, houve ruptura entre eles, e o Kobayashi entrava nesse rolo aí. Antonio Sampaio (PDS) e mais um que me falta o nome. Esses cinco mais eu e o Chico discutimos muito.

Foi uma situação muito curiosa, uma discussão muito sem disfarces. Posso testemunhar a vocês que eles, praticamente, só defenderam interesses das empresas, só, só, só. Não teve uma proposta desse grupo de vereadores que fosse pra melhorar a vida da população, que eu me lembre. Sempre defenderam um jeito de não prejudicar as empresas. A gente fez várias concessões pra ter a lei aprovada e ela saiu. Em algumas reuniões chamamos os empresários. Nas reuniões, em geral, ia o representante da TransUrb, o dono da Viação Tupi – Sergio Pavani. E o assessor técnico do sindicato deles, irmão do Kassab, Pedro Kassab. Engenheiro pela Poli, consultor técnico da TransUrb, acho que ainda é. Aliás, um sujeito muito bem preparado.

Viação Tupi é uma [*empresa*] que não é dos grandes grupos, como Ruas, Berlarmino, e por isso era presidente da TransUrb, para ser supostamente um representante independente, mais neutro. Não me recordo se teve reunião com mais gente. Mas, na época, eu consultei muita gente a respeito.

Quanto ao Tarifa Zero, os empresários foram contra... Eram contra, mas "desde que pague a gente", não haveria problema... Mas não eram a favor.

Os vereadores também se posicionaram contra, e sempre que possível, defendiam os interesses dos empresários. Por exemplo, a gente vai remunerar o custo por km, assim assado, e vai pagar nove dias depois de apurado o valor. Respondiam algo como: Ah, Lúcio! Assim não da! Vamos diminuir esse prazo pra cinco.

Outra coisa que fez parte da Lei da Municipalização, extremamente importante. Uma coisa era a CMTC de 1947, quando é inaugurada, outra coisa é a de 1990, 43 anos depois de várias administrações de Janio Quadros, Ademar de Barros... Aquilo era um saco de gato, tanto que o Sandroni enxugou a CMTC em quase três mil funcionários, se não me engano. Era um "cabidão" de emprego. E ela ficava com todas as linhas de ônibus não rentáveis. Sabe que existem linhas de ônibus rentáveis e não-rentáveis, certo? Ou mais rentável e não rentável, em função do IPK - *Índice de Passageiro por Kilômetro*. Uma linha longa, com baixo IPK, não rende nada. Linhas curtas com alto IPK são extremamente rentáveis. A CMTC ficou com tudo que era abacaxi.

A CMTC tinha as linhas na periferia, mas não só essas. Linhas longas, ou então, linhas longe das garagens. Então alguns ônibus andavam muitos km para chegar no ponto inicial, isso é extremamente anti-econômico. Já pelo sistema de remuneração por custo, *fretamento*, - eu uso o nome *fretamento* porque acho que exprime bem a idéia. Tanto faz se o ônibus andou, carregou passageiro, não importa se tem IPK alto, recebe do mesmo jeito. Tanto que o IPK deixou de ser calculado com a Municipalização.

A gente fez também a transferência de 120 linhas, aproximadamente, para empresas privadas, tirando da CMTC essa montanha de linha, irracional, que ela tinha. Esse foi um ganho enorme, em paralelo, na CMTC.

Aí, discutíamos com os empresários e negociávamos até os lados irem cedendo. Demoramos um tempão para convencer os empresários que tanto fazia quanto ao IPK das linhas. Ai, enfim disseram "Tá bom".

Quando dizíamos algumas coisas, o Paulo Kobayashi (não pode me desmentir porque já morreu) dizia algo como: Pô Lúcio, assim você vai me estragar. Porque o Fulano dono da empresa qualquer, não vai botar os ônibus na eleição para meus eleitores votarem em mim, assim não dá!

A coisa chegou num ponto que liberou geral, não tinha muita farsa nessa conversa nossa com os vereadores. O Andrade Figueira, que era engenheiro também, me dizia algo como: Eu gosto de fazer discussão com você Lúcio, porque você sabe que estou aqui pra te enganar e eu sei que você está aqui pra me enganar. Com isso a gente discute sem ninguém poder fazer crítica um ao outro. Era exatamente assim. Então tinha esse clima meio liberado, às claras.

Um detalhe curioso, que revela bem como a coisa funciona: Toda a lei da Municipalização, item por item, ponto a ponto, foi revisada. Essa é a versão? É!

Votaram e aprovaram. Inclusive teve gente do PT que votou contra a vontade. O PC do B votou contra, porque achava que tinha que estatizar de vez. Outros votaram sob protesto. Teve de tudo. Mas passou.

Mas, incluíram na lei um parágrafo dizendo algo como: no periodo de X tempo a CMTC só poderá fazer remanejamento de no máximo 50 linhas. Um artigo totalmente contrabandeado que não havia sido negociado nem nada. Quando isso sobe à sanção da prefeita – isso, assisti ao vivo - ela disse: "Mas como eles botam isso aqui!?" O José Jairo Varoli, junto com o Mauro Zilbovicius, trabalhavam comigo na SSO e foram pra Secretaria dos Transportes. Nós três éramos uma espécie de grupo de conversação, muito amigos. O Jairo disse assim pra mim: "Essa negociação é como tráfico de cocaína: se você entregar a mercadoria conforme o combinado está resolvido o problema, ou seja, se nós fizermos a concorrência rigorosamente dentro do que foi combinado, a Erundina faz veto desse item na Lei e eles aceitam o veto. Se nós fizermos algum tipo de sacanagem, coisa que costuma acontecer, aí eles melam tudo. Ferra todo o processo, porque a lei não será aprovada como negociada.

Ai, expliquei pra Erundina e ela resolveu vetar. Aceitaram o veto, passado o final da concorrência, porque ninguém fez molecagem.

Isso é bom pra mostrar o *modus-operandi* da coisa, que é muito interessante. Hora dessas, você vai querer ser malandro e quebra a cara.

REGULAÇÃO E PROPRIEDADE DO TRANSPORTE PÚBLICO

Hoje, São Paulo tem subsídios não cruzados ao transporte, graças à Municipalização. O Rio de Janeiro, creio, tem algum subsídio também. Várias cidades têm. Há várias modalidades de subsídio. A modalidade de São Paulo, em que a Prefeitura banca as gratuidades e mais alguma coisa, é um tipo. Tem outro tipo, muito comum no Brasil, que é o subsídio cruzado: calcula-se quanto custará a gratuidade dos estudantes e dá um aumento correspondente na tarifa pra bancá-la. Alguns lugares ainda são assim. Rio de Janeiro acho que tem verba da prefeitura, mas é mais pontual.

Porto Alegre tinha uma empresa que existe até hoje, que é estatal até hoje. A Carris. Ela tem uma tradição razoavelmente boa em Porto Alegre, diferentemente da CMTC em São Paulo. Cá entre nós, eu nunca embarquei muito na teoria da estatização do transporte. Explico por que. Não que eu seja contra, mas também não é o único jeito. Dentro do sistema econômico que vivemos, a estatal tem vantagens e tem riscos. Ta aí a Petrobrás que não me deixa mentir, está aí a CMTC que não me deixa mentir, está aí exemplos variados. A Petrobrás era o exemplo melhor de como uma estatal poderia ser exemplar, tecnologicamente avançada, economicamente consistente, etc. Agora melou tudo. Vai ter de reconstruir a imagem.

Outra coisa que eu sempre pensei: no sistema em que estamos, ser proprietário dos ônibus não é o melhor negócio, pensando como negociante, objetivamente. O que é uma empresa de aviação? É quem transporta passageiros por avião, não sendo necessariamente proprietária desses aviões. Por exemplo, boa parte da frota da Azul e outras empresas, se utilizam do fretamento de aviões, porque o negócio dela é outro. É necessário empatar uma grande quantidade de dinheiro para ser dono do veículo, sendo que em seis anos tem que renovar a frota. Baita despesa. Como o ônibus também não é estatal, nem o pneu é estatal, nem sua fabricação, o importante é gerenciar o sistema, não necessariamente ser proprietário dos veículos.

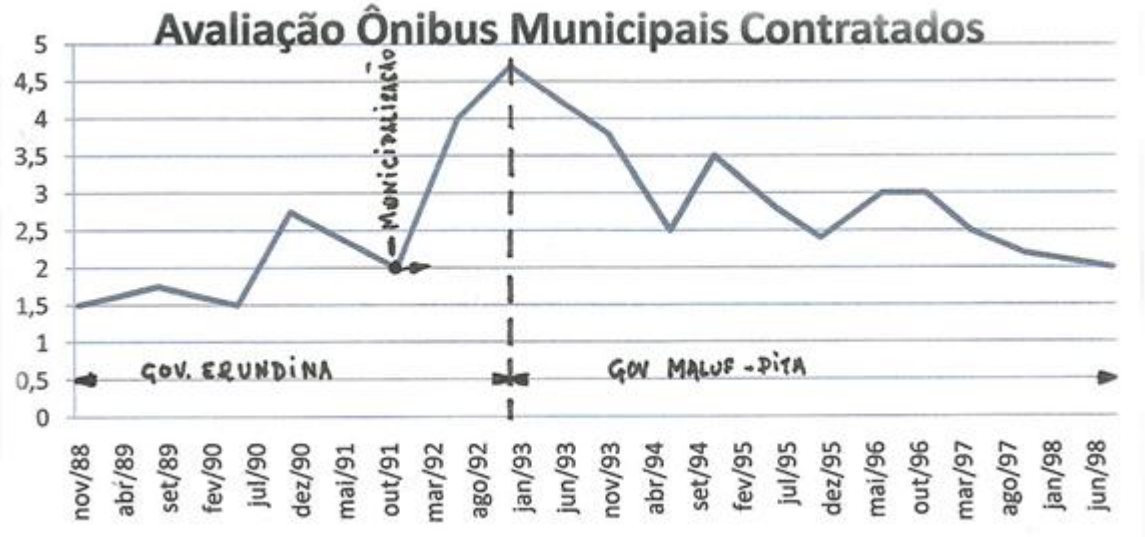
Como tem empresa estatal no transporte urbano em Porto Alegre, muitos utilizam o argumento que, tendo parte do serviço estatal, você teria controle maior sobre custos. A Estatal serviria como parâmetro para as outras. Mas essa tese é furada. Hoje para conhecer os custos de transporte não precisa, de forma alguma, ter uma empresa de ônibus. Isso é mais do que manjado. Não tem mistério. Sobretudo se fizer o fretamento. Para calcular o custo operacional de um veículo, por km, não tem mágica nenhuma. Absolutamente nenhuma. Todos os índices: quanto pneu gasta, pastilha de freio, combustível por km, custo mão de obra, a famosa planilha de custos. É um negócio completamente simples, qualquer aluno, sem nenhum demérito, da Poli ou da economia faz isso com pé nas costas. E chega a conclusão que o km rodado custa tanto.

A questão de Porto Alegre é que há uma história lá. É um espaço que formou profissionais e etc. Mas não vejo, até onde eu saiba, ser necessário o Estado ter propriedade dos veículos. Isso eu chamo estatização. A estatização do tipo ‘ser dono do serviço e fazer operar de acordo com regras/parâmetros orientados pelo Estado e população’ é uma coisa. Agora, ser proprietário do veículo, da garagem, ter mão de obra contratada... isso não se justifica. Podemos ter outra coisa, uma terceirização às avessas: você pega o ônibus do empresário e opera com seu motorista, para você ter controle de qualidade de mão-de-obra... Estou sendo bem objetivo quanto a esse ponto. Não sou contra estatizar, mas não vejo como algo realmente ‘A solução’. Sobretudo depois da experiência que tivemos com o fretamento.

A gestão é outra coisa. Não é nem gestão, é ser dono. Na lei da municipalização a gente ficou longe do ideal. Ainda permaneceram áreas de exploração. No limite, poderíamos fazer um fretamento por linha. Temos 15 mil ônibus em São Paulo, e freto por linha. Fazendo assim: você vai operar na linha X, Y e Z, e nessa linha o custo é esse, então eu te pago o custo. Claro que devemos fazer de forma inteligente. Não vou colocar uma linha sua fretada operando a 15 km da garagem, mas posso fazer vários arranjos possíveis. Pode-se até acabar com área. Contrato 15 mil ônibus pra operar onde for. Pago e tchau.

PRIVATIZAÇÃO DA CMTC

Na época, uma crítica utilizada por Maluf para privatizar a CMTC foi que esta era extremamente deficitária e havia muita corrupção no sistema *fretamento*, por ônibus fazerem outras rotas maiores para receber mais. Uma distorção descabida da realidade. Não acontecia isso. Isso é de um ridículo atroz. É coisa que só no Brasil prospera e ninguém para um minuto pra pensar sobre isso. O Maluf quando assume a prefeitura, tem uma avaliação dos ônibus contratados. Aqui vemos um gráfico antes e depois da municipalização.



Antes da Municipalização é um nível. Após Municipalização ela sobe dramaticamente. Maluf traz pra baixo, Pitta mais ainda, chegando quase no nível onde saiu. Porque mostrar isso: O Maluf viu que esse foi o grande lance do governo Erundina, inundou a cidade de ônibus. Então devia destruir. Então, ele inventa essa história de fiscalização precária e mais, os empresários não tinham interesse em transportar ninguém. Eles receberiam por km rodado, o que não é verdade!

Uma coisa chama-se "cálculo de custo", e outra é como você paga os empresários concessionários. O custo era calculado, após a Municipalização, por km rodado, ou melhor, por custo operacional que envolve o km rodado. Então ficou essa corruptela de km rodado que foi muito difundido pela mídia. Alguém falou e ficou repercutindo... Outra coisa é como se pagava. Muito simples: se você rodasse o número de km previsto no contrato pela rota que lhe correspondesse, o pagamento era efetuado – a CMTC quando lançou a concorrência fez um levantamento de todas as linhas, através de um sistema de peruas, mediu linha por linha e tinha um histórico de passageiro transportado. Se você cumprisse a quilometragem prevista,

você recebia 80% do valor acordado em contrato. Aí verificávamos se você tinha transportado os passageiros conforme o contrato. Aí você recebia os outros 20%. Portanto, se você colocasse o ônibus em cima de um cavalete e rodasse, como diziam que acontecia, você recebia só 80% do custo; você iria à falência. Simples assim.

Além do que, tinhamos a OSO - Ordem de Serviço Operacional, inaugurado na Municipalização. Tínhamos 700 fiscais que ficavam nas garagens. Tínhamos a programação dos ônibus para sair de cada garagem e verificavam se estavam cumprindo. E mais 368 outros fiscais que ficavam em aproximadamente vinte pontos onde passam todas as linhas de ônibus. Existem vinte e poucos entroncamentos onde todos os ônibus passam. Eles tinham digitador manual e anotavam o nº do ônibus e horário. Jogava tudo no computador, que já existia na época, e ele cruzava pra saber se o ônibus saído da garagem tinha passado no ponto. Claro que não era super perfeito, poderia haver maroteira com o fiscal, coisas incontroláveis, mas não era o desarranjo que quiseram vender, essa baita farra que saíram falando. Até hoje, escuto o Tatto falando asneiras do tipo: 'a gente talvez pague um pouco por passageiro transportado, pra estimular o empresário a não deixar de pegar passageiro'. Bobagem. Passageiro não é custo, passageiro é receita. Qualquer um sabe disso. Não há porque estimular. Com GPS então, é descabido.

O contrato da SPTrans hoje tem remuneração por passageiro, que é dado no contrato inicial, depois uma cesta de índices para reajustá-la. Não tem a ver uma coisa com a outra.

E a Ernst & Young [EY] faz um atestado de tontice... Eu não contrataria nunca a EY pra fazer auditoria de coisa alguma, quando ela verifica que essa cesta de índices tem aderência com uma outra cesta que eles pegam por aí. Ou seja, não provou nada, provou só a aderência das duas coisas. Isso não tem nada a ver com a avaliação de custo por passageiro transportado. Nada, rigorosamente nada, porque o número de passageiros transportados que resulta no seu custo incial é calculado no momento do contrato. Qual será o número de passageiros transportados num dia qualquer do contrato? A probabilidade de ele ser o mesmo é nula! O que tem a ver? É o custo operacional, este sim pode variar ao longo do tempo e pode ser calculado a qualquer instante. Custo por passageiro transportado é outra coisa, é o resultado e não o início do cálculo. É a arrecadação obtida pelo custo despendido, ai se rateia para saber custo por passageiro. Mas é lá no fim que eu concluo e não por antecipação.

Exemplo do absurdo da remuneração por passageiro: nos novos onibus da madrugada, a SPTrans paga por custo operacional, pois há poucos passageiros!

Só para mostrar o besteirol relativo a essa história da fragilidade fiscalizatória vou mostrar um documento. O senhor Adilson Dallari, não é o pai, é advogado. Ele da um curso na Sociedade Brasileira de Direito Público, em 2003, na qual ele fala, no curso de Transportes Coletivos Municipais: "No governo Erundina descobriu-se o que todos sabiam. Havia muitas falhas no sistema. O sistema era ruim porque como o critério usado era de passageiro transportado: as operadoras, na hora de bastante movimento, colocavam ônibus, na hora de menor movimento simplesmente falhavam. Ou seja, a fiscalização era muito deficiente e não havia como fazer que os ônibus estivessem na rua nos horários determinados. Para resolver esse problema a prefeitura teve uma 'brilhante' idéia, não iria mais remunerar por passageiro transportado e sim por km rodado" - Já há um equívoco aqui [*diz Lúcio*] - "Claro, porque cheio ou vazio o ônibus vai ter que rodar. Se passar com ônibus cheio

vai ganhar X, se passar com ônibus vazio vai ganhar X do mesmo jeito" - Não vai, pelo que comentamos aqui [*interrompe, novamente, Lúcio*] – "Então ele não vai mais ter interesse em descumprir os horários. Porém esqueceram-se de algo complicado: quando você coloca um Ônibus sob um cavalete e faz a roda girar, você roda quilômetros, mas não tem ônibus nenhum na rua. As empresas passaram a não ter interesse nem em transportar nem em rodar"

Estúpido isso.

PÓS-MUNICIPALIZAÇÃO

É um argumento irrefutável, mas não tem nenhum amparo na realidade. Nesse documento de avaliação do transporte chamado Municipalização dos Transportes, eles analisam tudo: redução no tempo de espera, redução da idade média da frota, melhora nos índices IPK e PVD, etc.

Foi um trabalho grande para obter aquele resultado. Claro que havia problemas, não foi uma maravilhosa perfeição. Mas a secretaria de Transportes passou a ser a gerenciadora, a CMTC também foi municipalizada. Também passou a receber de acordo com os outros. E isso dará margem para o Maluf acabar com ela.

Por quê? Eu contratei uma empresa, creio que a Logos. Que fez o gerenciamento pra mim do sistema. Porque agora o Secretário do Transportes era o controlador, não mais a CMTC. Claro que ela fazia o apoio, mas não controlava mais. Então eu tinha relatório diário sobre o desempenho do sistema. Responsável pelo sistema de acompanhamento era o engenheiro Mario Eduardo Garcia, depois chefe do escritório político do Mario Covas quando este concorreu a governador. Um profissional excelente.

Havia críticas, já nessa época, do tipo: 'Estamos com excesso de ônibus na rua'. A Municipalização iniciou com o desfile de mil ônibus, no dia 25 de Janeiro de 1992. Como dizia José Jairo e o Paulo de Tarso Venceslau, funcionário da CMTC, 'esse negócio de ficar entregando 50 ônibus a cada cerimônia no gabinete da prefeita é caretíssimo. 50 ônibus em São Paulo e nada é a mesma coisa'. Então surgiu a idéia do desfile com a municipalização já implantada, nos enfileiramos mil ônibus começando na Praça das Bandeiras, seguindo Av. 23 de Maio, passando pela Rubem Berta até o início da estrada de Interlagos. Todos eles já pintados da forma nova. Unificamos a cor, não era mais cada empresa uma cor. O João Batista Aguiar fez um estudo visual, aproveitando que os ônibus da CMTC já eram brancos com uma faixa vermelha, ele introduziu um ruído, inserindo um "M". Ai ficava o "M" de Municipalização, com ônibus a serviço da Prefeitura Municipal de São Paulo. O nome da empresa ficava no cantinho. E Uniformizamos todas as cores. Ai com quatro cores: azul, laranja, vermelho, verde, sendo cada um Norte, Sul, Leste, Oeste. Fez com que vários especialistas ficassem furiosos dizendo que isso ia confundir a coitada da população que há anos estava acostumada com a cor do ônibus que ela sempre tomou...

Após municipalizada, um dia chamei o Diretor de Operações da CMTC, e falei: 'quero saber, em detalhe, qual é a planilha de custos da CMTC. Ela tinha um custo bem maior que o das outras empresas. Aí ele me disse: 'é porque temos uniforme e outras vantagens'. Dai eu pedi um cálculo excluindo tudo isso: 'quero saber a CMTC vis-a-vis empresas privadas para saber seu custo'. Ainda assim ela era bem mais cara que o km das empresas privadas. Isso reflete no debate sobre estatização.

Isso se devia a um acúmulo de burocracias, de tradições equivocadas, métodos e processos antigos. Por exemplo, a CMTC fazia, ela mesma, a manutenção completa, reforma, troca de peças, etc., dos ônibus. Não se j ustifica fazer isso. É como consertar carro em casa. Seu sistema vai ser menos eficiente que empresas especializadas em conserto. Então a CMTC tinha esses custos que não tinham sentido comparados com as empresas privadas. Isso certamente ajudou o Maluf a dizer que a empresa deveria ser fechada, não fazia sentido continuar com ela. Baixamos os custos, mas garagens, serviço de manutenção, estoques de peças, tudo isso tornava a empresa muito custosa. Sandroni enxugou três mil funcionários, mas em um ano e meio não tem como querer reestruturar, remodelar e vender tudo. Cito isso apenas para mostrar os diferentes aspectos que podemos ter em empresas estatais. Não estou querendo dizer aqui que empreses privadas são necessariamente mais eficientes, estou apenas matizando a questão. Outra coisa é estatal de produtos estratégicos, como minérios, petróleo, etc. Cujo ritmo de exploração, por exemplo, deve atender aos interesses do país e não das empresas.

NOVA LICITAÇÃO 2015

O Paulo Sandroni defendeu ultimamente uma remuneração que incorpore 70% o km rodado, 20% passageiro transportado e 10% qualidade. Eu gosto dessa proposta, mas é preciso distinguir, não sei exatamente a terminologia correta, mas uma coisa é "cálculo de custo" outra é "forma de pagamento", são coisas diferentes. O primeiro, pra mim não tem nada a ver os 70% 20% 10%, é cálculo operacional. É capital fixo mais capital variável e remuneração do capital, ponto. Agora, forma de pagamento é outra coisa. O Sandroni fala forma de remuneração, mas talvez seja melhor, forma de pagamento. O pagar, na municipalização, era 80/20. 80% se você cumprisse a quilometragem e 20% a mais se fizesse os passageiros previstos. Ele sugere uma coisa que eu concordo, é 70% para a quilometragem, 20% passageiros e 10% para determinados índices de desempenho. É uma dedução por cumprimento do serviço, é forma de calcular o serviço feito. Se você cumprir o trajeto recebe 70%, se transportar os passageiros programados, paga os outros 20%. Se cumpriu todos os índices operacionais obrigatórios, por exemplo, partidas realizadas, indice de quebras, não teve multa por não cumprimento – melhor, acaba com esse negócio de multa –, se ele cumpriu 70% dos horários previstos, recebe, se não cumpriu, não recebe os 10%. Castigo. Se ele faz 2 meses assim, só recebe 90% do devido, aí vai a falência.

Hoje não cumprem 80% do OSO, aí recebem multa, mas isso é uma picaretagem. No relatório da EY afirmam que maior parte das multas não é cobrada. Entram com recurso e aí no final não deixam de receber pelo serviço mal prestado.

Estamos esperando uma nova licitação atualmente, e do pouco que a prefeitura comunicou ultimamente, eu gosto do negócio da garagem, de adquirir todas as garagens para o município, não sendo de um empresário específico. A garagem é um fator estratégico na concorrência. Quem tem uma garagem - e tem que ter por ser exigência para entrar na disputa licitatória - tem vantagem relativa em relação a quem não tem. Comprar um terreno na cidade de São Paulo para fazer uma garagem em qualquer lugar é caro, é complicado. Então a prefeitura fazendo a desapropriação das garagens, deixando de ser uma vantagem pra empresas que já operam. Acho isso uma boa medida.

Resolveram fazer ao invés do sistema tronco-alimentado, separado em áreas, utilizar a contratação por subsistemas. Pelo menos foi o que falaram. Assim, para os sistemas tronco é uma concorrência, os sistemas alimentadores são outros, os sistema locais seria outra concorrência.

É possível também, como comentado pela SPTrans, fazer o sistema domingo, sistema feriado, sistema dia-útil. Como vão tratar disso efetivamente na concorrência só vamos saber depois que sair, mas são idéias que podem ser válidas.

A Licitação demora a sair porque é uma concorrência encardida, né? E também porque cometeram um erro. Na verdade o sistema, qualquer que seja, rigorosamente, deve ser precedido de estudo de todas as linhas que serão contratadas. Então a prefeitura cometeu um erro gigantesco. Em julho de 2013 ou até antes, ela deveria ter imediatamente contratado um estudo para saber quais serão as linhas a ser contratadas. Depois de todas as linhas definidas, com mínima margem de alteração, ai você faz a concorrência de fretamento, que aí você pode realmente aferir custos com precisão. Ela não fez isso. Contratou – inclusive com a empresa do Santana – o estudo das linhas de ônibus em Setembro/Outubro de 2014, se não me falha a memória, que só vai ficar pronto um ano e pouco depois do contrato. Portanto, a Prefeitura vai fazer um contrato sobre linhas de ônibus não definitivas. E isso é um rolo, porque na hora de redefinir tem disputa, o empresário começa a "catimbar", disputar linhas entre eles, aí é complicado. Vão ter que passar por esse erro. Assim a licitação vai ser realizada sem ter o estudo completo, apenas em cima de uma base. Aí serão feitos vários aditamento contratuais a medida que tiver os ajustes das linhas.

O tempo do contrato de licitação é muito grande. Na verdade, era, mas não foi. Na municipalização original o tempo de contrato foi de dez anos máximo, extensível por mais um ano. Para se ter uma idéia, o Rui Falcão era contra, pois isso ia impedir a estatização do serviço. Ficou vigente pelos governos Maluf e Pitta. Teve um resultado desastroso porque mudaram a forma de remuneração, aumentaram a participação da remuneração por passageiro. Mudaram a forma de calcular, mas mantiveram a forma de contratação original. Depois, em 2002, a Marta Suplicy faz uma nova lei dos transportes e elimina a lei da municipalização. Gostaria de saber o porquê, que até agora não me explicaram. Volta para um sistema misto, chamado de concessão, mas também não é concessão. Também não é por fretamento, é por passageiro transportado. Mantiveram os subsídios pelo orçamento municipal, mas as duas leis são completamente diferentes. Não sei por que, mas acabaram com a municipalização.

O secretário na época foi o Zarattini, depois mudou para o Jilmar Tatto. No período Maluf, ocorrem dois fenômenos significativos. Além da perda absurda de qualidade do sistema, aparecem os clandestinos. Então, quando o Zarattini chega, os clandestinos e os perueiros estavam a toda. Inclusive articulados com o Estado e órgãos públicos. Então tiveram que mudar a lei, aí fizeram essa lei meia boca. Ela é meia-meia. Fala em concessão, mas não é bem concessão, é por prazo de 10 anos, mas poderá ser por 25 anos no caso de bens reversíveis - contrata-se uma empresa e ao mesmo tempo ela fará o corredor de ônibus, um bem reversível, passado 25 anos ele retorna pra prefeitura. Nesse caso poderia chegar então a 25 anos. Então ficou uma lei como essa que ta aí hoje. Tem que perguntar pro Zarattini.

FRETAMENTO OU ESTATIZAÇÃO

Refletindo sobre a opção de Fretamento, chega-se a conclusão que pode ser até um só empresário para todo o sistema. Não faria diferença. A questão não é quem presta o serviço, mas como se regula. Talvez até não mude muito em termos técnicos o setor ser mais ou menos concentrado, pensando pela oferta do serviço. Mas do ponto de vista político, se há apenas um concessionário, com sua enorme estrutura física e operacional instalada em São Paulo, ele não pode levar os ônibus e garagens para outro lugar. Se ele perde a licitação ele fica sem nada... Isso cria uma dinâmica complicada.

São jogos do sistema capitalista. Temos vários jogos possíveis. Fugir disso, é sempre um risco para a prefeitura. Como o Barata no Rio de Janeiro: 'Ah! Você não quer me contratar? Ok, não brinco mais.' Aí você, secretario de transportes, fica na mão. Porque ninguém entra. Ninguém entra rápido e não querem sair por nada.

Existem outros setores que dependem de licitações, como serviços tecnológicos. Mas, se perdem a licitação, têm outros negócios para trabalhar. No caso do ônibus urbano não, é um mercado relativamente pequeno se não entram na licitação das prefeituras. Então é um problema. Uma possibilidade seria só contratar empresas com no máximo 50 ônibus. Ora, a prefeitura ia fazer uma concorrência pra muitas empresas e o administrador iria ficar louco de pedra. Hoje tenho seis, sete empresas. Com 50 ônibus, seriam 300 empresas pra gerenciar. Vou ficar louquinho da silva.

Então, esse é um jogo que, de um lado, a questão econômica gerencial pesa, e, do outro, a questão ética-moral também pesa. Vou admitir o seguinte: os contratos são todos honestamente operados e gerenciados. Aí tanto faz se os operadores sejam um, dois ou dez. É claro que esse um, se for um, terá um poder de fogo na próxima concorrência muito grande, então não convêm. Melhor distribuir mais. Por outro lado, se forem muitos, pra que ninguém tenha muita força, pode gerar um outro problema, que seria transformar o gerenciamento inviável. Refletindo até nos custos das empresas. Se hoje há problema em um, já difícil de resolver, do outro jeito eu teria problema em 50, iria me deixar louco.

Então, a estatização, quando é pensada, ela tem o mesmo risco da grande empresa, só que com sinal trocado. São jogos de gerenciamento de sistemas em que se buscam soluções médias.

Os dois modelos têm problema de racionalidade. É complicado. Você pode ter radicalidades opostas. Já ouvi propostas do tipo, a prefeitura é dona dos ônibus e simplesmente os outros operam. Você sairia de um problema e embarcava em outro. Deixa de ter o grande concorrente, mas em compensação a prefeitura de São Paulo teria que desembolsar sete bilhões de reais pra comprar ônibus. Baita gelada pra ela, empatar essa montanha de dinheiro em ônibus. São jogos...

Outro ponto é a cultura de cada homem de negócio. O homem de negócio, por exemplo, da Apple, tem uma cultura de inovação, revolucionária, novos padrões etc. Faz parte do *business* dele. Na outra extremidade, o empresário de ônibus é o oposto. É o cara que não inventa problema: 'eu compro meu ônibus, alugo pra você e não me encha a paciência. O máximo que eu faço é limpar ele, fazer manutenção e pronto.' O empresário de ônibus é mais do estilo cartório. Como caracteriza Helio Jaguaribe. Passa de pai pra filho. Veja, na zona oeste de São Paulo, a Gatti. Os irmãos Gatti operam a zona oeste desde 1910. Mais de 100 anos que operam a zona

oeste. Isso já passou de pai pra filho, primo pra sobrinho. Quando vem a concorrência ele já sabe direitinho como vai ser, como é que não vai ser. Pode ter certeza que o Gatti não vai perder uma concorrência pra zona oeste de São Paulo. A tecnologia dele esta em como ganhar a concorrência.

Por exemplo, alguém sugere contratar a Volkswagen pra prestar serviço de transporte coletivo. Pra que a Volks vender pra revendedora que aí vai revender pra outro. E é uma empresa que não vai fazer "catimba" de um certo tipo, ela pode fazer outro tipo. Por exemplo: na concorrência ela tem mais poder, mas ela não vai fazer dupla pegada de motorista, pagar menos por fora e outros expedientes. Supõe-se que empresas de certo porte não fazem traquinagens desse naipe. Fazem de outro nível. Então, isso são jogos possíveis.

Não sei o que o Haddad quer dizer quando diz que vai chamar empresas estrangeiras. Talvez seja um pouco isso. Está dizendo pros empresários atuais: se cuidem que agora o negócio vai ser mais profissional. Não sei. O tempo vai dizer. Mas é um jogo complicado.

EMPRESÁRIOS DE ÔNIBUS

Os mesmos empresários concessionários de hoje, já estão desde aquela época, são os mesmos. Houveram algumas variações. Ruas Vaz, Nene Constantino, o da empresa 'Para Todos', a Viação Tupi, que opera próximo ao aeroporto de Congonhas, zona sul, estão todos desde a época em que fui Secretário dos Transportes, o Belarmino Marta que atua em Campinas/SP. Depois entrou o Baltazar. O Barata, do Rio de Janeiro, não tinha aqui, acho que nunca teve. O Ronan Maria Pinto já atuou em São Paulo, depois foi pra Santo André. Mas eles eram todos mais ou menos os mesmos de hoje. Hoje apareceram outros que são os antigos perueiros. Você deve ter visto matérias de dois ou três antigos perueiros que hoje são milionários de ônibus.

O José Ruas Vaz, por exemplo, eu o conheci. A história dele é curiosa. Ele tinha uma padaria na periferia de São Paulo. Ele observou que tinha um certo número de pessoas que entravam e saiam da padaria dele. No outro quarteirão havia um ponto de ônibus sempre cheio de gente. Tonto que ele não é, foi na CMTC da época e pediu pra mudarem o ponto pra frente da padaria. A padaria dele deu uma alavancada. Tonto que ele não é, sabia de um terreno muito longe e o comprou pra revender. Um dos elementos de venda era puxar a linha de ônibus até lá. Foi lá na empresa de ônibus e deu um 'jeitinho' de dar uma esticada na linha pra atender aquele loteamento. Ai valorizava o terreno. Dai pensou: porque não fazer minha própria empresa de ônibus?

A tecnologia dos empresários é voltada para garantir a licitação. Relacionar isso ao financiamento de campanha não é simples. Campanha tendo serviço público financiando é mais complicado. É permitido financiamento de campanha por empreiteiras, mas de concessionárias de serviço público é proibido até onde saiba. Então, as empresas de ônibus, em tese, não podem fazer contribuição pra campanha eleitoral. Fazer caixa dois, é outra coisa. Por exemplo, ceder ônibus pro dia da eleição... Mas isso foi uma brincadeira que o Kobayashi fez, pra dizer que não poderíamos contratar outros empresários. Não sei se ainda tem isso.

É uma questão pessoal, de contatos. Você pode imaginar que a turma do

Ruas, do Gatti, que estão aí há 100 anos, devem conhecer o nome do limpador de vaso sanitário da SPtrans. Ele conhece... Faz isso aí a muito tempo. A teoria das grandes organizações mostra que a ineficiência não é privilégio do Estado. Ou seja, as grandes organizações privadas de grande porte, também têm ineficiências típicas de grandes organizações.

FINANCIAMENTO

Quanto ao financiamento, nos tempos Erundina se buscou usar o IPTU, quando mostrou-se inconstitucional a proposta original de uma taxa geral do serviço, a taxa-transporte. Uma taxa incidente proporcional ao número de empregados das empresas. Quase igual à *Taux du Versement* francesa. A da França é melhor. Não é proporcional ao número de empregados, mas ao faturamento da empresa. Melhor ainda. Mas isso era inconstitucional.

Há uma passagem jocosa. Quando a procuradora geral da prefeitura dá o parecer dizendo que não seria possível a Taxa-Transporte, teria que passar por lei federal. Eu entro em prostração profunda, porque concluo que não vai dar pra fazer. O Mauro Zilbovicius é que estava na mesma sala que eu e disse: "então façamos pelo IPTU". Pensei, puxa é mesmo, falei com a Erundina, vamos fazer via IPTU, vamos calcar a moleira aí no pessoal em IPTU. Vale? Vale! Pode fazer.

Amir Khair fez uma primeira proposta, mudou um pouco mais e chegou-se na proposta enviada. Então IPTU surge como quebra-galho e não é aprovado. A Câmara na verdade não vota, simplesmente não vota. Faz aprovação do orçamento sem incluir qualquer mudança no IPTU. No outro ano, 1992, é que a prefeitura faz uma nova reforma tributária, mas de outro caráter, muito menos radical que a Tarifa Zero, mas aí um tribunal rejeita. Essa a câmara tinha aprovado.

Não tenho aqui os documentos com as propostas de IPTU, mas existe uma publicação do gabinete do Chico Whitaker chamada “Procurando Entender”. Lá discutem a Tarifa Zero, como funciona e ele se refere a vários exemplos tirados do corpo da Lei. Por exemplo: casa de 90m² na Bela Vista, qual era o IPTU pago: Cr$ 2.368,89. Qual era o saldo que ele ficava pela Tarifa Zero, dado que seus funcionários não pagariam ônibus, ele teria economia de 1.831 cruzeiros. É um texto muito interessante e pedagógico. Está disponível no site TarifaZero.org. Chico Whitaker foi muito importante, pois ele que descobriu a viabilidade política da municipalização ao construir aquele grupo de discussão com os vereadores. Foi crucial. Não fosse isso, tinha ficado embolado.

O IPTU foi uma solução datada. Não é boa. Não é robusta. Uma coisa desse tipo tem que ter robustez, pra usar o termo clássico. O IPTU numa crise como a atual, ninguém tem condição de fazer reajuste direito. Além disso, aumento do IPTU não paga um sistema de transporte com qualidade. Hoje, talvez um aumento de 10% no IPTU pague apenas o subsídio de um ano. É mais uma circunstância da estrutura tributária e sua divisão entre os entes federados, em que, para aumentar a arrecadação, os municípios têm autonomia para aumentar o IPTU ou nada.

Na época o IPTU era mais significativo. Hoje o ISS já ultrapassou. Isso revela que na estrutura tributária nacional o município ficou com o mico: pequeno e direto no bolso do contribuinte.

A proposta do Haddad de municipalização da CIDE eu tenho algumas considerações a fazer. A idéia de mudança no imposto sobre combustível e

redistribuição desses impostos no Brasil, que hoje é muito da União, é razoavelmente boa. A CIDE é um caso particular, é contribuição de intervenção no domínio econômico, portanto é uma coisa meia-boca. Não é institucional. Tanto é verdade que a presidente da república disse, agora é zero. Contar com imposto sobre combustível pra financiar tarifa, me parece uma coisa razoavelmente interessante, já explico porque do razoável. A CIDE é um curto-circuito nisso. Tanto é verdade que agora o Ministro da Fazenda resolveu elevá-lo e não deu bola nenhuma pra Frente Nacional dos Prefeitos. Porque a CIDE é um negócio operacional do ministro da fazenda de plantão. Então, nesse aspecto a proposta do Haddad é frágil, por esse viés.

Agora, sobre imposto de combustível, existe o site mobilidadebrasil.org que disponibiliza um rol de proposta de como financiar um Fundo Nacional de Sistema de Transportes, inclusive Tarifa. Texto feito por um pessoal de Belo Horizonte, do movimento "Tarifa Zero É Mais", não é o MPL, é um pessoal universitário, professores... muito bom! São designers, e às vezes fazem ônibus tarifa zero no carnaval. Fretam ônibus e fazem tarifa zero, com bandeirinhas... E o João Luis da Silva Dias também faz parte desse grupo que subscreve esse conjunto de propostas de financiamento de tarifa de transporte coletivo no país. Envolve combustível.

Porque eu digo que imposto sobre combustível é razoavelmente interessante? Ele é indiretamente progressivo. Ele em si não é progressivo: paga igualmente o dono do SUV e o dono do carro 1.0. O preço de imposto de gasolina é o mesmo. É um problema. Mas ele pode ser indiretamente progressivo, como menciona o estudo do Samuel Pessoa da FGV encomendado pelo Haddad. Como o "transporte coletivo" entra no cálculo da inflação, à medida que ele é financiado pelo combustível, o índice de inflação cai. Acaba sendo uma vantagem para os de menor renda. É uma distribuição de renda por uma via transversa, o imposto em si não é progressivo. Mas é uma hipótese.

Você desestimula o transporte individual, mas desestimula igualmente o dono do SUV e o dono do 1.0. Pesa muito mais pra população de menor renda. Não é uma medida rigorosamente progressiva.

Outra forma é IPVA, aí já inclui o valor do automóvel. Reajustar o imposto sobre a propriedade de carros e incluir o IPVA sobre jatinho, helicóptero, iate. Mas por uma decisão do Gilmar Mendes, que eu saiba, faz-se uma interpretação que Veículo Automotor, é somente automóvel. Veja você. Jatinho não é veículo automotor... Pode ser que paguem impostos, ou Taxa por uso de aeroporto ou hangar, por exemplo. Mas não por propriedade, tipo IPVA. Seriam formas de alavancar recursos para transporte coletivo. Pensam impostos sobre fortunas...

Tem também o REITUP. Pra mim é o REITUP é o tal negócio meia boca. Eu vivo falando isso e me tomam por antipático. Não sou contra isenção de imposto sobre insumos de serviços públicos, mas tem que ser racional. Se você isenta de imposto um determinado setor da economia, a arrecadação do estado, genericamente falando, diminui. Se você não tiver a contrapartida de aumentar a arrecadação do outro, você tem menos recurso do estado. O REITUP é um caso típico disso. Você isenta do ISS, isenta do imposto sobre combustível, de PIS/Cofins. A tarifa pode diminuir um pouco, não diminui muito. Há discussões quanto a isso. Mas eu pergunto: se você da outra parte não aumentar o imposto de renda pelo empresário de Ônibus, você perdeu dinheiro na história. E o Estado já não tem dinheiro suficiente. Veja que curioso, o Estado Brasileiro não tem dinheiro suficiente pra

bancar um Fundo de Financiamento de Tarifa, então ele isenta de imposto. Ou seja, vai ter menos dinheiro ainda. Não faz sentido. Sou a favor do REITUP desde que se aumente a alíquota de imposto de renda de 27,5 para 52% pra quem ganhar acima de x mil reais por mês. Como é nos EUA, no Canadá. Meu filho no Canadá paga 43% de IR. Aqui ele pagaria 27,5%.

Então, concluindo... É complicado. Não temos muitas alternativas. A margem é estreita. Aliás, o Paulo Arantes falou isso numa entrevista no Estadão. No limite, Tarifa zero é reforma tributária. É o nome complicado de dizer reforma tributária. Ou melhor, ao contrário, é um nome bem palpável de dizer o que é reforma tributária. A estrutura tributária brasileira ainda é a de 67, de Bob Field. Lembra? Roberto Campos, ministro do planejamento tinha o apelido de Bob Field, porque era um simpatizante radical da economia norte americana e da vinculação brasileira ao capitalismo ocidental. Mantemos a estrutura tributária dele até hoje, inclusive ICMS, que é um imposto louco. Imposto maluco. E não vai dar jeito nisso tão cedo, pela guerra tributária... Se paga na origem, se paga no destino...

O Paul Singer defende a desmercantilização. Se você assume a necessidade de desmercantilização e tratamento do transporte como direito, algum tributo vai ter que vir. O SUS é assim. A segurança pública é, mais escandalosamente, assim. A bala de borracha que você recebe na cara, é gratuita. Não paga nada por ela. Tá embutido no conjunto de impostos. A manutenção das vias é de graça. Tudo! Sinalização horizontal, vertical, semáforo, pavimentação, tapa-buraco. Todas incluídas na tributação geral. Porque o transporte público não pode sê-lo?

METRÓPOLE

Quanto à questão do Transporte em escala Metropolitana: Em 1989 fui pro Canadá em uma viagem de cidades irmã, para Toronto. Lá o destino final de lixo, ninguém cogita que não seja um serviço metropolitano, ponto. Tem uma entidade metropolitana que cuida do lixo das várias cidades da metrópole de Toronto. Aqui estamos na idade da pedra nesse quesito. A entidade Estado é um negócio que deve ser repensado inteiramente. Por que a EMTU tem que responder para o governador do Estado de São Paulo? Uma pessoa que, ao mesmo tempo, tem que cuidar das barrancas do Rio Paraná à estrada que liga sei lá que municípios na bacia do Paranapanema. Não tem nada a ver. Para mim, a área metropolitana já deveria ter governo definido pra certas coisas há muito tempo. Governo eleito, outra instância administrativa. O governador vai cuidar do Estado.

O tema da parada de Higienópolis, por exemplo. São coisas acontecendo no quintal da cidade de São Paulo e o governador é que deve resolver se vai ou não ter parada em Higienópolis, ou indiretamente ele. A administração metropolitana no Brasil é uma piada. O que a prefeitura faz? Entra com dinheiro, mas opina alguma coisa? Nada!

Escandalosamente Guarulhos não tem metrô. Outro dia fui num debate em Guarulhos, e pensei: "Nossa o país não é sério. O 'Trem das Onze' do Adoniran, era um trem que saia da Zona Norte de São Paulo em Santana e ia até Guarulhos!" Esse dia eu tava saindo do debate, num carro com uma carona e de repente uma avenida dupla e ele me disse: "Tá vendo ali no cantinho? Aquilo era a estação de trem que tinha antigamente de São Paulo até aqui". E agora não tem mais metro! É o maior município e não te metro. Nem pro aeroporto.

Então, minha opinião é a seguinte: instância metropolitana é necessária pra certas coisas. Aliás, a ditadura, com todas as ressalvas, já tinha feito, em 1973, a Lei das Regiões Metropolitanas, que criou os serviços de interesse comum metropolitano. Era meia boca também, pois ficava no governo do Estado. Mas deu origem a EMPLASA, que fez as primeiras leis de "Uso do Solo Metropolitano".

É neurótico isso! O cidadão tem hora que é tratado como munícipe e hora é tratado como cidadão metropolitano de acordo com a conveniência. Então quando ele tem que tomar dois transportes ele virou metropolitano, quando tem que pagar conta de IPTU virou municipal. O transporte deveria estar no âmbito metropolitano, como é nos EUA, o Metropolitan Authority of New York cuida do transporte na região inteira. Imagina a zorra que seria se não fosse assim. Aqui por exemplo, 90% da mão de obra de serviços domésticos e adjacências de Jundiaí mora em Várzea Paulista. Então tem o ônibus intermunicipal de Várzea pra Jundiaí, que é do Belarmino Marta, que por sua vez pode ser o dono da linha de Ônibus de Jundiaí e tem Ônibus em São Paulo... palhaçada. Ou então, como uma jovem, que trabalhava aqui, de Francisco Morato e pagava 14 reais por dia em transporte. Porque o ônibus de Francisco Morato não é integrado com a CPTM, ai pega outro ônibus aqui em Jundiaí e nada é integrado. Muito complicado.

É desastroso isso. Mas o subsídio cruzado, com a tarifa única existe de qualquer jeito. Esta implícito na tarifa única. Quem anda menos subsidia quem anda mais. Quem paga subsidia os idosos e estudantes. Não tem jeito. Então esse negócio de subsídio já esta contido no sistema.

Tenho conversado bastante com o Daniel Guimarães, pensando em aspectos psicanalíticos, psicossociais da Tarifa Zero. É muito interessante. Pois a tarifa zero mexe com os elementos mais recônditos do ser humano ocidental, pelo menos. Não digo toda a humanidade, mas do ser humano ocidental pós capitalismo com certeza. Envolve aspectos de liberdade, autoridade...

MOVIMENTO PASSE LIVRE E TARIFAZERO.ORG

Conheci o MPL através do André Takahaski, que não é mais do MPL. Ele me convidou para um encontro no sindicato dos jornalistas no dia 15 de outubro de 2005. Me pediram pra ir falar. Tava eu e o Cçaba Deak. Num sábado, estávamos os dois. Ele estava discutindo uso de solo na metrópole e eu falando sobre transporte. E eu disse que a proposta do MPL era reacionária, era ruim. Porque gratuidade pra estudante se fazia seguramente com subsídio cruzado. Então além de tudo, você deixa com raiva o sujeito que paga, pois ele sabe que está pagando um pouquinho a mais pra ser de graça pro estudante. Ai discutiram mais e acabaram adotando a Tarifa Zero. Primeiro adotaram o nome, Passe Livre Universal, em 2007, 2008. O nome não prosperou e aí adotaram Tarifa Zero.

Então conheço várias pessoas do MPL, mas é uma relação de colaboração e amizade.

Quanto ao TarifaZero.org, eu tenho uma relação de amizade com o Daniel Guimarães. E ele fez uma entrevista longa comigo no site. Vai desde minha infância até a proposta do Tarifa Zero em que ele tenta entender porque eu tive essa idéia. Ai ele vai especulando as mais diversas coisas. Como ele é psicanalista e jornalista, começamos a trabalhar nisso. Tarifa Zero e os aspectos mais recônditos e inconfessáveis de nossa sociedade. A entrevista foi seu trabalho de graduação. Ele descobriu uma coisa interessante ao virar psicanalista: um livro feito por um

jornalista que entrevistou Fidel Castro, chamado "Uma Entrevista a Quatro Mãos". É uma proposta parecida com uma seção de análise, em que há troca entre entrevistador e entrevistado. Nesse livro há um trecho em que o Boris Yeltsin fala pro Fidel algo como: Estou cansado dessa conversa de tarifa, é um inferno. Quer saber vou acabar com Tarifa. Quem quiser entrar, paga o que der. Aí o Fidel responde algo como: Não, não faça isso. Aí poderá haver um uso abusivo. As pessoas vão fazer um uso indiscriminado do ônibus, e isso não é bom. Por isso eu sempre digo que Tarifa Zero é insuspeita de ser uma proposta de esquerda. Nem o Fidel apoiou a idéia.

Outra boa frase, é a do Diretor de Planejamento Financeiros da SPTrans, que se dizia contra Tarifa Zero porque ela tira a eficácia do sistema. Porque as pessoas hoje andam a pé. Sendo gratuito, às pessoas vão usar pra descer um ou dois pontos adiante. Não entendi muito bem a proposição, mas meu amigo José Jairo me explicou ‘contribui para a obesidade da população’. Conclusão: a tarifa alta é quase uma academia.

MOBILIDADE URBANA

A mobilidade nasce da imobilidade. O grande desejo que se tinha na atividade rural e industrial nascente, era a imobilidade. Morar onde se trabalha. Vila industrial e colônia agrícola. A mobilidade nasce então da imobilidade, pra usar uma contradição. Ai com o tempo não da pra manter esse tipo de habitação-moradia e o transporte se torna responsabilidade do Estado.

Final de Dezembro de 1992 não havia mais transporte clandestino. Lotamos a cidade de ônibus. Andava-se sentado, era um delírio. Depois voltam os clandestinos com Maluf.

O Código de Desempenho, eu tento chamá-lo Código para não cair como mais um Plano, para que seja executável e obrigatório, não variando de mandato a mandato. Plano não obriga o poder público, como ocorre com Plano Diretor ou o Plano de Habitação federal, ignorado pelo Minha Casa Minha Vida. Buscamos uma coisa que se auto-aplique.

Subsídio deve ser de âmbito nacional. Não há como raciocinar como sendo apenas responsabilidade municipal. Não dá. No mundo inteiro não é assim.

Com a alavancagem da mobilidade como tema de discussão, hoje fala-se pra lá e pra cá. Até 5 anos atrás não era assim. Isso tem a contrapartida de que o setor do capital embarcou nessa, e ta surfando em cima disso. Vendendo BRT adoidado, sistema disso, sistema daquilo. Alçam o problema como questão nacional, e resolvem a partir do interesse de empresas específicas. Quando passaremos a resolver nosso problemas partindo do interesse de nossos cidadãos?