



## O MERCADO DE VIAGENS E AS DISPUTAS EM TORNO DAS LINHAS DE ÔNIBUS

MARCOS V. L. CAMPOS\*

### RESUMO

O artigo analisa a economia política das empresas de ônibus na cidade de São Paulo. Primeiro, organiza a trajetória do mercado em quatro fases distintas. Em seguida, analisa as disputas políticas em torno do planejamento de linhas nos serviços de ônibus, enfatizando os efeitos das instituições e do espaço sobre as preferências e estratégias empregadas pelos atores privados para a produção da lucratividade em torno da conformação das linhas de ônibus.

**PALAVRAS-CHAVE:** *empresas de ônibus; transporte urbano; planejamento de linhas de ônibus; instrumentos de políticas públicas; espaço urbano.*

### The Commuter Market and the Bus Routes Conflicts

#### ABSTRACT

The article analyses the political economy of bus companies in the city of São Paulo. Firstly, it organises the market trajectory into four phases. Secondly, it analyses the political disputes in the bus line planning, emphasising the effects of institutions and space on the preferences and strategies put forward by private bus companies to attain profitability through the shaping of the bus lines.

**KEYWORDS:** *bus companies; urban transportation market; bus line planning; policy instruments; urban space.*

[\*] Universidade de São Paulo, São Paulo, São Paulo, Brasil. m.lopescampos@gmail.com

[1] Agradeço a todos que me forneceram entrevistas para esta pesquisa. As interpretações aqui apresentadas são minhas e não representam, necessariamente, a visão dos entrevistados.

### INTRODUÇÃO

Este artigo trata dos mercados de empresas privadas de ônibus e das disputas políticas em torno da conformação dos serviços de transportes na esfera do planejamento de linhas no município de São Paulo. Baseado em entrevistas semiestruturadas realizadas com burocracias de médio e alto escalão e gestores da São Paulo Transporte (SPTrans),<sup>1</sup> dados secundários, documentos oficiais e na bibliografia específica, procura contribuir para o estudo da economia política das empresas privadas de ônibus, enfatizando o efeito das instituições, do espaço e suas relações com política e as políticas públicas.

Como já sugeriu parte da bibliografia, um pequeno grupo de “tubarões dos transportes” vem hegemonizando o mercado paulistano há décadas.<sup>2</sup> Capazes de controlar a entrada e a saída de novas empresas, estes teriam sido capazes de abocanhar os “filés” da rede no mercado de linhas, deixando apenas os “abacaxis” para a Companhia Municipal de Transportes Coletivos (CMTC) por meio de trocas político-eleitorais entre os anos 1950-1970.<sup>3</sup> Na administração Marta Suplicy (PT), as empresas de transportes teriam influenciado fortemente a prefeitura na conformação do Sistema Interligado para pôr um fim ao transporte clandestino.<sup>4</sup>

Autores identificaram as regulações produzidas pelas políticas públicas como fatores fundamentais na estruturação de um mercado de transportes oligopolizado em São Paulo por meio da progressiva redução da quantidade de empresas, na expansão do tamanho das frotas e, ainda, na modernização da gestão empresarial.<sup>5</sup> Um conjunto de instituições teria erigido barreiras de entrada cada vez maiores, cristalizando a participação de atores no provimento dos serviços e favorecendo a operação de certos tipos de empresas.

Na literatura específica, o exercício do poder político por parte das empresas foi enquadrado de forma similar àquela sugerida pelos teóricos das elites, por meio da influência e do poder político potencial.<sup>6</sup> Além disso, sustentando parte das explicações sobre a estabilidade e a mudança nas características dos serviços, está presente, de formas variadas, aquilo que na ciência política foi caracterizado como “captura do Estado”.<sup>7</sup> Não obstante, salvo algumas exceções que mais ou menos esbarraram no tópico,<sup>8</sup> ainda faltam estudos debruçados sobre as preferências e estratégias empregadas pelas empresas privadas de ônibus para atingir a lucratividade.

Estas são atores políticos centrais para a apreensão dos serviços de ônibus e seus processos políticos. Sigo Marques,<sup>9</sup> o qual argumenta que isso ocorreria não por elementos sistêmicos, mas pelo uso de recursos de poder e o emprego de estratégias políticas concretas. Nos termos do autor, esses capitais do urbano teriam relações particulares com o espaço, ao passo que seus circuitos de valorização e lucratividade seriam oriundos diretamente da produção da cidade, o que contribuiria para o entendimento de seus interesses em influenciar as políticas urbanas.

Em trabalho anterior,<sup>10</sup> salientei a importância de instrumentos de operação das políticas públicas<sup>11</sup> para as estratégias concretas de expansão do lucro, a superestimação do valor das tarifas e a injeção de passes de papel na circulação de informações e valor econômico na entrega dos serviços. De forma similar, atentando agora para os efeitos institucionais dos instrumentos,<sup>12</sup> este artigo retoma esse esforço ao analisar essas estratégias na esfera do planejamento de linhas.

[2] Henry; Zioni, 1999, pp. 119-186; Higa, 2012.

[3] Cheibub, 1985.

[4] Hirata, 2011.

[5] Brasileiro, 1996.

[6] Mills, 1956.

[7] Marques, 1997.

[8] Cheibub, 1985; Itacarambi, 1985; Mendonça, 1997.

[9] Marques, 2016.

[10] Campos, 2016.

[11] Lascoumes; Le Galès, 2007.

[12] De acordo com Lascoumes e Le Galès (2007), instrumentos não seriam ferramentas neutras, mas técnicas e sociais empregadas para a operacionalização das políticas. Seriam um tipo particular de instituição com objetivo genérico e dotado de valores e concepções concretas da política e da sociedade. Ao mesmo tempo, produziram efeitos autônomos, estruturando as políticas públicas de acordo com sua própria lógica.

A partir da análise da construção das Ordens de Serviço de Operação, das linhas de ônibus institucionalizadas e da utilização de diferentes instrumentos de remuneração, este artigo retrata as principais características das disputas políticas em torno da conformação do conjunto das linhas de ônibus. Argumenta-se que para entender as estratégias e preferências dos atores privados no planejamento é fundamental a análise das estruturas de incentivos organizadas pelos instrumentos de remuneração. Estes conformam suas preferências quanto às características necessárias dos serviços para a produção do lucro e os efeitos do espaço sobre as disputas políticas.

Baseado na bibliografia e em dados secundários relativos à composição das empresas de ônibus, este artigo argumenta que a trajetória desses capitais do urbano pode ser organizada em quatro fases: de gênese e expansão, de consolidação, de crise e de concentração de capital.

Para o estudo dos efeitos institucionais dos instrumentos, este trabalho parte da conceituação do neoinstitucionalismo histórico, em que as instituições foram entendidas como procedimentos, normas e convenções oficiais inerentes à estrutura organizacional da comunidade política. Estas produziriam um viés particular, e o seu desenvolvimento histórico produziria assimetrias de poder, operando como um filtro que seletivamente favoreceria interpretações e mobilizações de preferências, estratégias, objetivos e resultados.<sup>[13]</sup> Para Skocpol,<sup>[14]</sup> as estruturas organizacionais do Estado e as políticas públicas operariam como enquadramentos, restringindo processos sociopolíticos como legados.

De forma similar a essa conceituação, este artigo se baseia em Marques,<sup>[15]</sup> que sustenta que o espaço, entendido como configurações relacionais e socialmente construídas de bairros, contiguidades, distâncias e fluxos em um dado território urbano, constituiria conjuntos de estruturas de médio alcance constantemente construídas e reconstruídas por atores políticos e sociais. Legados espaciais organizariam estrangulamentos e oportunidades, gerando estruturas de incentivos com impactos significativos sobre os processos nas (e das) cidades, influenciando a formação de preferências, estratégias e resultados. Haveria três diferenças do espaço em relação às instituições: 1) as espacialidades — o espaço seria a dimensão constitutiva de instituições e práticas políticas; 2) as percepções espaciais — o espaço seria uma esfera responsável por moldar percepções políticas e preferências; 3) a propinquidade — cristalizações de certas espacialidades em formas particulares, padrões de localização, contiguidades, distâncias e fluxos.

Este artigo está organizado em duas seções, além desta introdução e de uma consideração final. A primeira seção se dedica à descrição da trajetória das empresas privadas de ônibus em São Paulo. Com ênfase

[13] Hall; Taylor, 2003.

[14] Skocpol, 1985, pp. 3-37.

[15] Marques, 1997.



no efeito das instituições e do espaço urbano, a segunda seção aborda as principais características, tensões e o comportamento privado no planejamento de linhas.

### **O MERCADO DE VIAGENS: A TRAJETÓRIA DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES EM SÃO PAULO**

#### *Gênese e expansão das viagens de auto-ônibus*

O serviço de auto-ônibus<sup>16</sup> teria sido produzido inicialmente nos anos 1920, de forma artesanal, nos limites territoriais da rede de bondes elétricos, incapaz e desinteressada em captar a demanda nascente em regiões de expansão da cidade.<sup>17</sup> Segundo Brasileiro,<sup>18</sup> esses ônibus foram conduzidos por mecânicos, motoristas de veículos intermunicipais e proprietários de pequenos negócios, operando tipos diferentes de veículos adaptados para o transporte de passageiros. Em geral, cada proprietário teria sido o condutor, cobrador e mecânico do próprio veículo.<sup>19</sup>

Segundo Sávio, o que “aparecia como uma solução para os problemas de grande parte dos paulistanos foi tratado por parte da prefeitura como sendo uma séria ameaça em relação aos transportes públicos”.<sup>20</sup> Sávio afirma que, como forma de coibir a expansão dessa modalidade de transporte, o prefeito Pires do Rio impôs uma taxa anual em 1925, dificultando a adoção dos veículos que começavam a surgir. Foi apenas com o Ato n. 2.274, de 1926, que o serviço de auto-ônibus passou a ser regulamentado. Entre suas medidas, podemos citar: mecânica e configurações internas obrigatórias para os auto-ônibus, condutas e obrigações de produção e fornecimento de dados dos serviços e das empresas e locais proibidos/permitidos para a operação.

Todavia, a primeira grande intervenção no mercado foi produzida pelo prefeito Antônio Carlos, com o Ato n. 643, de 1934, especificando tipos de empresas que poderiam ser licenciadas. Não seriam mais concedidos alvarás para aquelas que não comprovassem a posse de pelo menos quatro veículos. Desse modo, segundo Henry e Zioni,<sup>21</sup> de quinhentos proprietários, surgiram as primeiras 53 empresas de transportes. Nesse período, o relatório da Comissão de Estudos de Transportes Coletivos (CETC) apontou o crescimento da frota de 427 veículos em 1936 para 818 em 1940.<sup>22</sup>

Uma década mais tarde, o sistema de transportes sofreria uma grande transformação, com o fim da concessão da Light & Power e a criação da Companhia Municipal de Transportes Coletivos (CMTc) pelo Decreto-Lei n. 365, de 1946, do prefeito Abraão Ribeiro. Nesse processo, dezessete das 34 empresas de transportes foram absorvidas pela CMTc. Assim, a companhia pública foi constituída como sociedade mista, com participação da prefeitura, do governo do estado, da

[16] Primeira denominação dos serviços de transportes por ônibus na cidade.

[17] Henry; Zioni, 1999.

[18] Brasileiro, 1996.

[19] Brasileiro, 1996.

[20] Sávio, 2010, p. 242.

[21] Henry; Zioni, 1999.

[22] Itacarambi, 1985; Zioni, 1999.

[23] Itacarambi, 1985.

[24] Ao mesmo tempo que regulamentou a contratação das empresas privadas pela CMTC, o decreto definiu o limite de 33% de arrecadação privada sobre a receita pública e o ano de 1959 como prazo para a extinção da operação privada e a criação do monopólio estatal.

[25] São Paulo, 1986.

[26] Henry; Zioni, 1999; Itacarambi, 1985.

[27] Caldeira, 2000.

[28] Itacarambi, 1985.

[29] Stiel, 1978.

[30] Brasileiro, 1996.

[31] Brasileiro, 1996.

Light & Power e de empresas de ônibus. Outras dezessete empresas continuaram operando seus ônibus.<sup>23</sup> Entretanto, a regulamentação de sua contratação pela CMTC só viria a ocorrer em 1953, com o Decreto n. 2.215,<sup>24</sup> do prefeito Jânio Quadros (PDC).

Nas décadas de 1950-1970, ocorreu uma grande expansão das empresas de ônibus. Sua participação no total de passageiros transportados passou de 13,7% em 1949 para 79,9% em 1966.<sup>25</sup> De dezessete empresas em 1947, passamos para 95 em 1961.<sup>26</sup> Nesse momento, assim como a Light & Power nas primeiras décadas do século XX, essas empresas teriam participado ativamente da expansão do tecido urbano em direção às regiões mais distantes das áreas centrais ao agir com(o) loteadores privados, buscando a realização do valor tanto na incorporação da terra quanto na expansão da demanda e da oferta de transportes coletivos.<sup>27</sup>

O período narrado até aqui pode ser caracterizado como a gênese e expansão das empresas de ônibus em São Paulo. A partir da análise da bibliografia e de dados oficiais, podemos afirmar que suas principais características foram: baixa institucionalização das organizações privadas envolvidas com a entrega dos serviços e, por conseguinte, intensa flutuação na quantidade de empresas;<sup>28</sup> grande heterogeneidade na organização e capital das empresas, com viagens operando apenas uma linha com alguns poucos veículos até empresas proprietárias de frotas com até dezenas de carros;<sup>29</sup> alta concorrência entre as empresas; baixa disponibilidade de tecnologias específicas voltadas ao transporte urbano e grande heterogeneidade nas máquinas utilizadas no transporte.<sup>30</sup>

#### *Consolidação e modernização das empresas de ônibus*

Por meio do Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (Geipot) e da Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos (EBTU), criados respectivamente em 1965 e 1975, o governo federal teria passado a atuar como forte indutor de políticas de transportes coletivos nas cidades. Segundo Brasileiro,<sup>31</sup> estas teriam incentivado a racionalização dos itinerários, das paradas e terminais de ônibus, a concentração de pequenos proprietários individuais em empresas de transportes, a adoção de subsídios para a renovação das frotas, o desenvolvimento de planilha de custos padrão para o cálculo de tarifa para os municípios e a promoção da formação de técnicos com a criação de órgãos de tutela.

Foi nesse contexto que a administração Olavo Setúbal (Arena) deslocou os arranjos institucionais da busca pelo monopólio estatal pelo projeto da racionalização do setor com operação principalmente privada. A Lei municipal n. 8.579 e o Decreto n. 14.629, de 1977, dividiram a cidade em 23 áreas exclusivas de operação destinadas à con-

tratação por permissão de uma única empresa ou consórcio. A CMTC foi autorizada a explorar as linhas por toda a cidade. Os principais objetivos seriam a eliminação da concorrência entre as empresas, uma organização mais homogênea do setor, com empresas produzindo índices mais próximos aos valores médios, e uma maior facilidade na reestruturação das linhas de ônibus, com a criação das áreas exclusivas de operação.<sup>32</sup> No quadro das empresas, isso produziu a redução da heterogeneidade e o aumento das frotas, reduzindo seu número de 66 em 1976 para apenas 38 empresas em 1977.<sup>33</sup>

De acordo com Brasileiro,<sup>34</sup> esses contratos teriam reforçado o processo em desenvolvimento de modernização gerencial nas empresas. Neste, primeiramente as empresas teriam começado a investir na contratação de técnicos de nível superior e na aplicação de testes e exames psicológicos. Segundo, elas teriam começado um processo de informatização da gestão interna e da operação. Terceiro, a passagem de um modelo clientelista e artesanal, herdado dos anos 1950, de relações de trabalho para relações assalariadas regidas por contratos coletivos de trabalho. Quarto, a mudança geracional nos cargos de comando das empresas. De uma primeira geração composta pelos fundadores, teria ocorrido a passagem para uma segunda geração, formada pelos filhos e parentes daqueles, mais receptivos às inovações organizacionais e tecnológicas. Na época, uma terceira geração estaria emergindo no setor, com especialistas em gestão empresarial assumindo o comando das empresas, muitas vezes sem qualquer vinculação histórica com o setor. Quinto, o processo de concentração de empresas relatado acima. Por fim, a diversificação do capital, passando a operar em outros ramos do setor de transportes, como o intermunicipal e o estadual, e, ainda, para outros setores, como a construção civil, imobiliário e a revenda de automóveis.

Essa reestruturação foi seguida por uma reativação da entidade patronal que havia sido desativada em 1966. Em 1981, a Associação Paulistana de Empresas de Ônibus (Apeo) se transformou em associação profissional, agora denominada de Associação Profissional das Empresas de Transporte Rodoviário Urbano da Grande São Paulo (Transurb).

Na administração Luiza Erundina (PT), um novo arranjo institucional e financeiro foi instituído no setor, a municipalização. A Lei n. 11.037, de 1991, determinou que as empresas de transportes não seriam mais contratadas por permissões, mas por serviço prestado, por oito anos prorrogáveis por mais dois e, ainda, por lotes de veículos, e não mais por áreas de operação. Além disso, nos termos de Orrico Filho e Santos,<sup>35</sup> os contratos de prestação de serviço alteraram a forma de remuneração das empresas do modelo tarifa para o fator B. Foi definida uma equação para o cálculo da remuneração que associava quilôme-

[32] São Paulo, 1986.

[33] São Paulo, 1986.

[34] Brasileiro, 1996.

[35] Orrico Filho; Santos, 1996.

[36] Campos, 2015.

[37] São Paulo, 1992.

[38] Brasileiro, 1996.

[39] Campos, 2015.

[40] Campos, 2015.

[41] No período, a Expresso Igua-temi operava com apenas setenta veículos, enquanto a Empresa Auto-Ônibus Penha-São Miguel operava com 725. Nos anos 1990, a frota privada passou de 8.147 ônibus em 1992 para 11.509 em 1997.

tros rodados e passageiros transportados. Caso as empresas prestassem o serviço conforme o contrato, tinham a garantia de apenas 80% da remuneração. Os outros 20% seriam recebidos caso elas tivessem efetivamente coletado a quantidade de passageiros prevista para cada linha. Agora, os custos de operação seriam cobertos pelo orçamento público, independentemente da receita arrecadada. A exploração do serviço seria pública, e a receita arrecadada pertenceria à prefeitura. A frota privada passou de 6.457 ônibus em 1983 para 8.147 em 1992.<sup>36</sup> Apenas 32 empresas foram contratadas.<sup>37</sup>

Esse período pode ser considerado como aquele de consolidação das empresas de transportes em São Paulo. Observamos um processo crescente de institucionalização de procedimentos dentro das empresas,<sup>38</sup> maior homogeneidade quanto à frota de veículos, maior estabilidade no número de empresas em operação e o início da redução da concorrência predatória entre elas.<sup>39</sup> Essa consolidação se deu também na incorporação definitiva das empresas de transportes nas regras formais que regulavam os serviços de ônibus, consubstanciada na passagem da busca pelo monopólio estatal exclusivo presente no Decreto n. 2.215, de 1953, para o objetivo de racionalização dos serviços com operação majoritariamente privada, na Lei n. 8.579, de 1977.

#### *Crise: expansão e novos atores no mercado*

A década de 1990 foi um período de grandes deslocamentos no setor. Na contramão do que vinha sendo proposto pela administração anterior, o prefeito Paulo Maluf (PP), em 1995, iniciou a política de privatização da CMTC. Concorrências públicas foram produzidas para venda e locação das garagens e veículos da companhia. Assim, a CMTC foi rebatizada São Paulo Transportes (SPTTrans), tornando-se a agência reguladora dos serviços.

Em trabalho anterior,<sup>40</sup> afirmei que velhos e novos atores privados venceram as licitações. Entre estes, empresas sem vinculações históricas com o setor entraram no mercado, como construtoras e empresas anteriormente voltadas ao transporte intermunicipal e interestadual. O número de empresas na década saltou de 32 em 1992 para 63 em 1999. Por decorrência das características dos lotes contratados, a heterogeneidade do tamanho da frota do conjunto das empresas aumentou fortemente.<sup>41</sup>

Alinhada com o objetivo de redução dos gastos públicos, por meio do Termo de Aditamento n. 1, de 26 de fevereiro de 1993, a administração Paulo Maluf (PP) alterou a forma de remuneração das empresas, passando do modelo fator B para o “rateio”, isto é, para a razão do custo operacional de cada lote em relação ao custo total do sistema. Este reduziu o repasse do orçamento municipal para o pagamento dos serviços e levou a um gradativo alinhamento do valor da tarifa em relação aos custos do sistema.



No início da década de 1990, o mercado formal de viagens passou, numa curva ascendente, a ser disputado fortemente pelo transporte clandestino nas periferias. De acordo com Hirata,<sup>42</sup> este passou a ser ofertado por pequenos proprietários de peruas e vans, moradores dos bairros da periferia que, progressivamente, passaram a se organizar em pequenas cooperativas disseminadas pelas bordas da cidade, enxergando nos vácuos de oferta uma possibilidade de ganhar a vida. Parte importante deles já teria alguma experiência com o serviço antes da privatização da CMTC. Demitidos da companhia pública no governo Maluf (PP), teriam passado a ofertar itinerários mais flexíveis e próximos aos interesses dos usuários, procurando escapar do trânsito de grandes eixos viários ao realizar caminhos mais rápidos por vias menos afogadas, com maior flexibilidade de pontos de paradas e com um preço menor.

[42] Hirata, 2011.

Na década de 1990, ocorreram três tentativas fragmentadas e mal-sucedidas de regulamentação de parcelas desses operadores. O Decreto n. 31.347, de 1992, foi a primeira regulamentação, ao instituir a modalidade ônibus-lotação e a sua contratação pela CMTC. Posteriormente, o Decreto n. 33.593, de 1993, regulamentou o Programa Bairro a Bairro. Por fim, o Decreto n. 37.347, de 1998, instituiu a modalidade do transporte coletivo através da lotação.

Esse período pode ser caracterizado como de crise no conjunto das empresas de transportes. Ao mesmo tempo que se consolidou a completa privatização da operação dos ônibus na cidade, fatias cada vez maiores da riqueza produzida pelas empresas tradicionais do setor foram sendo produzidas e incorporadas pelo transporte clandestino por pequenos proprietários individuais ou organizados em cooperativas de vans e peruas. Esse talvez tenha sido o período mais conflitivo e violento da trajetória de tais atores na cidade. A resolução da crise só viria a ocorrer com a implementação do Sistema Interligado na administração Marta Suplicy.

#### *Período contemporâneo: a intensificação da concentração de capital*

De acordo com Hirata,<sup>43</sup> no início dos anos 2000, a categoria “máfia dos perueiros” teria sido utilizada como justificativa para as ações diretas na prefeitura em relação ao “novo problema” do transporte clandestino.

[43] Hirata, 2011.

A Lei n. 13.241, de 2001, da administração Marta Suplicy produziu um novo marco regulatório para a rede de ônibus, o Sistema Interligado. Neste, os perueiros, organizados em cooperativas, passaram a ocupar uma posição estrutural, tanto institucional quanto espacialmente, abandonando as regulamentações fragmentadas e desarticuladas do período anterior. A rede foi dividida em dois subsistemas, organizados em oito áreas exclusivas, com funções e

atendimentos distintos: o subsistema estrutural, responsável pela macroacessibilidade do município, integrando as diversas regiões da cidade; e o subsistema local, responsável pela microacessibilidade, com a função de distribuir a oferta de transporte na totalidade do espaço urbano, atendendo às viagens internas a cada região. Os atores privados passaram a ser contratados (individualmente ou em consórcios) por meio do instrumento da concessão, no caso das empresas, e da permissão, no caso das cooperativas.

O instrumento de remuneração voltou a ser realizado por passageiro, com variações no valor pago de acordo com as áreas operadas. O Sistema Interligado manteve o arranjo financeiro em torno da “Conta Sistema”, criada em 1992, em que toda a tarifa arrecadada seria repassada à prefeitura e somente posteriormente as empresas e cooperativas seriam remuneradas pelo fundo de financiamento do serviço, composto pela arrecadação tarifária e o orçamento municipal.<sup>44</sup>

Para Hirata,<sup>45</sup> a formalização teria produzido uma grande transformação nas relações internas nas cooperativas, transformando-as em empresas.

[44] São Paulo, 2004.

[45] Hirata, 2011.

*Ainda que o estatuto jurídico suponha igualdade entre os associados, na prática, os antigos perueiros são apenas funcionários de uma empresa que avalia sua performance. O presidente da entidade não é mais um líder que centraliza as relações dos associados com a prefeitura, mas sim um empresário que tem o controle do grupo, sendo mesmo superior aos outros membros da diretoria. Os perueiros atualmente trabalham como motoristas, apesar de serem donos de veículos, e têm que arcar com os custos de manutenção, eventuais consertos de automóvel, combustível, além da parcela da compra do novo automóvel financiado.*<sup>46</sup>

[46] Hirata, 2011, p. 459.

Visando o controle, o reequilíbrio econômico e a eficiência do sistema, a formalização, afirmou Hirata, teria tido como principal desdobramento a profissionalização de esquemas de proteção, corrupção e extorsão atuantes no transporte clandestino. Essa parte do sistema teria passado a ser dominada por processos de corrupção articulados e ligados a vereadores na Câmara Municipal e ao crime organizado na figura do Primeiro Comando da Capital (PCC).<sup>47</sup>

[47] Hirata, 2011.

Ao final das licitações, das 51 empresas que operavam na cidade em 2002, foram contratadas apenas dezoito empresas e onze cooperativas, parte delas reunidas em dezesseis consórcios e algumas operando individualmente em áreas exclusivas. Um dos principais resultados foi o surgimento de organizações com as maiores frotas já registradas na trajetória dos operadores privados na cidade, — por exemplo, a VIP, com 1.733 veículos, e a Transcooper, com 1.003 — e, ao mesmo tempo, a ampliação da heterogeneidade entre as frotas, denotando um pro-

cesso de concentração concentrada de capital. Constata-se também a redução da frota operada pelas empresas de transportes, com 8.780 veículos. As cooperativas participam do sistema com 5.997, totalizando 14.777 veículos.<sup>48</sup>

No período, uma das mais importantes transformações no conjunto da frota privada da cidade foi o crescimento do uso de combustíveis menos poluentes, como o biodiesel e o etanol, iniciado na administração Gilberto Kassab (DEM), e a renovação da frota com a adoção progressiva de diferentes soluções de acessibilidade nos veículos.<sup>49</sup>

Até hoje, a Lei n. 13.241, de 2001, continua sendo o principal marco regulatório dos serviços de transportes. Desde sua introdução, não houve grandes transformações na composição dos operadores privados. A mais importante delas ocorreu em 2013, quando a administração Fernando Haddad (PT) rescindiu o contrato de concessão na área 4, na Zona Leste, por contínuos descumprimentos contratuais. Recentemente, consubstanciando o processo informal já apontado, as cooperativas de transportes foram transformadas juridicamente em empresas.

#### AS DISPUTAS EM TORNO DAS LINHAS DE ÔNIBUS

A linha de ônibus é a unidade básica dos serviços em São Paulo. Ela é definida pela SPTrans como “o serviço de transporte que estabelece ligação entre polos de interesse dos usuários, utilizando-se de itinerários que propiciam o deslocamento das pessoas”.<sup>50</sup> Suas características são institucionalizadas pelo instrumento da Ordem de Serviço de Operação (OSO), que formaliza os serviços de operação a serem executados pelos concessionários e permissionários. Nesta, quatro dimensões são definidas para cada uma das linhas: itinerário, programação horária, quadro de partidas e frota referência. O primeiro define o conjunto de vias que formam o trajeto de uma determinada linha. A programação horária diz respeito ao quadro de referência de partida de cada linha do sistema de transportes, visando adequação da oferta à demanda. O quadro de partidas define a quantidade de partidas e frota referência das linhas por faixa horária e sentido. Por fim, a frota referência é a quantidade de veículos empregados para a operação de uma determinada linha.

Diferentes categorias organizam a caracterização do conjunto das linhas de ônibus: tipo de serviço (base, atendimento), tipos de linhas (alimentadora, troncal), classificação operacional (diametral, interseccional, setorial, radial), formas de operação (comum, circular, expressa, semiexpressa, reservada) e período de operação (diurna, diurna/noturna, noturna e diuturna).<sup>51</sup>

De forma sucinta, é possível afirmar que os procedimentos para a criação e alteração de linhas respondem, fundamentalmente, a qua-

[48] Campos, 2015

[49] Entre as concessionárias, passamos de 419 em 2005 para um total de 7154 em 2015. Já entre as permissionárias, esse número saltou de 246 carros em 2005 para 5.300 em 2015. Esses dados foram obtidos no Sistema e-sic do Portal da Transparência da Prefeitura de São Paulo (<http://esic.prefeitura.sp.gov.br/Account/Login.aspx>).

[50] São Paulo Transportes, 2006, p.1.

[51] São Paulo Transportes, 2006.

[52] Atualmente, há dois canais institucionizados para a incorporação de demandas de usuários: o canal 156 da prefeitura e a central de atendimento da SPTrans (<http://www.sptrans.com.br/sac/solicitacoes.aspx>).

[53] Na época da CMTC, o planejamento de linhas era de responsabilidade da Coordenadoria de Planejamento do Sistema (CPS), vinculada à Diretoria de Operações (e posterior Diretoria de Gestão da CMTC, criada na administração Luiza Erundina), e do Departamento de Planejamento do Sistema (DPS), vinculado à CPS.

[54] Para mais informações sobre o SIM, ver São Paulo Transportes, 2009.

tro etapas: a incorporação de demandas, a avaliação da necessidade de novos serviços, a produção e avaliação de OSOs e a autorização para a operação. As demandas por novos serviços advêm, principalmente, de operadores privados, burocracias da fiscalização e planejamento, políticos, associações de bairros e usuários.<sup>52</sup> Têm prioridade na análise das demandas, segundo burocrata, aquelas referentes à criação das linhas, e as mudanças de itinerário têm sido, principalmente, reativas.

Após o recebimento de solicitações, as burocracias da Superintendência de Especificação de Serviços, alocada na Diretoria de Planejamento de Transportes da SPTrans,<sup>53</sup> produzem um parecer acerca da necessidade da criação de novos serviços, em função das seguintes condições: bairro desatendido em raio superior a quinhentos metros; demanda que justifique a criação da linha; se a região apresenta condições que viabilizem sua utilização para a implementação de linha e seu ponto terminal (largura da via, mão de direção, condições de pavimentação, topografia, viários de acesso e internos dos bairros, uso e ocupação do solo); necessidade de implantação de pontos para embarque e desembarque de passageiros no itinerário da linha; local com espaço suficiente para a acomodação dos veículos junto aos terminais das linhas e que disponham de infraestrutura de apoio aos operadores.

O indeferimento de solicitações é realizado a partir dos seguintes critérios: se o bairro possui outras opções de serviços; se alguma linha de ônibus poderá atender ao itinerário desejado; no caso de alteração de alguma linha, se não trará prejuízo aos seus usuários costumeiros; existência de vias incompatíveis com o tráfego de veículos de médio e grande porte.

Caso o parecer seja favorável, um projeto preliminar de OSO é produzido pelas burocracias e encaminhado para as concessionárias e permissionárias, para que estas organizem a programação horária a partir da coleta e produção das seguintes informações: pesquisas de demanda do local, demanda estimada de passageiros, tempo estimado do itinerário por faixa horária e sentido, tempo estimado do percurso ocioso, frota referência, tipo de veículos e extensão dos itinerários. Atualmente, a principal fonte de dados é o Sistema Integrado de Monitoramento (SIM) da SPTrans, implementado em 2003 pela administração Marta Suplicy, no qual estão presentes os dados operacionais produzidos via validadores eletrônicos e GPS.<sup>54</sup> Não obstante, segundo burocracias, até o final da década de 2000, o uso do SIM para o planejamento, tanto por atores estatais quanto por privados, sofria resistência, e parte dos dados era produzida a partir de duas outras pesquisas: a “Sobe e Desce” e a Lotação de Pontos Específicos (LPE).

Produzida internamente nos ônibus, a pesquisa “Sobe e Desce” produz dados relativos ao fluxo de passageiros ao longo de cada meia-viagem programada (ida e volta) para uma determinada linha. Para

sua realização, a primeira atividade envolvida é a identificação e numeração de cada um dos pontos de ônibus de itinerários estudados, associados a endereços específicos. Em seguida, são utilizados dois métodos de coleta de informações, com e sem o uso de senha. O primeiro deles funciona da seguinte maneira: no momento do embarque dos passageiros, senhas com números de séries associadas a cada ponto de ônibus são distribuídas aos usuários; ao final de cada viagem individual, estas são recolhidas para a produção dos dados de fluxos de passageiros em itinerário específico. A pesquisa sem o uso de senhas identifica o fluxo pela contagem dos embarques e desembarques por unidade e por ponto de ônibus.

A pesquisa LPE é uma pesquisa visual realizada através do posicionamento de atores em pontos particulares nas vias, também com o objetivo de coletar informações relativas ao fluxo de passageiros. Para tanto, atores são treinados na utilização de um gabarito que indica a quantidade possível de passageiros em cada ônibus assim que este atravessa o seu campo de visão, pelas características do posicionamento dos passageiros no ônibus.<sup>55</sup>

Na etapa seguinte, uma avaliação técnica é realizada para verificar a adequação e viabilidade econômica desta programação no sistema Infotrans, da SPTrans.<sup>56</sup> Finalmente, a avaliação técnica e o projeto de OSO são encaminhados para a Diretoria da Presidência da SPTrans e para a Secretaria Municipal de Transportes, para o recolhimento da assinatura de autorização para a operação.

A partir de relatos de burocracias e gestores, argumento que, apesar da existência de canais de participação de usuários, as principais decisões têm sido negociadas principalmente entre a SPTrans e os atores privados em arenas fechadas e pouco responsivas. Para piorar o quadro da participação, a despolitização do debate relativo ao planejamento de linhas, promovida, sobretudo, pela defesa de projetos de racionalização da rede de ônibus por técnicos,<sup>57</sup> tanto em contextos de administrações à esquerda quanto à direita, tem deslegitimado demandas localizadas de usuários, tidos como entrançados “individualistas”, “resistentes a mudanças”, “conservadores” e “pouco informados” para contribuir para a melhoria dos serviços. A incorporação da questão da participação na agenda do setor ainda caminha a passos de tartaruga.<sup>58</sup>

As mudanças de linhas são decisões perenes em São Paulo. Uma vez que as linhas operam como fonte de rentabilidade e fluxos urbanos institucionalizados, alterações envolvem inevitavelmente negociações e reacomodações, caso a caso, de configurações de interesses antagônicos, alguns fragmentados (usuários), outros organizados (operadores privados), mas fundamentalmente localizados no espaço. De um lado, alterações nos quadros de partidas e itinerários podem

[55] Companhia Municipal de Transportes Coletivos, 1985.

[56] Para mais informações sobre o Infotrans, ver São Paulo Transportes, 2009.

[57] A racionalização das linhas visa organizar a rede de linhas de ônibus em um sistema tronco-alimentador. Neste, a rede de ônibus seria estruturada em torno de um esqueleto de linhas estruturais coletando a demanda nos grandes eixos da cidade, com pouca ou nenhuma sobreposição de linhas. Esses eixos seriam alimentados em trechos específicos por serviços com capilaridade pelos territórios mais afastados por meio de integrações.

[58] Os principais avanços contemporâneos resultaram das manifestações contra o aumento das passagens de ônibus de junho de 2013 em São Paulo, particularmente a criação do Conselho Municipal de Trânsito e Transportes e a abertura dos dados dos GPS dos ônibus.



[59] Lowi, 1964.

[60] São Paulo, 1986.

[61] Dados obtidos na SPTrans em 6 de maio de 2015.

[62] Essas informações estão presentes no “Anexo à Ordem de Serviço de Operação” de cada uma das linhas de ônibus da cidade, de 6 de maio de 2015.

[63] São Paulo Transportes, 2015.

[64] Carvalho, 2013.

promover o redirecionamento de passageiros transportados por uma dada concessionária para outras e, a depender dos instrumentos de remuneração, como argumentarei a seguir, podem levar a alterações na rentabilidade dos atores privados e suas parcelas de mercado. Por outro lado, mudanças afetam diretamente a qualidade das viagens ofertadas para diferentes usuários, como no caso do seccionamento de linha, no qual pode ocorrer a melhoria do acesso a viagens mais curtas e, por impor a necessidade do uso de mais de uma linha, a piora na realização de viagens longas. Em outras palavras, as decisões relativas a mudanças são altamente conflituosas e custosas para as administrações. Nos termos de Lowi,<sup>59</sup> é possível afirmar que o planejamento de linhas está imerso em uma arena redistributiva.

A oferta de diferentes serviços mais que dobrou nos últimos trinta anos. Em 1986, existiam 660 linhas.<sup>60</sup> Em 2015, estas chegaram a um total de 1.389.<sup>61</sup> Na atual rede de ônibus, 177 foram criadas na década de 1970, 157 na década de 1980, 161 na década de 1990, 518 nos anos 2000 e, por fim, 386 na década de 2010.<sup>62</sup> Realizadas em diferentes contextos político-institucionais, envolvendo diferentes infraestruturas de transportes (corredores de ônibus, faixas exclusivas, terminais e estações de metrô e trem) e ferramentas para o planejamento (gabaritos, catracas, hodômetros, validadores eletrônicos, GPS, softwares), as transformações do conjunto das linhas foram, em sua maioria, fragmentadas e incrementais. A narrativa proferida pelas burocracias e gestores sugere que estas teriam ocorrido na ausência de um “planejamento estrutural” (ou na presença de um “planejamento equivocado”), promovendo a ampliação da oferta nos grandes eixos viários sem avaliações sobre seus efeitos sobre a produtividade do sistema. Essas alterações teriam sido promovidas, sobretudo, para dar conta de demandas localizadas, como a criação de serviços nos bairros da periferia, pressões por alterações de operadores privados e a implementação fragmentada de projetos de racionalização das linhas.

Nas últimas três décadas, ocorreram apenas duas exceções ao incrementalismo, mais associadas a tentativas de planejamento estrutural. Primeiro, a criação de novas OSOs, pela incorporação e adaptação das linhas criadas pelo transporte clandestino e do transporte formal na implementação do Sistema Interligado. Dentre as OSOs existentes hoje, 223 foram criadas em 2003, permanecendo resquícios, entretanto, do planejamento dos períodos anteriores, com grande quantidade de sobreposições de linha e itinerários extensos.<sup>63</sup> O segundo caso foi a criação da Rede da Madrugada, de 151 linhas noturnas, pela administração Fernando Haddad, integralmente organizada sob o conceito de sistema tronco-alimentador.

Na categoria empregada por Bruno Carvalho<sup>64</sup> para descrever o espaço urbano, é possível sugerir que o conjunto de linhas pode ser

apreendido pela imagem do palimpsesto, um pergaminho cujo primeiro texto foi apagado para dar lugar a outro. Na medida em que esse agrupamento cresceu e se transformou em contextos político-institucionais distintos de disputa do valor produzido pelas linhas e das formas de deslocamento na cidade, fluxos foram criados, alterados, extintos e mantidos. Sendo rigorosos, portanto, poderíamos caracterizar as linhas de ônibus apenas como um agrupamento dissonante e não propriamente uma rede coesa, dotada de uma lógica única de estruturação. O passado nesse agrupamento, como num manuscrito reutilizado, pode se fazer presente mesmo quando parece ter sido descartado, enquadrando a política, como sugeriram Skocpol<sup>65</sup> e Marques,<sup>66</sup> respectivamente, como um legado de políticas públicas e espacial. Os esforços e preferências das administrações e burocracias são constrangidos pelas linhas institucionalizadas, afetando as tentativas futuras de implementação de políticas. O recorrente discurso da racionalização como projeto de governo e a avaliação de que esse agrupamento é um dos principais entraves para a melhoria da qualidade dos serviços evidencia esse enquadramento.<sup>67</sup> Por outro lado, a propinquidade dos fluxos espaciais institucionalizados também conforma as preferências dos usuários, como no caso da posição contrária ao seccionamento de linhas evidenciada nos conflitos recentes de reorganização de 45 linhas pela administração Fernando Haddad em outubro de 2013, preferindo serviços que permitam a realização de viagens longas através de uma única linha com grande itinerário, tal como ofertado pelos serviços mais antigos, produzidos em períodos de escassez de infraestrutura de transportes e tecnologias,<sup>68</sup> entre as décadas de 1970 e 1980, que permitem alternativas de viagens integradas não tarifadas.

As regulações dos serviços de ônibus sempre garantiram à prefeitura a autoridade formal pela aprovação de linhas, cabendo às agências estatais prescrever os parâmetros operacionais dos serviços. Todavia, pela baixa disponibilidade de recursos humanos para o planejamento de linhas na CMTC (e posterior SPTrans) e pelas relações principal-agente estruturadas pelos instrumentos empregados na entrega dos serviços para a produção de informação (catracas manuais, passes de papel e hodômetros)<sup>69</sup> em procedimentos com baixa regulação estatal até a implementação de novas tecnologias com o Sistema Interligado, as empresas de ônibus tiveram ampla capacidade para influenciar as características do conjunto das programações horárias.<sup>70</sup> Num contexto de assimetria de informação, delegação de responsabilidades e alta incerteza estatal quanto à validade de dados operacionais,<sup>71</sup> esses foram os principais responsáveis pela produção de dados.<sup>72</sup> Essa posição foi extensamente explorada pelas empresas em tentativas

[65] Skocpol, 1985.

[66] Marques, 1997.

[67] São Paulo, 1992; 2004; São Paulo Transportes, 2012.

[68] Particularmente, os terminais de ônibus e as diferentes tecnologias para o pagamento de tarifas, como validadores eletrônicos, bilhetes magnéticos e cartões inteligentes sem contato.

[69] Os efeitos da instrumentação da entrega dos serviços entre as décadas de 1970 e 1990 são analisados por mim em Campos, 2016.

[70] Essas considerações sugerem algumas limitações e possibilidades nas capacidades privadas e estatais para o planejamento de linhas. Contudo, esse não é objeto deste artigo. Essas dimensões são analisadas em minha dissertação de mestrado, ainda a ser defendida.

[71] A dúvida quanto à validade dos dados operacionais, produzidos majoritariamente por atores privados (Campos, 2016), empregados para a regulação dos serviços, era uma avaliação compartilhada por burocracias e gestores na CMTC entre as décadas de 1980 e 1990. Para mais exemplos, ver São Paulo, 1992; Mendonça, 1997; e Companhia de Engenharia de Tráfego, 1985.

[72] Essa atividade era realizada por seu próprio quadro de funcionários ou pela contratação de consultorias de engenharia.

[73] Como já afirmei em Campos (2016), além do planejamento de linhas, as formas pelas quais a produção de dados operacionais ocorria nos serviços de ônibus entre as décadas de 1970 e 1990 produziram às empresas de ônibus a capacidade privada de expansão da lucratividade por meio de estratégias ilegais de superestimação do valor das tarifas e injeção de passes de papel.

de introdução de vieses favoráveis para a produção da lucratividade no planejamento de linhas.<sup>73</sup>

Nessa dimensão, as estratégias das empresas privadas para a expansão da lucratividade variaram, sobretudo, de acordo com os instrumentos empregados para remuneração das organizações contratadas, organizando o fundo de financiamento dos serviços. Por efeito das diferentes localizações das fontes de maior lucratividade, essas instituições conformam percepções espaciais e preferência dos atores privados quanto ao tipo de linha mais adequado para a produção do lucro, incentivando diferentes estratégias na conformação das OSOs, conflitos político-espaciais e as probabilidades de formulação de certos tipos de linhas.

Na trajetória dos serviços de ônibus em São Paulo, existiram quatro instrumentos de remuneração. O primeiro, o modelo tarifa, foi formalmente regulado pela primeira vez pelo Decreto-Lei estadual n. 15.958, de 1946, e mantido pelo Decreto n. 2.215, de 1953, e pela Lei n. 8.424, de 1976. Nele, as organizações contratadas são remuneradas por meio do somatório da arrecadação tarifária pelos ônibus em operação, sendo essa a única fonte de financiamento dos serviços de ônibus. O segundo instrumento, o fator B, foi instituído pelos contratos de serviço prestado em 1992. Uma equação foi definida para o cálculo da remuneração, adequando quilômetros rodados e passageiros transportados e dissociando o valor das tarifas dos custos operacionais. Para além da arrecadação tarifária, ao fundo de financiamento dos serviços foram acrescidas parcelas do orçamento municipal, definidas anualmente pelo Executivo municipal. O terceiro instrumento, o “rateio”, foi instituído pelo Termo Aditivo n. 1, de 1993, em que a remuneração das empresas passou a ser limitada pelo total de receita tarifária. As empresas passaram a ser pagas pela razão do custo operacional de cada lote relativamente ao custo total do sistema. Por fim, os contratos de concessão e permissão do Sistema Interligado determinaram que a remuneração dos operadores fosse efetuada por passageiro coletado, estabelecendo um valor específico por unidade em cada uma das oito áreas de operação.

Para elucidar esse ponto, vejamos as relações entre instrumentos de remuneração, as preferências e estratégias privadas a partir dos dois primeiros casos.

No modelo tarifa, as preferências dos atores privados gravitam em torno da arrecadação tarifária. Quanto mais passageiros coletados, maior será a chance do aumento da lucratividade. Nesse caso, as estratégias empregadas pelos atores privados em torno da formulação da OSO variam em torno da demanda por itinerários com maior capacidade de coleta de passageiros (grandes eixos viários, traçado radial

bairro-centro), de preferência com grande rotatividade na viagem, redução ao máximo possível da frota referência e, por fim, a limitação do quadro de partidas, atentando para não causar um redirecionamento de passageiros para outras linhas. Em resumo, sua estratégia aqui torna-se a maximização da coleta de passageiros ao custo menor possível, com impactos negativos sobre a magnitude da oferta.

Esse instrumento estrutura uma relação altamente conflituosa entre os atores privados por localizações e viários particulares, em que suas preferências são direcionadas à operação em espaços dotados de grande fluxo de passageiros. Em outras palavras, as características dos fluxos urbanos organizam a disputa política. Uma vez que estas determinam a variação da lucratividade, o modelo tarifa amplia a resistência dos atores privados em relação à criação de linhas com menores lotações e maior flexibilidade de itinerários por parte das administrações municipais, por exemplo, em projetos de redução de sobreposição e seccionamento de linhas de ônibus.

No fator B, a preferência dos atores privados é direcionada para a magnitude da oferta contratada. Nesse caso, as estratégias adotadas pelos atores privados no processo de formulação das OSOs variam em torno da demanda por aumento de itinerários, com menor importância quanto a localizações específicas, aumento da frota referência e o aumento no quadro de partidas. Logo, a estratégia pode ser resumida na busca da contratação de cada vez mais oferta, independentemente da quantidade de passageiros coletados — quanto maior a oferta, maior probabilidade de expansão da lucratividade. A circulação de veículos com menor lotação deixa de ser um problema econômico para as empresas, permitida pela incorporação do orçamento municipal no fundo de financiamento dos serviços.

A espacialização dos conflitos adquire novos contornos, tornando-se mais uma luta por fatias de mercado e autorização de ampliação dos serviços com o Estado e menos por localizações e fluxos específicos entre atores privados. Nesse caso, portanto, os problemas enfrentados pela administração municipal passam a ser a verificação da necessidade real das demandas e a baixa produtividade dos serviços. Por outro lado, o fator B permite uma maior flexibilização dos itinerários.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este artigo teve como objetivo fornecer algumas contribuições para o estudo da economia política das empresas privadas de transportes por ônibus, por meio da análise de sua trajetória de estruturação e das formas pelas quais instituições particulares e o espaço urbano têm enquadrado as disputas políticas em torno do planejamento de linhas de ônibus.

Vimos que a participação privada nos serviços foi grande desde o surgimento das primeiras ofertas, na década de 1920, em São Paulo. A composição do conjunto das empresas foi fortemente influenciada pelos arranjos institucionais e espaciais estabelecidos por leis municipais regulando as características das contratações. Com exceção do período de forte crise e redução da coleta formal de passageiros, promovido, sobretudo, pela redução do fundo de financiamento dos serviços e da expansão do transporte clandestino, pode-se afirmar que a principal característica dessa trajetória até o período recente foi a concentração de capital. Ou seja, um processo localizado internamente aos atores privados, com alguns poucos grupos com fortes estratégias de expansão de parcelas de mercado, ao mesmo tempo que outros pouco ampliaram ou apenas mantiveram suas parcelas desde a década de 1980. Atualmente, o mercado é composto pelas maiores frotas já registradas na história dos serviços, grande heterogeneidade entre organizações e o menor número de atores privados já contratados.

As linhas de ônibus são fluxos urbanos institucionalizados no instrumento da OSO, construídos e reconstruídos, sobretudo, de forma incremental no município. São um agrupamento dissonante que pode ser apreendido pela imagem do palimpsesto, isto é, um conjunto de sobreposições, ao mesmo tempo instituições e fluxos urbanos, produzidos por diferentes processos político-institucionais no planejamento de linhas. Argumentou-se que estas operam como legado espacial e de políticas públicas, enquadrando os conflitos políticos, as preferências e estratégias das administrações, burocracias, usuários e empresas privadas na conformação dos serviços de ônibus. Imersas numa arena redistributiva, as mudanças de linhas envolvem decisões altamente conflituosas e custosas politicamente para as administrações, por abarcarem constantes acomodações e reacomodações de benefícios e interesses antagônicos localizados no espaço.

Por sua vez, as empresas privadas de ônibus participaram ativamente do planejamento de linhas, por meio da produção de dados operacionais para subsidiar novas programações horárias, o que permitiu amplo espaço para a incorporação de vieses a favor de seus interesses econômicos. Nessa esfera, suas preferências e estratégias para a conformação das OSOs variaram, sobretudo por efeito de diferentes instrumentos para a remuneração das organizações contratadas. Essas instituições estruturam diferentes conflitos políticos, os efeitos particulares dos fluxos e espaços urbanos na política e as distintas probabilidades de produção de tipos de linhas de ônibus.

Este artigo sugere a urgência de dois deslocamentos nas interpretações relativas ao processo político desses serviços. Primeiramente, a incorporação e politização do planejamento de linhas no debate público, restrito à tarifação dos serviços na maioria dos casos. Em segun-



do lugar, a produção da crítica a explicações enquadradas na chave da captura do Estado por parte das empresas privadas de ônibus. Apesar de não ter se debruçado especificamente sobre a análise de casos específicos, este artigo sugere que a explicação dos resultados do planejamento de linhas reside nas configurações entre atores estatais e não estatais, instituições, procedimentos, instrumentos, recursos estatais e privados e os legados espaciais e de políticas públicas, não sendo, portanto, possível (e suficiente) afirmar meramente que os atores privados *governam* (ou *mandam*) pela existência de um jogo de soma zero nos serviços de ônibus.

Este trabalho é apenas um pontapé inicial na grande tarefa de abertura da caixa-preta dos transportes coletivos, sendo necessários outros estudos, debruçados, por exemplo, sobre os seguintes tópicos: os processos decisórios nas políticas públicas (tarifação, contratação das organizações privadas, projetos de construção de infraestruturas); a instrumentação (nas esferas de controle/monitoramento da entrega dos serviços, produção de dados operacionais e gestão financeira) e suas relações com agendas políticas específicas e a construção de capacidades estatais; a instrumentação (métodos de cálculo de tarifas e planilhas de custos), os circuitos de valorização das empresas privadas e suas estratégias de expansão da lucratividade; os processos políticos na entrega dos serviços; os vínculos entre burocracias, governos, empresas privadas e políticos. Urge a maior atenção das ciências sociais para esses processos políticos singulares das cidades brasileiras.

MARCOS V. L. CAMPOS é pesquisador júnior no Centro de Estudos da Metrópole e mestrando em ciência política no Departamento de Ciência Política da USP.

Recebido para publicação  
em 5 de fevereiro de 2016.

Aprovado para publicação  
em 25 de abril de 2016.

#### NOVOS ESTUDOS

CEBRAP

105, julho 2016

pp.35-53

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brasileiro, Anísio. "Do artesanato à moderna gestão empresarial das empresas privadas de ônibus urbano no Brasil". In: Orrico Filho, Rômulo Dante et al. *Ônibus urbano: regulamentação e mercados*. Brasília: LGE, 1996.
- Caldeira, Teresa. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Ed. 34, 2000.
- Campos, Marcos V. L. "Territórios de fronteiras: notas sobre os capitais dos transportes urbanos". In: 5º Seminário Discente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. São Paulo: USP, 2015. Disponível em: <https://politicaourbanocem.wordpress.com/>. Acesso em: 14 jun. 2016.
- . "Circulando e produzindo informações (e valor) nos serviços de ônibus". In: 6º Seminário Discente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. São Paulo: USP, 2016. Disponível em: <https://politicaourbanocem.wordpress.com/>. Acesso em: 14 jun. 2016.
- Carvalho, Bruno. *Porous City: A Cultural History of Rio de Janeiro*. Liverpool: Liverpool University Press, 2013.
- Cheibub, José Antônio Borges. *Capacidade de governo no serviço de transporte público: o caso de São Paulo*. São Paulo: Inst. de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, 1985.
- Companhia de Engenharia de Tráfego. *Boletim Técnico*, n. 34. São Paulo: Secretaria Municipal de Transportes, 1985.
- Companhia Municipal de Transportes Coletivos. *Manual de Operações: Programação de Linhas — Anexo 7*. São Paulo: CMTC, 1985.
- Hall, Peter; Taylor, Rosemary. "As três versões do neoinstitucionalismo". *Lua Nova*, n. 58, pp. 193-223, 2003.
- Henry, Etienne; Zioni, Silvana. "Ônibus na metrópole: articulações entre iniciativa privada e intervenção pública em São Paulo". In: Brasileiro, Anísio; Etienne, Henry (Orgs.). *Viação ilimitada: ônibus nas cidades brasileiras*. São Paulo: Cultura, 1999.

- Higa, Caio Vinicius. *Políticas de transporte coletivo em São Paulo entre 2001 e 2010: meio ambiente construído, sistemas técnicos e organização dos serviços de transporte*. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) — Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas/USP, São Paulo, 2012.
- Hirata, Daniel Veloso. "Produção da desordem e gestão da ordem: notas para uma história recente do transporte clandestino em São Paulo". *Dilemas — Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 4, n. 3, pp. 441-465, 2011.
- Itacarambi, Paulo. *A administração da operação do transporte coletivo por ônibus em São Paulo: pública ou privada?* Dissertação (Mestrado em Administração) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo/FGV, São Paulo, 1985.
- Lascoumes, Pierre; Le Galès, Patrick. "Understanding Public Policy through Its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation". *Governance*, v. 20, n. 1, pp. 1-21, 2007.
- Lowi, Theodore. "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory". *World Politics*, v. 16, n. 4, pp. 677-715, 1964.
- Marques, Eduardo. "Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos". *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 43, pp. 67-102, 1997.
- . "De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas". *Novos Estudos - Cebap*, n. 105, pp. 15-33, 2016.
- Mendonça, Adolfo Luis Machado de. *Gestão pública, regulamentação e flexibilidade de planejamento: a experiência da "municipalização" do transporte coletivo em São Paulo (1989-1992)*. Dissertação (Mestrado em Administração) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo/FGV, São Paulo, 1997.
- Mills, C. Wright. *The Power Elite*. Nova York: Oxford University Press, 1956.
- Orrico Filho, Rômulo Dante; Santos, Enilson Medeiros dos. "Transporte coletivo urbano por ônibus: regulamentação e competição". In: Orrico Filho, Rômulo Dante et al (Orgs.). *Ônibus urbano: regulamentação e mercados*. Brasília: LGE, 1996.
- São Paulo (cidade). *Plano municipal de transportes coletivos*. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 1986.
- . *São Paulo Interligado: o plano de transporte público urbano implementado na gestão 2001-2004*. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2004.
- São Paulo Transportes. *Normas e procedimentos: criação de linhas no sistema de transportes*. São Paulo: SPTrans, 2006.
- . *Sistema informatizado para a gestão do transporte coletivo do município de São Paulo*. São Paulo: SPTrans, 2009.
- . "Coletivo". *Revista Técnica da São Paulo Transportes*, n. 1, 2012.
- . *Anexo I: O transporte coletivo público de passageiros no município de São Paulo*. São Paulo: SPTrans, 2015.
- Sávio, Marco Antônio Cornacioni. *A cidade e as máquinas: bondes e automóveis nos primórdios da metrópole paulista, 1900-1930*. São Paulo: Annablume; Fapemig, 2010.
- Secretaria Municipal de Transportes. *Municipalização dos ônibus da cidade de São Paulo*. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 1992.
- Skocpol, Theda. "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research". In: Evans, Peter; Rueschmeyer, Dietrich; Skocpol, Theda (Orgs.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- Stiel, Waldemar. *História dos transportes coletivos em São Paulo*. Porto Alegre: McGraw-Hill Brasil, 1978.
- Zioni, Silvana. *Transporte público em São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) — Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/USP, São Paulo, 1999.