

RESUMO DE LIVRO

VIAÇÃO ILIMITADA. ÔNIBUS DAS CIDADES BRASILEIRAS

Anísio Brasileiro,

Etienne Henry & Turma

Cultura, São Paulo, 1999, 636 páginas

NOTA DA EDITORA

A revista TRANSPORTES publica nesta edição um RESUMO DE LIVRO, em lugar da tradicional seção RESENHA. A razão para a exceção encontra-se nas características particulares da obra selecionada. Num quadro onde ainda são raros os casos de livros publicados no Brasil sobre a área de Transportes, *Viação Ilimitada* destaca-se por reunir um conjunto amplo de autores, pesquisadores e profissionais do setor, que apresentam uma discussão conceitual e uma análise do transporte por ônibus em diversas cidades brasileiras. O *Resumo & Extratos* de **Viação Ilimitada** foi preparado pelos organizadores do livro Anísio Brasileiro e Etienne Henry, e foi publicado originalmente pela Cultura Editores Associados em 1999.

RESUMO

Aqueles que vivem quotidianamente o transporte são os que menos conhecem as condições nas quais o serviço é produzido pelas empresas, sob a tutela dos poderes públicos. As condições concretas de prestação deste serviço público, cuja responsabilidade recai mais e mais sobre operadores privados, estão em plena redefinição no mundo inteiro. Há meio século, o Brasil se tem distinguido dos outros países da América Latina por dispor uma possante oferta privada de transporte coletivo por ônibus, sobre a base de uma concentração induzida em grandes empresas. Sendo assim, o empresário brasileiro vem a ser, de certo modo, um pioneiro no panorama mundial. Todavia, tanto sua gênese quanto seu modo de

organização interna são pouco familiares tanto para o público quanto para os especialistas no assunto.

Distante da gestão que prevalece nas lógicas industriais ou na produção de outros serviços urbanos, a organização do transporte no Brasil não é isenta de falhas e limites, que se tornam mais evidentes no quadro atual das reais dificuldades dos poderes públicos quando pretendem chamar para si a tarefa de atender às necessidades de deslocamentos das populações urbanas. Se é certo que subsistem problemas no setor, como o primado da produtividade sobre a qualidade, o gerenciamento familiar ainda predominando sobre uma visão moderna da empresa ou as pretensões de afirmação monopolística frente ao Estado regulamentador, também é fato que os empresários do ramo acumularam um saber inquestionável e de grande interesse científico e prático.

No Brasil, fatores históricos e sócio-econômicos deram origem a uma estrutura de produção de serviços de transportes que, a partir de uma oferta atomizada e de tipo artesanal predominante até os primeiros anos da década de 70, veio sofrendo rápida evolução no sentido de uma concentração crescente, cujo resultado foi a conformação de grandes empresas. Em contraposição ao transportista isolado, que ainda caracteriza o panorama latino-americano, a viação é a entidade que mais se aproxima da tipificação do universo brasileiro do transporte urbano. Ora, qual dimensão analítica subentende essa contraposição entre as denominações hispânica e lusófona, que definem uma realidade aparentemente comum?

Várias perguntas científicas de alcance geral são aqui respondidas. Uma delas diz respeito à suposta inexistência de economia de escala no setor de transporte: a análise da experiência brasileira desdiz esse postulado clássico, em particular em São Paulo. Outra se refere à privatização, receita que carece de sentido *stricto sensu* num país onde, historicamente, o transporte urbano foi sempre majoritariamente controlado pela iniciativa de proprietários que alcançam níveis importantes de acumulação. Aliás, esse é um dos segredos do sucesso de uma experiência como a de Curitiba, mundialmente valorizada como modelo sob a óptica do

desenvolvimento sustentável. Outro tema recorrentemente discutido em nível internacional é o da regulamentação do serviço, incluindo parcerias e montagem de instâncias reguladoras desde o âmbito dos municípios; aqui, também, o Brasil tenta fórmulas originais, como no caso de Recife. Geralmente financiado pelos usuários, o transporte urbano não deixa de ser um tema importante da política local, que se expressa tanto através de fortes movimentos sociais quanto de originais modalidades de participação dos cidadãos. O impacto do transporte coletivo sobre o espaço construído é decisivo, inclusive em cidades modernistas como Brasília, onde o deslocamento das populações entre centro e periferia contradiz o planejamento original. Produtividade, qualidade do gerenciamento, impacto do serviço na urbanização são outros temas tratados. Em síntese, faz-se uso de uma abordagem sistêmica pelo jogo de atores na cena dos transportes, no qual se destaca o desenvolvimento de um profissionalismo – o do empresário do setor, hoje ameaçado pelo crescimento de modalidades individuais e semicoletivas de deslocamento.

O livro reúne artigos originais e resultados parciais de pesquisas realizados no quadro de um projeto amplo, "Trajetória e perspectivas de uma profissionalidade urbana: os transportadores brasileiros", desenvolvido em cooperação internacional. Organizado em três seções, que cruzam aspectos analíticos e empíricos, gerais e locais – A: Viação e tutela sobre os transportes, B: Crescimento e gerenciamento da viação e C: Ônibus na economia e na cidade -, ele oferece, além de um panorama geral (com dados originais provindo de pesquisas de campo), oito capítulos que se referem especificamente às metrópoles de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Brasília, Curitiba, Recife, Porto Alegre, Campinas, Natal e Fortaleza.

A seguir, são apresentados um Sumário e Extratos dos diversos capítulos do livro.

SUMÁRIO

Seção A

- I - Secretaria de Viação, fabricação e promoção do sistema ônibus brasileiro
- II - Ônibus na metrópole, articulações entre iniciativa privada e intervenção pública em São Paulo
- III - Sucesso metropolitano no Recife, influências estatal e empresarial no Nordeste

Seção B

- IV - OnibuCad, cadastramento tipológico e dinâmico de escala da viação
- V - Capacidade gerencial das empresas de ônibus frente ao órgão gestor em Belo Horizonte
- VI - Modernização, abordagem empírica das empresas frente às exigências do transporte
- VII - Ônibus e lotação, convívio regulamentado em Porto Alegre

Seção C

- VIII - Esquema analítico dos funis, da produção simples do serviço à empresa capitalista de transporte
- IX - Hegemonia privada, da capital do bonde ao ônibus no Rio de Janeiro
- X - Nos caminhos da qualidade, encontro entre empresas e prefeitura em Campinas
- XI - Rede integrada e viação diante do modelo urbanístico de Curitiba
- XII - Cidade modernista e duopólio privado no transporte em Brasília

EXTRATOS

A I - Secretaria da viação, fabricação e promoção do sistema ônibus brasileiro

Anísio Brasileiro & Etienne Henry

Em que medida o ônibus urbano teria sido fruto de uma política concertada e perene ou conseqüência de insuficientes e descontínuas intervenções públicas? Se comparada com o resto da América Latina, destaca-se a dimensão nacional da política brasileira. Mas, quando confrontada às legítimas reivindicações de autonomia e soberania dos poderes locais, evidenciam-se seus defeitos. Entre ambas as visões, o deslize semântico da palavra viação – que qualificava o órgão público encarregado do setor e de sua infra-estrutura e passou a denominar as empresas de ônibus urbanos – significaria uma involução das realidades contempladas? /.../ De simples condicionante de um vigoroso regime de acumulação capitalista, o transporte voltou a ser um dos pontos principais da *via crucis* das grandes metrópoles e a exacerbar tensões sociais, que iriam requerer uma intervenção pública mais pronunciada. Mobilização estatal e social marcaram as três últimas décadas, transformando o transporte em “problema social”. /.../ Concentração e modernização, acompanhadas de perto pela indústria automobilística, suscitadas pelo beneplácito da tutela estatal, parecem ser as principais chaves explicativas do milagre que transformou um tradicional artesanato corporativo em empresariado possante, organizado em grupos econômicos poderosos e influentes instâncias representativas da classe.

A II - Ônibus na metrópole, articulações entre iniciativa privada e intervenção pública em São Paulo

Etienne Henry & Silvana Zioni

O caráter peculiar paulistano é o da opção preferencial rodoviária, marcada não apenas pelos cinquenta anos de dominação de uma grande companhia municipal de transportes coletivos – a CMTC, hoje reduzida ao órgão gestor SPTrans -, mas também pela constituição de um empresariado local que tomou o lugar do capital estrangeiro responsável pela operação dos bondes desde fins do século passado. /.../ Em que a intervenção do poder público ajudou ou limitou esse processo de concentração e modernização

empresarial? Ou, vice-versa, em que medida o dinamismo do capital estrangeiro (de origem inglesa ou canadense), de imigrantes italianos ou portugueses, de outros estados (sobretudo mineiros) ou mesmo local aliviou ou agravou a responsabilidade do Estado, que pôde se manter praticamente apenas no papel de poder concedente? Quais os limites técnicos e, antes de mais nada, econômicos e sociais, que também asseguram essa articulação, no momento em que São Paulo chega ao patamar do colapso generalizado dos serviços urbanos? /.../ Assim, na metrópole paulistana, em parte por causa da má articulação entre público e privado e em parte pela própria dinâmica da cidade e do seu transporte, a mobilidade se pratica ao ritmo de uma desenfreada dança da solidão, uma vez que essa parceria trouxe desilusão...

A III - Sucesso metropolitano no Recife, influências estatal e empresarial no Nordeste

Anísio Brasileiro & Enilson Santos

Nos espaços urbanos e metropolitanos das capitais do Nordeste, pode-se tentar validar a hipótese da vigência nacional da moderna empresa privada capitalista e sua articulação com a empresa pública local. /.../ A concentração e modernização das empresas pernambucanas de ônibus encontra seus limites em sua própria formação. Baseada em capital puramente local e familiar, mantém sólidos laços com a estrutura econômica e social da região, atuando em um mercado de transporte fechado e em situação relativamente estável nos últimos anos. /.../ Recife constitui um caso exemplar: ali, a força motriz dos processos de unificação do mercado e de concentração empresarial está na ação do poder público através da EMTU. Nessa condição, pode-se falar em sucesso estatal, embora único (em particular, no que diz respeito à coordenação metropolitana). Fortaleza, ao contrário, aponta para o fato de que são as empresas que estendem sobre todo o espaço metropolitano a sua lógica de atuação, muito embora recentemente o poder público venha assumindo um papel de relevo. Ambos os casos produzem, então, respostas antagônicas à pergunta sobre quem exerce o papel principal no processo de modernização das empresas privadas.

B IV - OnibuCad, cadastramento tipológico e dinâmico de escala da viação

Etienne Henry

Da simples contagem por pesquisa direta, espera-se estabelecer uma tipologia de empresas, agrupá-las segundo critérios de qualidade ou de eficiência, deduzir graus de modernidade ou degraus de escala – e até reconhecer um ideal de tamanho ótimo de unidade operadora, caso este exista. Mais ainda: no levantamento de indicadores quantitativos sobre diversas características físicas, operacionais e gerenciais das empresas, aprofunda-se a tipologia, estabelecem-se critérios de comparação entre empresas e verifica-se a interpretação dessa realidade. Pode-se, então, confrontar o conhecimento adquirido empiricamente com os postulados científicos que guiam o raciocínio universal sobre transporte, o pensamento econômico e mesmo abordar questões do urbanismo voltado para o cidadão. /.../ Viações individuais, artesanais, familiares e tradicionais, como empresas evolutivas, modernizantes, hegemônicas e monopolizantes, todas essas formas de operação do serviço constituem tipos não redutíveis à contagem operada. Nem a relação entre elas pode ser enfocada apenas numa visão evolucionista de uma a outra forma, sob a égide do processo de concentração limitado ao capital investido nos ônibus.

B V - Capacidade gerencial das empresas de ônibus frente ao órgão gestor em Belo Horizonte

Vera Cançado, Marcus Vinícius Cruz,

Moema Siqueira & Fernanda Watanabe

Observa-se, na especificidade de Belo Horizonte, como, até hoje, mantêm-se ali empresas de pequeno a médio porte – em que predomina ainda um tipo de gerenciamento de cunho tradicional, familiar e paternalista –, lutando pelo poder em um sistema de transporte relativamente pouco concentrado, que os órgãos públicos tentaram racionalizar através de repetidos esforços de intervenção. /.../ A posição de destaque do empresariado mineiro deve-se tanto ao caráter pioneiro de algumas fórmulas locais de tutela pelo poder público quanto ao seu poder de influência, que extrapola o cenário local. Além de sua característica habilidade no relacionamento com o órgão gestor e com a categoria de trabalhadores e de expandir seus negócios para outras cidades brasileiras, os operadores mineiros

detêm o reconhecido mérito de construir uma férrea unidade patronal e de assumir um papel de representação corporativa nacional.

B VI - Modernização, abordagem empírica das empresas frente às exigências do transporte

Joaquim Aragão

No setor, a modernidade aparece, inicialmente, no tamanho da frota e no escopo das atividades empresariais. Mais recentemente, é o uso da informática, introduzido em diversos campos gerenciais – pelo menos no território da garagem – que configura a modernidade. Já no controle operacional e de arrecadação tarifária, esse processo ainda é incipiente, pois intervém aí o poder público na função de condicionador da modernidade do setor. A modernização do uso do capital se estende também para o campo das relações com os fornecedores. /.../ De qualquer forma, vai aí a lição: só se pode esperar modernização conseqüente da empresa brasileira se (i) a gestão pública for modernizada; (ii) as relações público/privado forem modernizadas; e (iii), na medida em que o setor sindical dos empregados seja considerado um ator relativamente autônomo nesse jogo, as relações sindicais forem igualmente modernizadas.

B VII - Ônibus e lotação, convívio regulamentado em Porto Alegre

Beatriz Costa, Luis Antonio Lindau,

Christiane Nodari, Luiz Senna & Ivanice Veiga

A Região Metropolitana de Porto Alegre – RMPA destaca-se por duas manifestações pioneiras no quadro brasileiro do setor de transportes urbanos: a Carris, mais antiga operadora pública de ônibus do país, ainda em atuação, e o mais antigo sistema regulamentado de lotações. Analisando-as em perspectiva histórica, seríamos tentados a imaginar um cenário gerencial caracterizado por ações regulatórias concatenadas, que garantiriam um espaço único de convivência para os diferentes modais de transporte no âmbito geográfico de Porto Alegre e da RMPA. Porém, tal não é o caso. /.../ Não obstante a inexistência de um órgão único de gerenciamento, persiste a histórica tradição de regulamentação do transporte coletivo, que tem evitado investidas do setor informal e mantido a RMPA fora da lista das áreas urbanas brasileiras assoladas pelo transporte não regulamentado. /.../ Pelo modelo de escolha modal

estimado na pesquisa com os porto-alegrenses, verifica-se que a lotação desempenha papel dual na relação com o sistema ônibus: como substituto, quando atrai usuários do automóvel; e como concorrente, quando capta passageiros do ônibus.

C VIII - Esquema analítico dos funis, da produção simples do serviço à empresa capitalista de transporte

Etienne Henry

O transporte urbano pode ser analisado como produto de uma realidade filtrada em funis, ou coada duas vezes: (i) na relação entre oferta e demanda, input/output, produção/consumo, e (ii) em relação a variáveis exógenas ou determinantes do âmbito dessa relação entre a atividade e o mercado. Analiticamente, convém começar pela primeira operação de filtragem, a coa que purifica a nata é também coação dos usuários, assim segmentados nos diversos mercados. Observa-se logo como é realizado tal processo em um funil invertido, que combina de maneira simples os fatores da produção, objetivando sua expansão pelo conjunto da economia.

C IX - Hegemonia privada, da capital do bonde ao ônibus no Rio de Janeiro

Rômulo Orrico & Enilson Santos

Busca-se orientar a análise do desenvolvimento dos transportes públicos na cena metropolitana carioca com ênfase nos conflitos de mercado, dando destaque ao caráter meramente formal da atividade reguladora do poder público. Na verdade, ele atua tão somente no sentido de institucionalizar movimentos já previamente definidos pelos processos de constestação e acomodação, de conflito e consenso, realizados no seio da estrutura empresarial privada – seja aquela dedicada ao negócio urbano de valorização fundiária e/ou imobiliária, seja a ofertante dos serviços de transporte.

C X - Nos caminhos da qualidade, encontro entre empresas e prefeitura em Campinas

**Marcos Bicalho, Jurandir Fernandes
& Dominique Mouette**

Para sobre os que lidam com o transporte em Campinas a seguinte questão: por que o número de passageiros do transporte coletivo urbano se manteve praticamente estagnado nos anos 80 e entrou em

queda nos anos 90? Aparente contradição, uma vez que o período assistiu à organização de uma Secretaria Municipal de Transportes e de uma empresa pública para gerenciar o trânsito e o transporte da cidade; a regulamentação do setor foi modernizada; construíram-se terminais para a implantação de sistemas tronco-alimentadores; ampliou-se a frota de ônibus, que foi também renovada e modernizada. /.../ O crescimento relativo da frota de automóveis é muito mais forte que o da frota de ônibus do sistema municipal, que recebe também a concorrência do transporte fretado, tanto regular quanto clandestino.

C XI - Rede integrada e viação diante do modelo urbanístico de Curitiba

Anísio Brasileiro

Erigida em modelo e mundialmente conhecida pela original política de transporte que aplica há décadas, a experiência de Curitiba apresenta méritos inquestionáveis. Para além das competentes e originais propostas técnicas ou urbanísticas, o que tem garantido o sucesso das iniciativas públicas e a habilidade para gerir conflitos são as relações entre os atores – neste caso, favorecidas por uma excepcional continuidade administrativa em um contexto econômico, urbano e político muito rico. Em Curitiba, a operação dos transportes por ônibus sempre foi da exclusiva responsabilidade do setor privado. Assim, cabe perguntar: por que e em que medida o empresariado se adaptou ao modelo público de gestão dos transportes, pedra angular do projeto urbanístico dos técnicos e prefeitos locais? Da resposta a esta pergunta depende, em boa parte, tanto a clarificação de um dos elementos chaves da fórmula curitibana quanto a descoberta de alguns de seus limites, bem como a possibilidade de reproduzir esse modelo.

C XII - Cidade modernista e duopólio privado no transporte em Brasília

**Nazareno Affonso, Etienne Henry &
Maurício Muniz**

Brasília apresenta-se tanto como uma tentativa de resolver os problemas da vida urbana quanto como um nó de contradições entre o espaço construído e a vivência social. Genialmente concebido, amplamente discutido em nível internacional, o urbanismo regente

nesse “monumento para o século XXI” absorve muitas concepções que se pensavam válidas para regular a vida na urbe. /.../ Quem é mais pobre mora mais longe do centro e tem menos oportunidade de se deslocar, embora tenha mais necessidades de aceder ao ponto de concentração de 70% dos empregos... E quem é mais rico tem menor acesso ao transporte coletivo, embora se desloque mais vezes por dia num espaço bem mais circunscrito. Tal é o verdadeiro movimento no DF: bastante segregado, embora 59% das viagens se realizem ainda por ônibus, ao contrário do esquema de urbanismo residencial-automobilístico inicialmente proposto... /.../ De fato, moradores, transportadores e rodoviários vieram facilitando uma impensada estruturação do espaço urbanizado: o transporte coletivo faz definitivamente parte daqueles elementos que produziram o “urbanismo real”, em franca subversão ao raciocínio racionalizante e construindo de fato a “cidade sobre rodas”.