

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da
Universidade de São Paulo - **FAU- USP**

AUP 272

ORGANIZAÇÃO URBANA e PLANEJAMENTO

Monografia Individual

TRANSPORTE PÚBLICO:

ÔNIBUS - OPÇÃO ULTRADESENVOLVIMENTISTA

Professor: Csaba Deák

Aluna : **Nicole Sneider Unger** - 5144010

email para comentários: unger.nicole@gmail.com

TRANSPORTE PÚBLICO:

ÔNIBUS - OPÇÃO ULTRADESENVOLVIMENTISTA

Introdução ao tema

Não é surpresa que uma metrópole como São Paulo apresente um trânsito caótico e uma superlotação dos meios de transportes públicos, como de fato ocorre. O setor de transportes vem se apresentando como alvo de críticas e pressões políticas, uma vez que os transportes de massa (trens e metrô) são insuficientes. Esta situação é crítica, visto que o ônibus é o transporte coletivo mais utilizado e do qual a cidade de São Paulo mais depende.

Como se sabe e segundo as palavras de Kurassawa (2005), o transporte coletivo urbano é um “elemento determinante da qualidade de vida nas grandes cidades, onde a mobilidade é um fator inerente ao processo produtivo, econômico e social”. O que vemos hoje é consequência de ações políticas ao longo dos anos. Hoje, a circulação vem sendo uma das principais causas de perdas econômicas.

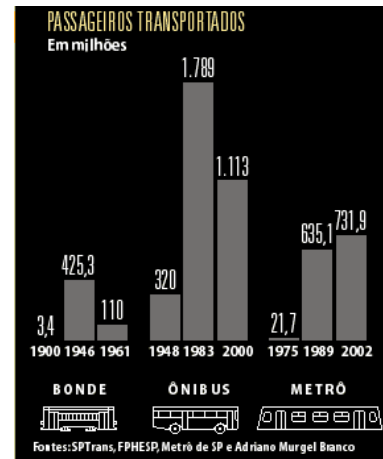
Ao longo da história de São Paulo, investimentos em transporte coletivo foram poucos e insuficientes, fazendo com que os cidadãos prefiram o transporte individual, e aqueles que não têm as condições de tê-lo, dependem principalmente do ônibus, já que a rede de trilhos é muito modesta. Congestionamentos, horas perdidas, privilégio do transporte privado em detrimento do público configuram o cenário atual.

Visto os fatos, venho através deste texto analisar as ações que levaram a uma preferência por investimentos no transporte público sobre rodas e implicou no que foi exposto acima.

Análise histórica

Ao longo das primeiras décadas do século XX, São Paulo passou por uma expansão urbana intensa favorecida pela ampliação da rede de transporte público eletrificado: o bonde. A São Paulo Railway, Light and Power Company LTd. (empresa estrangeira de capital privado) tinha recebido por transferência do Estado a concessão para organizar, construir e operar linhas de bonde por tração elétrica para diversos pontos da cidade e seus subúrbios por 40 anos. Nesse momento, vemos o início do tratamento do setor transporte como um mercado.

Os bondes, já no ano de 1920, começaram a sofrer limitações de rede, energia e investimentos. Nesse momento viu-se a necessidade de se instalar um meio complementar, adotando-se então os auto-ônibus. Como consequência da implantação



desse sistema complementar obteve-se uma maior flexibilidade para o atendimento de loteamentos que começavam a se afastar das linhas de bonde.

Nos anos 20, o bonde foi sendo substituído principalmente por ônibus importados. A empresa São Paulo Tramway Light and Power Company Limited, em 1930, até apresentou um plano de integração dos transportes urbanos, incluindo um sistema metroviário, entretanto este não foi aceito pela Prefeitura.

O período de 1930 a 1945 é uma fase na qual se vêem as transformações institucionais que ampliaram a atuação do Estado na economia nacional. Em São Paulo, constituiu-se a primeira empresa pública de transporte coletivo.

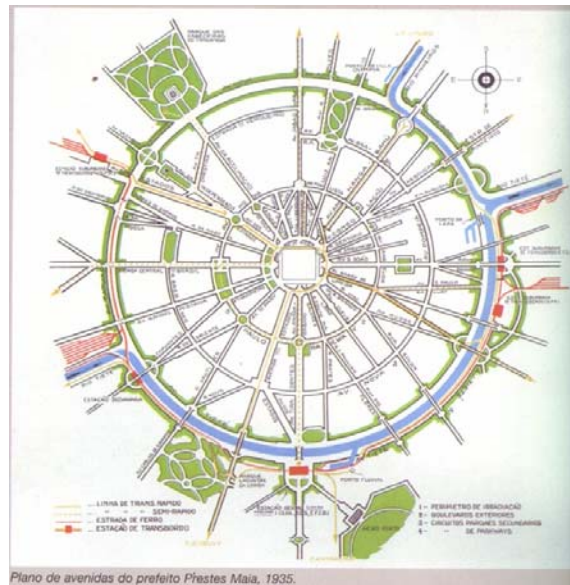
Em 1930, São Paulo possuía 900 mil habitantes. O engenheiro Francisco Prestes Maia, atendendo a uma solicitação do prefeito Pires do Rio, elaborou o conhecido Plano de Avenidas, publicado no mesmo ano. Este claramente privilegiava o automóvel ao propor a construção de várias vias, privilegiando o transporte individual. Entretanto, não podemos esquecer que o ônibus circula nas mesmas vias, tornando-se muito mais viável investir em frotas de ônibus do que em linhas de metrô.

Em 1939, o prefeito Prestes Maia cria a Comissão de Estudos de Transportes Coletivos do Município de São Paulo (CETS), que tinha como função principal elaborar um programa para a administração municipal assumir o controle dos transportes públicos da Capital. Além disso, a comissão estava incumbida de desenvolver um grande plano integrado e global de transportes urbanos, concebido em 1943. Essa comissão foi responsável pela elaboração de um recenseamento do transporte coletivo em todos os distritos em que se dividia a cidade, identificando os meios de locomoção utilizados.

Já em 1941, o governo federal prorrogou compulsoriamente a concessão da São Paulo Tramway Light and Power Company Limited devido à segunda guerra mundial. A liberação da Light só ocorreu em 1945, após o término da guerra. Ainda em 1941 vemos um fato relevante: o número de ônibus cresceu e superou os mil veículos, passando a transportar a maior parte dos passageiros, enquanto que o número de bondes estagnou em 500. No total, 37 empresas exploravam 90 linhas que circulavam pelo município. Ou seja, o transporte coletivo já nesse momento está nas mãos de várias empresas diferentes, com interesses muitas vezes divergentes do Estado.

A criação da Companhia Municipal de Transportes Coletivos (CMTc) em 1947 é um fato bastante importante no contexto da história dos transportes. A prefeitura determinou a transferência do patrimônio da Light relativo a este serviço para a nova companhia e decidiu que as empresas privadas passariam a operar somente as linhas de ônibus fora do perímetro urbano. A criação da CMTc representou, além de uma ampliação da atuação do Estado nos assuntos econômicos, mas também através da ampliação dos serviços de transporte por ônibus, passar a atender áreas urbanas fora de influência das linhas do bonde, e assim permitir uma expansão dos novos loteamentos.

Nos anos 50, a CMTc tem quase todo o monopólio da operação do transporte público. Assim foi até 1957, quando empresas particulares retornaram ao setor, operando linhas antes operadas pela empresa municipal. O monopólio estatal nos transportes durou aproximadamente uma década. Entendia-se então que a participação direta do poder público era necessária para garantir o interesse público e a prestação de serviços de utilidade pública, como o transporte urbano.



Plano de avenidas do prefeito Prestes Maia, 1935.

“O modelo de empresa concessionária Estatal que sucedeu o monopólio privado foi progressivamente descaracterizado em seu monopólio, pois tampouco estava submetido à regulamentação ou protegido da concorrência. Ou seja, sistemas de concessão a empresas privadas conviveram com sistemas de outorga a empresas públicas que estabeleceram suas próprias regulamentações.” (Ramos, 1997).

O ano 50 seria marcado pela implantação da indústria automobilística, ocorrendo um aumento da extensão das rodovias e a proliferação das linhas de ônibus. Conseqüentemente, vê-se um aumento da dispersão urbana, fenômeno que se acentuaria nas décadas seguintes. Acreditava-se então que o equacionamento do problema do transporte urbano, mesmo nas grandes cidades, podia ser baseado no transporte individual.



A década seguinte que vai ser descrita apresenta fatos marcantes para um melhor entendimento do que temos como realidade nos dias de hoje; Foi nessa década que se determinou o fim dos bondes, e foi quando se viu o nascimento do metrô na cidade de São Paulo. Além disso, o crescimento da atividade industrial intensificou, também, o processo de urbanização no Brasil. As regiões metropolitanas consolidam-se como grandes aglomerações com periferias distantes, desequipadas e precariamente atendidas pelos sistemas de transporte público.

As seguintes citações ilustram a queda do monopólio público nos transportes:

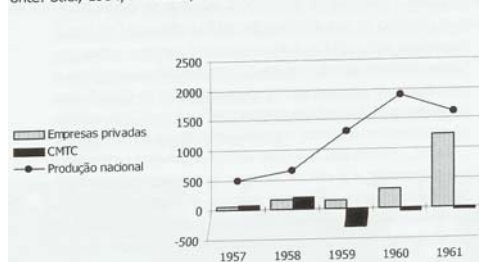
“Em 1954, a CMTC operava 90% dos serviços de transporte coletivo da cidade. Tornara-se uma das maiores empresas de ônibus municipais do mundo, desenvolvendo, a fim de suprir a falta de tecnologia no setor, um complexo industrial próprio destinado à reforma e encarroçamento de veículos.” (SPTrans, 1996).

“O transporte de massa foi abandonado de vez, na exploração mista, a exploração privada passou a ter primazia. Com o descrédito a que a CMTC fora submetida, aliado ao relativo crescimento das empresas particulares, a partir de 1957 já se passou a adotar medidas claramente no sentido de inviabilizar a exploração pública em benefício da exploração privada... “ (Itacarambi, 1985)

Evolução da frota e produção nacional de ônibus (unidades)

	empresas privadas	CMTC	produção de ônibus
1957	62	83	498
1958	170	199	658
1959	151	-295	1307
1960	339	-44	1896
1961	1236	-24	1615
1962	500	-216	3496
1963	500	-140	2474
1964	500	-41	2704

Fonte: Stiel, 1984; ANFAVEA, 1998.



De 1965 a 1985 temos uma fase marcada por uma crise política econômica dos anos 60, além de um período de desenvolvimento econômico patrocinado pelo regime militar. O transporte coletivo passa então a ser considerado um setor estratégico da economia e do desenvolvimento urbano.

Em 1968 o sistema de bondes foi desativado. A cidade já tinha quase 4 milhões de habitantes, e a CMTC enfrentava problemas administrativos e gerenciais: a falta de controle sobre as tantas empresas que operavam e sobre qual serviço, linhas e veículos que eram oferecidos. A Prefeitura de São Paulo, no entanto, promovia importantes planos e estudos sobre o desenvolvimento da cidade (Plano Urbanístico Básico) e criava a Companhia do Metropolitano de São Paulo. Nesse mesmo ano é criada a SMT-

Secretária Municipal de Transportes- que surge com o objetivo de regulamentar os transportes públicos e organizar o trânsito da cidade.

Pela interpretação Deak (1990), naquele momento se repetia o que já havia ocorrido em 1930: um confronto entre duas alternativas propostas de técnicas de transporte urbano, uma sobre trilhos e a outra sobre pneus. O Plano Urbanístico Básico/PUB (1968) propunha uma extensa rede de metrô de 650 km como o novo elemento estruturador do transporte metropolitano enquanto o Projeto DERMU, por sua vez, preconizava uma rede composta de malha quadrada, de 4 km de lado, de vias expressas, totalizando cerca de 400km de extensão. Entretanto, nenhuma das propostas foi eliminada, mas ambas foram reduzidas em relação ao que foi proposto. Conseqüentemente , não melhoraram mas sim aumentaram as carências de infraestrutura viária e de transportes. O que foi implantado de modo geral até 1991 foi uma “rede” de metrô composta de duas linhas formando uma cruz , e um sistema de vias expressas que se compõem pelas Marginais do Tietê e do Pinheiros e das Avenidas 23 de Maio, Radial Leste e Bandeirantes.

Em 1975, a CMTC só operava 14% da frota. O metrô começa a ser operado na cidade. A partir dos anos 70 percebe-se um novo papel do Estado, passando este a atuar mais efetivamente na organização do espaço urbano. No setor de transportes, após a reforma que se deu, após o golpe militar de 1964, viu-se como principal transformação a institucionalização de políticas nacionais de transporte urbano e do planejamento de transportes nas grandes cidades.

Segundo Zioni (1999), o fato de a CMTC ter sido uma empresa estatal de transporte coletivo construída há mais de 25 anos, não significou a efetiva regulamentação e gestão do transporte público em São Paulo. Assim, pode-se considerar que a intervenção e regulamentação pública nos transportes urbanos só irão ocorrer a partir dos anos 70.

Nesse período (décadas de 60 e 70), já se vivenciava um período de crise na circulação das cidades. Vê-se novamente a necessidade de regulamentar os transportes públicos. As concorrências entre as permissionárias ampliavam sobremaneira a oferta de serviços. Além disso, já se via a necessidade de produção de novos tipos de ônibus. Em 1977 através de um decreto municipal, a cidade de São Paulo foi dividida em 23 áreas de operação atendidas por empresas particulares de ônibus contratadas pela CMTC. As linhas circulares e diametrais passam a ser exclusividade da CMTC. Essa medida buscava organizar o mercado em áreas de operação, e também organizar a oferta de viagens, garantindo o carregamento do metrô por linhas alimentadoras de ônibus.

Esse processo significou uma alteração na relação entre poder público concedente e as operadoras. O subsídio público que o modelo de concessão por área garantia aos 23 monopólios de empresas possibilitava a manutenção da tarifa única. Isso porque dentro de cada área determinada haveria uma auto-subsunção de cada empresa. A CMTC continuaria a cuidar o serviço considerado de caráter social.

Em 1978, a Associação de Transportes Públicos (ANTP) inicia sua atuação definindo os fundamentos estratégicos de uma política nacional de transporte urbano e que iriam estar expressos no desenvolvimento de um novo produto da indústria automobilística nacional: o projeto PADRON. Apesar da organização e da regulamentação proposta do serviço, não se conseguiu garantir simultaneamente o mercado para os empresários e o conforto para os passageiros. Em 1979 é implantado o programa de Trolebus que tinha como objetivo responder a crise do petróleo e promover uma maior utilização do transporte público.

Deste feito podemos claramente notar que o transporte deve garantir um “mercado” para os empresários. Isso mostra insuficiência do Estado para com a sua população. Isso porque ele pretende garantir alguma vantagem para as empresas que estão no setor e não consegue garantir uma qualidade satisfatória dessa infra-estrutura. .

A partir dos anos 80, ocorre o fim de um estágio de expansão acelerada da economia brasileira, e inicia-se um período de crise urbana , que perdura até hoje.

Nos anos 80, as questões da rentabilidade e eficiência empresarial na produção de transportes voltam novamente a repercutir na política de gestão do transporte coletivo. O poder municipal interveio no gerenciamento de diversas empresas operadoras e iniciou a implantação de uma rede estrutural de transporte de média capacidade, composta de linhas-tronco e alimentadoras de ônibus, além de sistemas de corredores e terminais de integração. Em 1983 teve início à integração ônibus-ferrovia entre a linha Pinheiros-Largo São Francisco, da CMTC, e os trens metropolitanos da Fepasa.

No governo do prefeito Mario Covas (1983/1985) se iniciou uma fase de reordenação do sistema de transporte coletivo em São Paulo. É importante ressaltar que é nessa etapa que começou uma redefinição dos papéis e das relações entre público e privado nas questões relativas à produção do público e privado. Nesse período foi instituído o vale transporte, fato importante já que vem como fator de sustentação do setor de transporte.

Nos governos seguintes foi mantido o poder público como concessionário e gestor do sistema, porém com menor papel. Assim, o que iria ocorrer na década de 90, principalmente após a extinção da CMTC, seria uma ampliação do mercado das empresas operadoras de transporte. Isso mostra que o regime de regulamentação pública, não impediu, nem mesmo dificultou o fortalecimento desse setor privado. A retração da intervenção pública significou também uma redução de investimentos necessários para obras de melhorias do transporte em geral. As obras do metrô ficaram paralisadas durante anos e a melhoria do transporte coletivo sobre rodas através do programa de corredores de ônibus foi constantemente postergada.

A extinção da CMTC foi possibilitada através de uma medida anteriormente tomada na gestão de Luiza Erundina: a municipalização. Essa previa o controle estratégico da prestação do serviço entre o passageiro e empresário que explorava a linha, em determinada região, mediante uma tarifa única definida pelo executivo municipal. No entanto, foi o modelo de contratação estabelecido pela lei da Municipalização que forneceu todos os instrumentos legais utilizados para a privatização da CMTC, isso devido a grande flexibilidade gerencial que essa lei permitiu. Nesse momento não caberia mais a empresa municipal o papel de operadora de transporte. A CMTC é transformada em SPTrans.

Em 1993, durante o processo de privatização, houve um crescimento e fortalecimento das empresas de transporte urbano regular. Novas empresas entraram no mercado de São Paulo e ampliou-se a participação dos grupos que já operavam na cidade. Já em 1994, o Sistema de Transporte Coletivo por Ônibus passa a ser operado por 47 empresas privadas. O processo de definição e consolidação da CMTC como empresa gestora transcorre paralelamente à elaboração de projetos especiais, dos quais se destaca o Sistema de Corredores de Ônibus e Terminais de Integração.

Esse projeto que visava à construção de corredores de ônibus deixa mais uma vez claro como a cidade vai ao longo dos anos dependendo cada vez mais de um transporte de média capacidade. Apesar do sistema sobre trilhos (trens urbanos e metrô) terem sido considerados Sistemas Estruturais da Região Metropolitana e o sistema de transporte municipal sobre pneus ser considerado complementar, não foi o que ocorreu. Nos últimos 20 anos, a rede estrutural de trens e metrô não se concretizou devido aos altos custos exigidos e as pressões das empresas privadas, investindo-se então em poucos corredores de ônibus.



Com a crise de circulação que estamos vivendo hoje, a consciência de que precisamos investir mais em transportes de grande capacidade (metrô) está crescendo. O Plano Integrado de Transportes urbanos (PITU 2020) já propõe diretrizes e cronogramas para uma São Paulo mais “democrática” no que diz respeito à circulação. Esse plano de modo geral tem como objetivo a construção de uma rede básica de transportes integrada. Esse busca dar prioridade para o transporte de grande capacidade (metrô e metrô leve) em conjunto com corredores exclusivos ônibus, linhas de VLP, e medidas de gestão como a construção de estacionamentos e cobrança de pedágio urbano. Entretanto cabe esperar que os avanços que estamos presenciando hoje continuem, e que o Estado continue a prover verbas para os investimentos necessários no setor.

Conclusão

“O encaminhamento das 'questões urbanas' ou, em outros termos, o estabelecimento dos níveis de serviço providos pela infra-estrutura urbana decorrem do respectivo estágio de desenvolvimento específico, que impõe as condições de produção e reprodução social, e em particular, o nível de subsistência da força de trabalho”.(Deák, 1991).

Sendo a circulação a uma das principais causas de perdas econômicas do município de São Paulo, e nosso modelo de Estado capitalista, fica clara a necessidade de mudança. O padrão de circulação que temos hoje foi consequência de uma série de medidas políticas tomadas, principalmente a partir do Plano de Avenidas de Prestes Maia. A priorização do ônibus foi uma consequência da preferência por vias, ou seja, pelo transporte individual, favorecendo assim a nascente indústria automobilística.

A análise histórica me permitiu entender uma pequena parcela de um assunto que me parece cada vez mais complexo. O tratamento que é dado ao setor de transportes é muitas vezes relacionado a um simples mercado, na maioria das vezes deixando de lado a questão social que este envolve. As empresas privadas operadoras do sistema de ônibus claramente pressionam o Estado para conseguir benefícios e lucros. Talvez o problema não seja somente a participação de empresas privadas no setor, mas também a ineficiência do Estado no que tange a tomar medidas para garantir que essas continuem operando sem que as questões de interesse social sejam deixadas de lado. Essas empresas muitas vezes viabilizam investimentos que o Estado não teria capacidade sozinho, entretanto cabe refletir o quanto se pode deixar uma infra-estrutura tão essencial como o transporte virar um mero mercado, onde se busca principalmente o lucro.

“Capitalismo é movido pela tendência a mercadorização –produção de valores de uso enquanto valores de troca-- da maior parcela possível da produção social. No entanto sempre há uma parte que não pode ser mercadorizada, mesmo que necessária para sustentar a produção de mercadorias. Essa parte é assumida pelo Estado na forma de produção direta de valores de uso, designados coletivamente por infra-estrutura”.(Deák,2006)

A questão de transporte público tem consequências na economia, assim como na qualidade de vida da população. A solução para resolver a crise na qual vivemos hoje é custosa e necessita de um longo prazo. Entretanto, as medidas tomadas só serão eficientes se juntamente com elas forem impossibilitadas certas medidas que tornam as classes mais baixas desprivilegiadas. O que quero dizer, é que se ocorrer uma mudança na política de transporte, com transportes de grande capacidade interligados ao de média capacidade, assim como ao transporte individual, e não se tomarem medidas para barrar a especulação imobiliária que expulsa as pessoas de renda mais baixas das áreas mais providas de infra-estrutura, ocorrerá uma reprodução do problema.

Portanto, o que vemos hoje é resultado de um sistema adotado ao longo do século XX, o qual pode ser descrito pela seguinte citação: “da empresa privada submetida à regulamentação e controle público ao organismo estatal responsável pelo serviço sujeito a menor controle público”. Há de se esperar que a crise traga a solução. E que os investimentos e medidas futuras nos levem em direção a configuração de uma rede de transportes eficiente, onde o ir e vir não nos façam perder tantas horas diárias, e assim nossa economia possa melhor se desenvolver, não sendo atrapalhada por um crise de circulação .

Necessário também que o administrador atual aprenda com os erros do passado, como, por exemplo, aproveitar as linhas de bonde que existiam para criar metrô de superfície, e que planejem a cidade de fato segundo o interesse e a moralidade públicos e não de acordo com escusos interesses privados.

Bibliografia

ZIONI, Suzana. Transporte Público em São Paulo. São Paulo , 1999

DEÁK, Csaba. A Acumulação entravada. São Paulo. Anpur, 1990

DEÁK, Csaba (1990) "Elementos para uma política de transporte público em São Paulo"

Espaço & Debates, 30:42-55

DEÁK, Csaba. TRANSPORTE PÚBLICO, UMA CONDIÇÃO DE DESENVOLVIMENTO.

Caros Amigos, edição eletrônica - Seção "República". 2006, maio.

KARASSAWA, Neuton Sigueki. A responsabilidade social no transporte urbano, O caso do Transporte público por ônibus em São Paulo. São Paulo, 2005.

Sitiografia

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/treinamento/aquijazsaopaulo/te0212200310.shtml>

Diniz, Ligia. Ghetti, Bruno. Bonde: Trânsito fora dos trilhos

<http://www.stm.sp.gov.br/pitu2020/pg-06.htm>