UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Marcos Vinicius Lopes Campos

Ferramentas de governo:
Instrumentação e governança urbana nos serviços de ônibus em São Paulo
(versão corrigida)

São Paulo
2016

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Marcos Vinicius Lopes Campos

Ferramentas de governo: instrumentação e governança urbana nos serviços de ônibus em São Paulo

(versão corrigida)

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Marques

São Paulo
2016

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catalogação na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

C198f

Campos, Marcos Vinicius
Ferramentas de Governo: Instrumentação e Governança Urbana nos Serviços de Ônibus em São Paulo / Marcos Vinicius Campos ; orientador Eduardo Marques. - São Paulo, 2016.
148 f.

Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de concentração: Ciência Política.

1. economia política urbana de transportes por ônibus. 2. instrumentação das políticas públicas. 3. legibilidade. 4. governança urbana. 5. capacidades estatais. I. Marques, Eduardo, orient. II. Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Marcos Vinicius Lopes Campos

Ferramentas de governo: instrumentação e governança urbana nos serviços de ônibus em São Paulo

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em

Banca examinadora

Prof (a)Dr(a)._____
Instituição_____ Assinatura_____
Prof(a). Dr(a)._____
Instituição_____ Assinatura_____
Prof(a). Dr(a)._____
Instituição_____ Assinatura_____

Resumo

O que é governar os serviços de transportes por ônibus? Este trabalho propõe uma abordagem própria capaz de especificar as particularidades do governo da provisão dos serviços de ônibus, da lucratividade na economia política urbana, das políticas públicas de transportes e suas principais transformações nas últimas quatro décadas no município de São Paulo, denominada aqui de circuitos da provisão. Argumento que estes são caracterizados pelo governo e legibilidade de três coisas amplamente interconectadas politicamente e sobrepostas no espaço: receita tarifária, veículos e dados operacionais referentes à coleta de passageiros. A partir destas considerações, defendo a centralidade da compreensão dos efeitos das ferramentas e tecnologias eletrônicas na estruturação de relações de poder, da lucratividade e do controle estatal sobre a prestação do serviços de ônibus. Por decorrência de seus modos de operação e suas "passagens obrigatórias", instrumentos de políticas públicas tem organizado relações principal-agente entre Estado, empresas privadas e burocracias do nível de rua e um tipo particular de política da mensuração central na provisão. Estudando as últimas quatro décadas, este trabalho argumenta que este período pode ser caracterizado como um processo histórico de longo prazo da transição do padrão de governança analógica para o eletrônico. Por meio da "reinstrumentação" das políticas públicas, levadas a cabo, sobretudo, por governos de centro-esquerda, esta transição teve como principal resultado a expansão substantiva das capacidades estatais regulatórias e, em um caso que vai na contramão das teorias sobre o capitalismo regulatório, até mesmo da capacidade estatal de provisão. O que surge deste quadro é que não é possível sugerir relações de captura entre Estado e empresas privadas no município de São Paulo, mas sim de construção mútua. Isto é, de simbiose.

Palavras-chave: economia política urbana dos serviços de transportes por ônibus, instrumentação das políticas públicas, legibilidade, governança urbana, capacidades estatais.

Abstract

What is to govern the bus services? Through the category of provision circuits, this work proposes a framework of analysis capable of specifying the particularities of the delivery of bus services, profitability in the urban political economy, transportation policies and their main transformations in the last four decades. I argue that these circuits are featured by the governance and legibility of three things politically interconnected and spatially overlapped: ticket revenue, vehicles and passengers data. Based on this framework, I point to the centrality of tools and technologies' effects in the structuring of power relations, profitability and state control over provision. By the effects of its operating ways and "mandatory passages", policy instruments have organized principal-agent relations between State, private companies, street-level bureaucracies and, to some extent, a politics of mensuration. Studying the past four decades in São Paulo, this work argues that this period can be characterized as a process of long-term historical transition of an "analogical" governance pattern to an "electronic" one. By means of "reinstrumentation" of policies, put forward mainly by centre-left wing governments, this transition had as a main outcome a substantive expansion in both regulatory state capacities and provision capacities, pointing to the opposite direction of regulatory capitalism theories. What emerges from this picture is that is not possible to argue for capture relations between State and private companies, but mutual construction relations, that is, a sort of symbiosis.

Key words: bus services urban political economy, policy instrumentation, legibility, urban governance, state capacities.

Aos meus pais, Jabes e Rose

Agradecimentos

Antes de percorrer com o leitor os caminho aqui trilhados e apresentar o fruto do trabalho de dois anos e meio, devo agradecer a todos aqueles que estiveram presentes e contribuíram, de alguma forma, para que este chegasse ao presente volume. Em primeiro lugar, agradeço a minha família, meu pai, Jabes, minha mãe, Rose, e meu irmão, Pedro, por todo amor e dedicação, mas, sobretudo, pela compreensão, por vezes árdua, e o apoio inabalável para que eu pudesse seguir nesta empreitada.

Agradeço a Eduardo Marques, querido orientador desta dissertação, pela confiança e generosidade com que me acolheu durante todo o meu período de formação na pós-graduação e no Centro de Estudos da Metrópole. Sua admirável clareza quanto ao ofício de pesquisador foi indispensável para a superação de obstáculos, esperados e inesperados, e para que eu pudesse seguir em frente, dando continuidade a este projeto.

Ao meu grupo de estudos sobre Política do Urbano, Samuel Ralize, Carolina Requena, Daniel Costanzo, Stefano Pagin, Mariana Paiva, Magaly Pulhez e Gabriela Trindade, agradeço por todas as discussões instigantes, sugestões a minha pesquisa e, principalmente, pelo esforço de construção de uma agenda coletiva de pesquisa. Agradeço, em especial, às queridíssimas Telma Hoyler e Betina Saruê, pelo estímulo e vivencia para além dos muros da Universidade.

Agradeço a Patrick Le Galès pelos incentivos para minhas pesquisas, pelo rigor, bom-humor e amizade. À Gabriela Lotta e Renata Bichir, por colocações fundamentais no meu exame de qualificação.

Agradeço a todos os pesquisadores e amigos do Centro de Estudos da Metrópole, especialmente, Rogério Barbosa, Hellen Guicheney, Shirley Danuzia, Mariza Nunes, Paula Zucaratto, Daniel Waldvogel, Donizete Cazzolatto, Silvia Ferreira e Marta Arretche.

Aos funcionários da Secretaria do Departamento de Ciência Política, Vasne, Rai, Leo, Ana e Márcia, pelo apoio, carinho e bom-humor durante todos estes anos de pesquisa.

Ao CNPq pelo financiamento desta pesquisa.

Agradeço a todos aqueles que aceitaram ouvir minhas indagações e contribuir de

alguma forma com entrevistas e conversas para a realização desta dissertação.

Aos amigos da pós-graduação do Departamento de Ciência Política, Thiago Meireles, Thiago Moreira, Graziele Silotto, Stefania Cantoni, Bruno Vera e Vitor Diniz pela importante vivência e troca. Em especial, agradeço ao querido Victor Araújo pelo afeto e sobriedade.

Ao melhor dos parceiros, Rodolfo Probst, pela cumplicidade e carinho com o foi possível compartilhar e viver o desafio de escrever uma dissertação de mestrado, um na ciência política e outro na biologia. Foi um grande privilégio.

Agradeço a Carlos Valadão por todas as tardes de estudo, companhia mútua e prontidão para me ouvir e contribuir. A Guilherme Minarelli, por toda confiança e discussões intermináveis. A Victor Próspero, pela preocupação e carinho durante todos esses anos. Aos queridos Vinicius Marino, Fernando Pássaro, Nina Neves, Manuela D'Albertas, Laura Ferraz e Fábio Zuker pelos bons momentos.

A Tama Savaget, Júlia Santos, Helena Ramos e, em especial, Mayra Azzi, pela preocupação e ternura nos momentos de angústia e miopia. A Karen Ka pelas imagens que compõe esta dissertação.

Por abrir as portas de sua casa no Cosme Velho nos últimos dias de escrita desta dissertação e pela disposição cotidiana em me ajudar a reencontrar meu caminho, meus agradecimentos sinceros a Tomie e Elza Kawakami.

A Manô, pelo amor.

Lista de Siglas

AAC – Assessoria da Ação Comunitária

ANTP – Associação Nacional de Transportes Coletivos

APEO – Associação Paulista de Empresas de Ônibus

ARENA – Aliança Renovadora Nacional

AVL – Localização Automática de Veículos

BU – Bilhete Único

CCI – Centro de Controle Integrado

CCO – Centro de Controle de Operações

CET – Companhia de Engenharia de Tráfego

CETC – Comissão de Estudos de Transportes Coletivos

CEF – Caixa Econômica Federal

CIP – Conselho Interministerial de Preços

CMTC – Companhia Municipal de Transportes Coletivos

COC – Centro de Operações dos Concessionárias

COMONOR – Comboio de Ônibus Organizado

CONAM - Confederação Nacional de Associação de Moradores

COR – Centro de Operação Regional

COT – Centro de Operações dos Terminais

CPS – Coordenadoria de Planejamento do Sistema

CPTM – Companhia Paulista de Trens Metropolitanos

DC – Depreciação Constante

DD – Depreciação Decrescente

DEM – Democratas

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômico

DO – Diretoria de Operações

DP – Diretoria de Planejamento

DPS – Diretoria de Planejamento do Sistema

EBTU – Empresa Brasileira de Transportes Urbanos

EMTU – Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo

GPS – Sistema de Posicionamento Geográfico

IDTA – Índice de Transmissão de AVL

ICL – Índice de Conservação, Limpeza e Manutenção da Frota

ICV – Índice de Cumprimento de Viagens

IEP – Índice de Emissão de Poluentes

IIO – Índice de Infrações do RESAM Cometidas por Operadores

IOP – Índice de Ocupação de Passageiro nos Veículos

IPK – Índice de Passageiro por Quilômetro

IPP – Índice de Pontualidade das Partidas Realizadas

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

IQT – Índice de Qualidade dos Transportes

IRO – Índice de Reclamações sobre Condutora de Operadores

IRS – Índice de Reclamação do Serviços

IVO – Inspeção Veicular

LPE – Lotação em Pontos Específicos

LV – Loja Virtual

METRO – Companhia do Metropolitano de São Paulo

MKPF – Média de Quilômetros entre Falhas

MOBILAB – Laboratório de Tecnologia e Protocolos Abertos para Mobilidade Urbana

MPL – Movimento Passe-Livre

OC – Operação Controlada

OSO – Ordem de Serviço de Operação

PAI – Programa de Ação Imediata da Rede Metropolitana de Trólebus

PAITT – Programa de Ação Integrada de Transporte e Tráfego

PCC – Primeiro Comando da Capital

PCP – Pontos de Controle Periférico

PDC – Partido Democrata Cristão

PIT – Programa de Integração dos Transportes

PMA – Percurso Médio Anual

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMDI – Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado

PMTC – Plano Municipal de Transportes Coletivos

POS – Postos de Venda

PP – Partido Progressista

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PR – Partido Republicano

PRÓ-USO – Programa de Orientação ao Usuário de Ônibus

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSP – Partido Social Progressista

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PUB – Plano Urbanístico Básico de São Paulo

RESAM – Regulamento de Sanções e Multas

SBE – Sistema de Bilhetagem Eletrônica

SCA – Sistema de Cadastro e Atendimento

SCD – Sistema Central de Distribuição

SCP – Sistema Central de Processamento

SEC – Sistema de Emissão de Cartões

SI – Sistema Interligado

SIM – Sistema Integrado de Monitoramento

SGC – Sistema de Geração de Créditos

SGG – Sistema de Gerenciamento de Garagens

SMT – Secretaria Municipal de Transportes

SNM – Secretaria de Negócios Metropolitanos

SPTRANS – São Paulo Transportes

SPURBANUSS - Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros de São Paulo.

SRC – Sistema de Recarga de Créditos Eletrônicos

TCM – Tribunal de Contas do Município

TP – Terminal Principal

TRANSURB - Associação Profissional das Empresas de Transporte Rodoviário Urbano da Grande São Paulo

TS – Terminal Secundário

SUMÁRIO

15 INTRODUÇÃO

PARTE I
ARCABOUÇO TEÓRICO E HISTÓRICO PARA O ESTUDO DAS POLÍTICAS DE TRANSPORTES POR ÔNIBUS

25 CAPÍTULO 1: Governando nas cidades e no urbano
27 O *Community Power* e o paradigma do controle social
31 Reposicionando a política no urbano e nas cidades
37 Os novos modos de governar: o debate contemporâneo
43 Resgatando estruturas de médio alcance na política: instituições e espaço

48 CAPÍTULO 2: As políticas e regulações dos transportes por ônibus em São Paulo
49 Os primeiros serviços e regulações do auto-ônibus: de 1920 a 1946
52 Ascensão e queda do monopólio estatal exclusivo: de 1947 a 1966
54 A expansão da regulação e a construção institucional do Estado: de 1966 a 1988
58 Do Estado que faz ao Estado que regula: de 1989 a 2000
63 Novas tecnologias nos serviços de ônibus: 2001 a 2015

PARTE II
GOVERNANDO OS SERVIÇOS DE ÔNIBUS

73 CAPÍTULO 3: Circuitos analógicos
73 Os circuitos da provisão dos serviços de ônibus e a instrumentação
82 Governança Urbana e capacidades de produção da lucratividade
82 Capacidade de superestimação da tarifa de ônibus
87 Capacidade de injeção de passes de papel
89 Governança urbana e capacidades estatais

89 Capacidades de tarifação da rede de ônibus
94 Capacidades de planejamento da rede de ônibus

105 CAPÍTULO 4: Circuitos eletrônicos e semiautomáticos
106 Novas passagens obrigatórias
106 Uma tentativa fracassada: a cobrança automática de tarifas
111 A bilhetagem eletrônica
112 A disponibilização de créditos eletrônicos
113 Programando e operando validadores eletrônicos
116 Mensuração semiautomática e direta
118 Driblando o SBE, gerando valor
119 O circuito de veículos
116 A OSO como instrumento de controle e fiscalização dos veículos
125 A descrença no SIM e no AVL no circuito de veículos
130 A "metronização" do circuito de veículos: a Operação Controlada

137 NOTAS FINAIS

142 BIBLIOGRAFIA

Introdução

O Estado é capturado nas políticas públicas de transporte público por ônibus no município de São Paulo? Em outros termos, as empresas de transportes são capazes de comandar os arranjos das políticas públicas para garantir a produção de altas taxas de lucro a despeito dos interesses de usuários e administrações municipais? A resposta dada para estas indagações geralmente tem sido uma, *sim*. O projeto de pesquisa que deu origem a esta dissertação tinha como ponto de partida estes questionamentos.

Originalmente, o meu objetivo era o de compreender as características dos vínculos entre burocracias, governos e empresas privadas nas políticas públicas de transportes a fim de estudar as interpenetrações entre o público e o privado e o tecido relacional do Estado através do método de análise de redes sociais. Julgava que esta estratégia analítica poderia me fornecer pistas consistentes para enfrentar minha questão mais geral por meio da compreensão das características do poder posicional na estrutura de poder do setor (Marques, 2016). Entretanto, ao longo da pesquisa de campo, alguns eventos, dificuldades e barreiras, como a forte blindagem dos atores privados em relação a pesquisadores (e, talvez, ainda mais para um mestrando em ciência política), me fizeram optar por outros caminhos que acabaram se tornando mais proveitosos. Como estudar estes vínculos sem o acesso às interpretações das próprias empresas privadas sobre as políticas públicas? Logo, decidi por abandonar o método, mas não minhas indagações.

A leitura da literatura específica me produzia certo desconforto, tanto pela escassez de análises de um tema central na dinâmica política das cidades brasileiras, quanto por suas afirmações categóricas pouco demonstradas. Na ciência política, especificamente, o último trabalho data de meados da década de 1980 (Cheibub, 1985). Ampliando para outras áreas, é possível encontrar trabalhos no campo da economia (Fagnani, 1985, Santos; Orrico Filho, 1996; Henry, 1997), urbanismo (Zioni, 1999), geografia (Higa, 2012), sociologia (Vasconcellos, 2001; Hirata, 2011), administração pública (Itaracambi, 1985; Mendonça, 1997) e administração de empresas (Cançado;

Siqueira; Watanabe; Cruz, 1998) cujas análises se debruçaram por diferentes perspectivas sobre o tema.

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 (Brasileiro, 1996). 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.

Neste conjunto, encontram-se algumas hipóteses relativas à "estrutura de poder" no setor. Alguns afirmaram a existência de um imenso *poder de influência,* por parte das empresas privadas de ônibus na definição de "quem fica com o que" no mercado de transportes (Henry e Zioni, 1999; Hirata, 2011), ou então, de forma genérica, a sua *hegemonia* (Higa, 2012). Em nenhum destes trabalhos, salvo raras exceções (Mendonça, 1997; Itacarambi, 1985), *como* as empresas privadas de transportes realizam seus interesses, por quais estratégias e recursos o lucro é produzido foram analisados empiricamente.

Permaneciam minhas indagações. Como as empresas de transportes tem sido capaz de capturar o Estado? Quais evidências sustentam esta afirmação?

Quando iniciei meu trabalho de campo e a busca por entrevistas e conversas com figuras estratégicos, observei que um argumento similar é produzido por estas. Burocracias, gestores, políticos e movimentos sociais concordam em um ponto específico: as empresas privadas de ônibus são muito poderosas. Todavia, no decorrer de suas interpretações, rapidamente, suas narrativas se distanciam desta assertiva próxima de afirmações apriorísticas de captura. Posteriormente, estas passam a enfatizar a importância de fatores concretos, e mesmo materiais, que poderiam ser caracterizados de forma equivocada como meramente *técnicos,* sugerindo a centralidade, por exemplo, dos diferentes usos de catracas, passes de papel, validadores eletrônicos, softwares, GPS, bancos de dados e equações de remuneração para a descrição dos principais conflitos e questões políticas em jogo nos serviços de ônibus nas últimas décadas. Fatores estes praticamente inexplorados pela literatura.

As problematizações realizadas pelo Movimento Passe-Livre (MPL) são um exemplo importante que permite elucidar este ponto. Lutando pela gratuidade e ruptura da trajetória das políticas públicas, da parca participação estatal no financiamento dos

serviços e da coalização política sustentando o emprego extensivo da tarifação como principal alternativa para o problema federativo do custeio, o MPL tem criticado, em primeiro instância, os efeitos perversos da tarifação como mecanismo de produção e reprodução de desigualdades socioespaciais, tal como apresenta de forma emblemática e simbólica a performance da "malhação das catracas" em seus atos[1]. O alto custo das tarifas opera como uma barreira de entrada substantiva para os grupos mais pobres no território da cidade, excluindo uma camada considerável da população do acesso a estes serviços públicos. Adicionalmente, a tarifação como alternativa de custeio tem atribuído esta responsabilidade, em grande medida, para o grupo heterogêneo, porém composto majoritariamente por trabalhadores urbanos, os usuários.

Para o movimento, a tarifação envolveria um processo decisório governado com baixíssima transparência de procedimentos e dados, tal como sugere a expressão corrente no setor da "caixa-preta dos transportes". Em sua interpretação, uma coalizão altamente estável entre políticos de diferentes partidos e empresários de transportes teria manipulado os *bancos de dados* empregados para o cálculo das tarifas de tal modo a reduzir a responsividade das decisões, incorporar vieses e favorecer os interesses do lucro empresarial, financiamento eleitoral e mesmo o enriquecimento ilícito.

Por outro lado, no município de São Paulo, a opção pelo *instrumento de remuneração por passageiro,* de acordo com o MPL, promoveria o favorecimento dos interesses privados em detrimento dos usuários, ao passo em que permitira o emprego de estratégias de expansão do lucro por meio da redução da oferta de viagens programadas no momento da provisão dos serviços.

A partir destes deslocamentos e problematizações advindos do trabalho de campo, fui capaz de construir respostas a minha questão mais geral de pesquisa, agora por novas trilhas empíricas e teóricas pouco exploradas até mesmo pela própria ciência política nacional. Duas constatações foram se tornando cada vez mais importantes. Em primeiro lugar, há um grupo articulado e específico de disputas políticas entre Estado, empresas privadas e burocracias do nível de rua[2] localizadas em diferentes esferas nas políticas públicas de transportes por ônibus. Dentre estas, as mais importantes e estruturantes tem sido aquelas desdobradas no momento da *provisão dos serviços* e, nos

[1] A expressão aqui refere-se à ritualização da queima de catracas realizada pelo MPL.
[2] Cobradores, fiscais de linha e motoristas de ônibus. O conceito de burocracias do nível de rua é empregado aqui na formulação de Lipsky (1983).

termos de Scott (1998), da sua *legibilidade*[3]. Isto é, no cotidiano da produção da política e não apenas nos processos "extraordinários" relativos às contratações pública e tarifação. E, portanto, para que fosse possível a construção de quaisquer afirmações relativas à "estrutura de poder", restava-me uma tarefa árdua ainda não enfrentada pela literatura, a compreensão em detalhe do que se trata efetivamente *governar* a provisão dos serviços de ônibus no tempo e no espaço, um trabalho realizado aqui pela primeira vez.[4]

O que as empresas privadas fazem e como fazem no dia-a-dia? E o Estado? Como ferramentas, tecnologias e suas transformações tem impactado a dinâmica política e urbana por meio de seus modos de operação particulares ao longo de diversas administrações municipais? Quão capazes e por meio de quais recursos de poder e estratégias, de um lado, as empresas privadas tem produzido a lucratividade e, de outro, o Estado tem controlado e monitorado a provisão dos serviços públicos? Encontrar respostas para estes novos problemas acabou se tornando o objetivo central desta dissertação. Em resumo, meu interesse aqui se voltou para a construção do controle sobre a prestação dos serviços e para as transformações das ferramentas construídas para exercê-lo nas últimas quatro décadas.

O enfrentamento destas questões me permitiu retornar à minha questão original por meio da produção de uma abordagem própria apta a caracterizar as particularidades da lucratividade na economia política urbana dos serviços de transportes por ônibus e os principais elementos que estruturaram as políticas públicas e suas transformações, o que denomino de *circuitos da provisão dos serviços*. Introduzidos no Capítulo 3, estes são diferentes configurações de atores estatais e não-estatais, procedimentos, instrumentos, recursos e práticas informais e ilegais empregadas para o governo e legibilidade de três objetos centrais amplamente interconectadas na provisão: veículos, receita tarifária e dados operacionais relativos à coleta de passageiros. O argumento defendido aqui é o de que suas características tem implicações substantivas para as capacidades estatais, não sendo possível compreender plenamente, por exemplo, a tarifação e o planejamento de linhas na ausência de um olhar atento sobre estas configurações.

Em termos teóricos, esta dissertação trata das relações entre instrumentação e

[3] De acordo com Scott (1998), Estados seriam caracterizados pela produção de processos perenes de legibilidade da sociedade. Estes dependeriam, de forma central, da produção de simplificações de fenômenos (em meu caso específico, das características da provisão dos serviços de ônibus) forjadas a partir da agregação de categorias, representações, documentos e estatísticas. Estas seriam empregadas para a construção de uma visão sinóptica fundamental para a operacionalização de objetivos políticos particulares e para as capacidades estatais.

[4] Por outro lado, ao focar a atenção sobre os processos "ordinários" no setor, esta pesquisa não produziu de forma sistemática a análise dos processos decisórios nas políticas públicas de transportes, uma tarefa que ainda merece outros trabalhos.

governança urbana e capacidades estatais na provisão dos serviços de ônibus entre as décadas de 1970 e 2010. Sigo Lascoumes e Le Galès (2007), os quais argumentam que instrumentos não seriam dispositivos axiologicamente neutros, mas sim técnicos e sociais, que organizariam relações específicas entre o Estado e aqueles com os quais estes se relaciona. Estes produziriam efeitos autônomos e, por vezes, inesperados, independente de seus objetivos buscados, estruturando as políticas de acordo com sua própria lógica. De acordo com os autores, a instrumentação seria o conjunto de problemas colocados pela escolha e uso de instrumentos, um meio de orientar as relações entre sociedade política e sociedade civil.

Governança urbana é a configuração de atores estatais e não-estatais interconectados por vínculos formais e informais, imersos em contextos institucionais específicos, operando no processo de produção de políticas públicas (Marques, 2013). Para o estudo do poder político e da política, o foco da abordagem da governança urbana não seria o custo de conformidade*,* como no debate sobre o *Community Power* (Stone, 1989)*,* pelo contrário, em um mundo fragmentado e na ausência de uma estrutura ampla de comando (Tilly, 1984), o governar seria necessariamente um processo interativo e interdependente, onde nenhum ator político deteria recursos, conhecimento e capacidades suficientes para, por si só, gerir e dar conta de problemas de forma unilateral (Stoker, 1998). Logo, o objetivo da análise seria o estudo dos mecanismos através dos quais são produzidas capacidades coletivas para agir e superar as limitações de autoridade formal e recursos dotados por atores estatais e não-estatais na busca de objetivos particulares (Le Galès, 2011), nos termos de Stone (1989), o "poder para" e não o "poder sobre". Não seria suficiente, portanto, indagar apenas quem governa, mas sim investigar *quem governa o que e como governa* (Le Galès, 2011).

Por capacidades, tomo a eficácia da intervenção de atores estatais e não-estatais para atingir objetivos particulares. Sigo Bichir (2016), a qual argumenta que estas são produzidas por articulações de instrumentos e recursos (institucionais, humanos e financeiros). As capacidades estatais e privadas só podem ser entendidas a partir das tarefas que cada ator coloca para si, o que significa que diferentes capacidades envolvem diferentes articulações de instrumentos e recursos distintas. Esta abordagem se aproxima do trabalho de Gomides e Pires (2014) que promoveu o deslocamento do estudo das capacidades, classicamente centrado nas características internas ao Estado e sua autonomia perante à sociedade (Skocpol, 1985; Evans e Rueschemeyer, 1985; Evans, 1995), em direção aos arranjos institucionais entendidas como regras, mecanismos e

processos que definem a forma como se coordenam interesses e atores na implementação de uma política específica. Não obstante, enquanto estes focam sua análise nas políticas públicas e nas capacidades estatais, este trabalho sugere a ênfase nas características da governança urbana como as condições causais principais para as capacidades, tanto estatais quanto privadas.

As empresas privadas operadoras de transportes coletivos por ônibus estão imersas em economias políticas urbanas específicas, envolvendo dimensões econômicas, mas também relações sociais e de poder no interior de formações históricas. É possível enquadrá-las na categoria capitais do urbano, como conceituou Marques (2016), para os quais a lucratividade e a acumulação estão fundamentalmente relacionadas com a produção do espaço urbano, o que contribuiria para o entendimento de seu interesse em influenciar as políticas urbanas no detalhe. Como já sugeriu a literatura, estes são atores políticos centrais para a apreensão dos serviços de ônibus e seus processos políticos. A partir de Marques (2016), entretanto, esta dissertação parte do argumento de que isto não ocorreria por elementos sistêmicos, mas pelo uso de recursos de poder e o emprego de estratégias políticas concretas empregadas no processo de produção de políticas públicas.

Esta dissertação apresenta um estudo de caso em profundidade, realizado a partir de 32 entrevistas semiestruturadas e conversas deixadas à própria sorte com burocratas de baixo, médio e alto escalão, gestores, membros do sindicato das empresas privadas de ônibus e (ex)funcionários das empresas, dados secundários, documentos oficiais, legislações, normativas, manuais de procedimentos e portarias. No decorrer desta pesquisa, o meu compromisso com os entrevistados, sobretudo, com aqueles com os quais estabeleci relações de maior confiança e proximidade, me fez optar por ocultar todos os nomes ao longo dos capítulos. Nos diferentes casos, estes foram substituídos por categorias genéricas como gestores, burocratas e funcionários das empresas privadas. O mesmo não pode ser dito em relação aos documentos. Esta análise é resultado da minha interpretação, erguida a partir de encontros, marcados ou fortuitos, e muitas horas despendidas em uma biblioteca esquecida e sem catálogo no subsolo da São Paulo Transportes. É nada mais do que uma contribuição, um dos traçados possíveis e parciais do governo no urbano e das cidades.

O presente texto está organizado em duas parte e quatro capítulos, além desta introdução e uma nota final.

No capítulo 1, apresento um esforço de organização crítica da trajetória da literatura específica no campo da política do urbano na ciência política. Seu principal objetivo é apresentar o arcabouço teórico e algumas das principais focos de problematizações desta dissertação. Parto do debate sobre o *Community Power* entre o pluralismo e a teoria das elites para, em seguida, apontar algumas críticas importantes às interpretações do exercício do poder e ao que veio a ser denominado com o paradigma do controle social. Em seguida, discuto os desdobramentos que deram origem às primeiras tentativas de conceituação das particularidades da política do urbano por meio das teorias dos regimes urbanos, máquinas de crescimento e coalizões políticas dominantes. Num terceiro momento, discuto a literatura contemporânea cujos deslocamentos foram produzidos, sobretudo, por decorrência de transformações concretas nas políticas públicas do que propriamente o efeito de deslocamentos teóricos, entre estes, as teorias da governança urbana e do capitalismo regulatório. Por fim, discuto os argumentos de autores que advogaram pelo resgate das instituições, tal como formulado pelo neoinstitucionalismo histórico, e do espaço.

O capítulo 2 organiza a trajetória de institucionalização dos serviços de transportes coletivos por ônibus em cinco períodos. O primeiro deles apresenta as primeiras regulações dos serviços no município entre as décadas de 1920 e 1940. Em seguida, descrevo a trajetória de ascensão e queda do objetivo do monopólio estatal exclusivo com a criação da Companhia Municipal de Transportes Coletivos entre as décadas de 1940 e 1960. Seguidamente, apresento a descrição do período de grande construção institucional do Estado entre as décadas de 1960 e 1980 em São Paulo. No quarto período, são apresentadas as principais políticas implementadas entre as décadas de 1980 e 1990 e o fim da operação pública direta com a privatização da companhia pública. O quinto e último período descreve as transformações contemporâneas dos serviços com o foco na implementação de novas tecnologias entre as décadas de 2000 e 2010.

Por meio da abordagem dos circuitos da provisão dos serviços, já na Parte II, os capítulos 3 e 4 analisam as configurações de quem governa o que e como governa e os efeitos autônomos da instrumentação sobre a governança urbana e as capacidades estatais e privadas. Estes propõe a existência de dois padrões de governança que vem orientando a entrega dos serviços de ônibus na cidade de São Paulo entre as décadas de 1970 e 2010.

O capítulo 3 apresenta o primeiro destes padrões, o circuito analógico. Analisando os circuitos de dados operacionais de passageiros e receita tarifária, argumento que a instrumentação via catracas manuais, passes de papel e odômetros, entre as décadas de 1970 e 1990, estruturou um método de conhecimento particular como passagem obrigatória, impondo custos, possibilidades, mas, principalmente, organizando as relações políticas principal-agente entre os atores estatais e não-estatais. Em segundo lugar, argumento que as articulações de recursos e instrumentos promovidas para a produção de dados e receita tarifária promoveram aos atores privados a capacidade de expansão da lucratividade por meio de estratégias ilegais de superestimação das tarifas e injeção de passes de papel. Por outro lado, as articulações promovidas pelas políticas públicas com o objetivo de expansão das capacidades estatais de tarifação e planejamento da rede de linhas tiveram por resultado, ao mesmo tempo, avanços e recuos particulares. Pela manutenção do circuito analógico, estas não foram capazes de escapar dos problemas e custos decorrentes de articulações de recursos e instrumentos fundamentais para as capacidades estatais regulatórias.

Já no capítulo 4, analiso os efeitos da instrumentação promovida pela implementação do Sistema Interligado pela administração Marta Suplicy na década de 2000 na estruturação do segundo padrão de governança, o circuito eletrônico. Adicionalmente, retomo a tarefa de análise das configurações de quem governa o que e como governa no circuito de veículos. Argumento que, por razão da organização de um novo método de conhecimento, os novos validadores eletrônicos e cartões inteligentes sem contato tiveram por efeito a redução abrupta das relações principal-agente nos circuitos de passageiros e receita tarifária. Num segundo momento, sustento que os circuitos de veículos, entre as décadas de 1980 e 2010, também foram regidos por relações principal-agente. Apenas com a implementação do programa da Operação Controlada e da intensificação do uso do Sistema Integrado de Monitoramento e do AVL pela administração Haddad em 2015 que estas características vieram a se alterar. Aqui, este circuito passou a ser coordenado por decisões centralizadas via sistemas eletrônicos por atores estatais.

Por fim, problematizo as razões subjacentes à baixa aderência da instrumentação do Sistema Interligado sobre os circuitos de veículos na década de 2000. Sustento que esta veio a ocorrer por efeito das novas demandas por maior qualificação para a operação e programação de sistemas eletrônicos.

Nas notas finais, retomo os principais argumentos defendidos por esta dissertação e alguns desdobramentos relativos às questões de pesquisa.

PARTE I

BASES TEÓRICAS E HISTÓRICAS PARA O ESTUDO DAS POLÍTICAS DE TRANSPORTES POR ÔNIBUS

C.1

Governando nas cidades e no urbano

O termo governo tem origem na palavra grega *kybernân* que designa a atividade de guiar uma embarcação. O verbo grego foi utilizado pela primeira vez de forma metafórica para fazer referência ao ato de governar os homens por Platão. A analogia náutica, posteriormente, foi incorporada tanto no latim medieval, através do termo *gubernare,* quanto nas línguas modernas. Os desenvolvimentos léxicos posteriores deram origem a pelo menos dois significados da palavra governo. De um lado, num sentido mais estrito e dotado de artigo, o governo foi entendido como um conjunto de instituições formais. De outro, de forma mais ampla, o termo foi tido como um processo (Bevir, 2006).

Objetivamente, estas duas formas de empregar o termo foram utilizados em múltiplas conceituações e abordagens no campo das ciências sociais, a maioria delas produzidas nos Estado nacionais e cidades do norte global. Uma forma interessante para diferencia-las é possível caso observemos as relações estabelecidas entre os dois sentidos do termo governo. Dito de outro modo, os significados atribuídos e as relações sugeridas entre o substantivo *governo* e o verbo *governar*.

A teoria política anglo-americana foi citada por Gerry Stoker (1999) como um exemplo de ênfase na caracterização institucional do governo. Este faria referência às instituições formais do Estado e seu monopólio legítimo do poder coercitivo. A principal característica do governo seria sua habilidade de tomar decisões e sua capacidade de garanti-las. Governar seria o processo formal e institucional no nível dos Estados nacionais para a manutenção da ordem pública e para facilitar a ação coletiva.

Entre os anos 1950 e 1960, um corpo de estudos foi produzido, em grande medida,

por oposição ao entendimento do governar apontado acima. Posteriormente, este veio se a ser denominado como o debate sobre o *Community Power*. Como ponto de partida, behavioristas e estruturalistas criticaram a premissa de que os contornos do poder político no nível local corresponderiam apenas às instituições formais do governo representativo local. Para estes, a *urban politics* não poderia ser entendida meramente pela análise dos arranjos formais para a representação, tomada de decisão e implementação (Lowndes, 2001). Estas abordagens enfatizaram a importância da incorporação de processos sócio-políticos e econômicos no estudo do poder político. Um de seus principais objetivos passou a ser estudar o governar a partir das formas pelas quais o poder era exercido e por quais atores políticos e sociais, relegando para o segundo plano a categoria do governo enquanto um conjunto de instituições formais.

Estes estudos conduziram estas correntes teóricas a interpretações particulares acerca do lugar dos governos e da política na estrutura das explicações produzidas, com impactos significativos sobre os problemas, questões enfrentados e conclusões decorrentes da análise. De forma geral, o governo (e o Estado) acabou se tornando uma caixa-preta intermediária entre a política e as políticas públicas (Skocpol, 1985). Simultaneamente, o estatuto da esfera política e da contingência foram tidos, de um lado, tanto como fatores determinantes dos resultados quanto, de outro, como um epifenômeno imerso em processos societais.

Tenho como objetivo neste capítulo sugerir e reconstruir criticamente uma das possíveis trajetórias e principais contribuições do debate sobre o governo e o governar na política do urbano no campo da ciência política. Ao fazer isto, busco localizar e introduzir ao leitor às principais ferramentas de análise e questões com os quais esta dissertação se debruçará em seus capítulos subsequentes.

O presente capítulo está organizado em quatro subseções. Na primeira delas, introduzo duas das principais teorias organizadoras do debate sobre o poder político nas comunidades locais, o pluralismo e a teoria das elites, para, em seguida, apontar críticas às interpretações do exercício do poder e ao que veio a ser denominado o paradigma do controle social. Posteriormente, na segunda subseção, discutirei um dos desdobramentos deste debate que deu origem às primeiras tentativas de conceituação das particularidades da política do urbano através das abordagens dos regimes urbanos, das máquinas de crescimento e das coalizões políticas dominantes. Na terceira subseção, discutirei os desenvolvimentos contemporâneos produzidos mais propriamente em decorrência de transformações concretas nas políticas públicas do que propriamente como efeito de

deslocamentos teóricos, entre estes, os debates sobre governança urbana, o capitalismo regulatório. Por fim, na quarta subseção discutirei as contribuições de autores que advogaram pelo resgate das instituições, tal como formulado pelo neoinstitucionalismo, e do espaço no estudo da política do urbano.

O Community Power e o paradigma do controle social

O reposicionamento da análise do governar nos anos 1950 foi responsável por colocar em pé o conceito de *urban politics* na ciência política, vindo a se tornar, inclusive, um dos principais debates norte-americanos no período. A despeito disso, a qualificação da política pelo adjetivo foi realizada independente dos imensos conteúdos possíveis implícitos no termo. Este limitou-se a uma tentativa de distanciamento das abordagens tradicionais institucionais do governo local. Neste contexto, como já apontou Vivien Lowndes (2001), a expressão *urban politics* foi transformada em uma abreviação para "mais do que o governo local". A principal implicação disto foi a de que os modelos desenvolvidos por esta geração de autores foi capaz de migrar livremente do plano local e das cidades para o estudo da política nacional sem a necessidade de ressalvas importantes. Apenas posteriormente, com os estudos neo-pluralistas e neomarxistas, que as particularidades das cidades e do urbano passaram a receber a devida atenção por parte dos analistas.

É importante ressaltar aqui que nenhuma das abordagens teóricas que serão aqui discutidas foram pensadas propriamente enquanto teorias do Estado, mas, principalmente, como teorias sobre a distribuição do poder e o seu exercício: o pluralismo e a segunda geração da teoria das elites. A principal motivação dos analistas foi precisamente encontrar respostas às questões "who governs?" e "who rules?", fato este que não significou uma ausência de tratamentos particulares das instituições e do governo representativo nas análises.

Os principais representantes da segunda geração da teoria das elites foram os trabalhos *Community Power Structure* (1953) de Floyd Hunter, uma análise do poder na cidade de Atlanta, e *A elite do poder* (1956) de Charles Wright Mills, que se colocou a tarefa de estudar o contexto norte-americano mais amplo. Para a perspectiva da teoria das elites, o poder seria fortemente concentrado nas mãos de um grupo restrito da população: *a elite do poder*.

Por trás da democracia norte-americana, argumenta Mills, haveria uma *estrutura de*

poder organizada em torno de frações da elite que controlariam as principais instituições e hierarquias da sociedade moderna: o Estado, as empresas privadas e as forças armadas. Ao monopolizar as posições centrais nestas, a elite do poder seria quem realmente *comanda*, tomando livremente as decisões que impactariam o país em seu conjunto. Sua riqueza, seu poder e seu prestigio derivariam justamente da posição ocupada naquelas hierarquias. Elites, nesta perspectiva, são definidas por sua posição na estrutura de poder. Este fenômeno teria sido o resultado de um processo de alargamento e centralização dos meios de poder no país. De forma similar, partindo da reputação como evidência de poder, Floyd Hunter argumentou que, de forma continuada no tempo e abrangente tematicamente, existiria uma única elite realmente governando as tomadas de decisão em Atlanta.

O poder para a teoria das elites seria *posicional* na estrutura de poder e *potencial* no processo de tomada de decisões. Assim, salienta Wright Mills, se a elite toma ou não tais decisões é menos relevante do que o fato desta ocupar as posições centrais. Nesta chave, o objetivo da análise se torna entender como a elite acessa e mantém suas posições nas principais hierarquias da sociedade. O argumento monista do poder resolve esta questão sugerindo que o próprio mecanismo de reprodução societal certificar-se-ia deste rumo. Neste processo, a elite do poder seria produzida e reproduzida como um grupo com valores, interesses e trajetórias semelhantes.

A resposta engendrada pelo monismo para a questão da distribuição do poder traz consigo a irrelevância do estudo do governar dado que este tem um resultado particular já determinado pelo mecanismo de reprodução do social. Deste modo, a política surge como uma esfera determinada *a priori* pelo social, não havendo quaisquer espaços para as contingências e para a pressão de outros atores sociais influenciarem este processo. No limite, não há agência no modelo e o governo representativo seria simplesmente um simulacro.

Em um sistema político onde a maioria dos adultos é capaz de votar, mas onde o conhecimento, riqueza, posições sociais, acesso ao governo e outros recursos são distribuídos de forma desigual, quem realmente governa? A questão da abertura da principal contribuição pluralista para o estudo do poder reproduzida acima põe em xeque o salto analítico elitista a partir da categoria *estrutura de poder* e reposiciona o estudo do governar no enquadramento analítico direcionando-o para o processo de tomada de decisão.

Estudando a cidade de New Haven nos Estados Unidos, Robert Dahl argumentou

no livro "*Who Governs?*" (1961) que transformações importantes ao longo do século XIX e XX alteraram o sistema político da cidade. Do controle exercido por um grupo restrito e coeso de líderes, o poder na cidade passou a ser exercido por muitos grupos de líderes com interesses diversos em diferentes áreas do governo.

O pluralismo parte dos grupos de interesse como a principal categoria de análise da política. Buscando suas preferencias, indivíduos se organizariam em grupos de interesses dotados de recursos diversos para influenciar o processo de tomada de decisão. Nesta corrente teórica, o poder e suas fontes nas sociedades ocidentais industrializadas não seriam concentrados, mas fragmentados e distribuídos de forma desigual e não cumulativa entre os grupos de interesses na sociedade. O problema da desigualdade de recursos indica aqui para a questão de como estes podem influenciar a igualdade formal do sufrágio e a escolha do voto. Diversos recursos seriam capazes de influenciar o processo de tomada de decisão, sendo o voto seu principal (Stone, 1993). Não haveria qualquer grupo dotado de recursos suficientes para dominar todas as principais decisões políticas no governo representativo ou, mesmo, grupos completamente desprovidos.

Alinhamentos e coalizões políticas são tidas como instáveis e especializadas. Assim, a abordagem pluralista aponta que, em assuntos particulares com baixo ou nenhum interesse de grupos, aqueles com um número reduzido de membros e grande interesse teriam a vantagem e a possibilidade de fazer valer sua opinião na competição política. A influência sobre questões seria especializada e a existência de impasses seria, por conseguinte, sempre uma possibilidade.

Uma das principais premissas defendidas por Robert Dahl foi a de que o poder político só poderia ser inferido na análise caso fosse empiricamente observável no processo decisório, fato este que o levou a uma operacionalização particular para o estudo do exercício do poder. Para o autor, este só seria plenamente observável em conflitos abertos nos processos de tomada de decisão em torno de políticas-chave, reafirmando a relevância destes na análise do governar. Assim, o exercício do poder foi tido como a tomada de decisão em torno de políticas públicas. Governam aqueles cujos interesses prevalecem neste processo, principalmente, aqueles que ganham as eleições. O governo é tido como capaz para alocar oportunidades e impor custos significativos ao assegurar uma forma de acomodação societal de interesses, analisado primeiramente pela relação recíproca entre o governo eleito e os seus constituintes. Políticos precisariam estar cientes da necessidade constante da busca do apoio político, mesmo entre pequenos grupos de interesses. Neste processo a autoridade legal do governo seria suficiente para o

governar (Stone, 1993).

Deste modo, a abordagem pluralista reafirma o estatuto da política enquanto uma esfera autônoma e central na estrutura da explicação. Seus resultados não são determinados, mas um produto de conflitos políticos entre grupos de interesses. Grupos podem ganhar ou perder.

A abordagem pluralista foi alvo de críticas posteriores por parte de autores que argumentaram pela existência de outras dimensões do poder que escapariam a observação de conflitos abertos nos processos de tomada de decisão. Em *Two faces of power* (1962), Bachrach e Baratz alegaram que todas as formas de organizações políticas teriam certo tipo de viés que favoreceria ou prejudicaria certos tipos de conflitos, tornando possível o que veio a ser denominado de *não-decisão*. Estas são definidas como as práticas de limitação do alcance da tomada de decisões a questões seguras através da manipulação das instituições, procedimentos políticos e valores predominantes em uma comunidade política. Neste processo de *mobilização de viés,* as instâncias institucionais da política efetivamente favoreceriam certos grupos e impediriam com que certas reivindicações e questões efetivamente se tornassem problemas na agenda política demandando um espaço no processo de tomada de decisão. Para os autores, portanto, quando um indivíduo ou grupo atua no reforço ou produção de valores, crenças e práticas institucionais que restringem o alcance de questões no processo político, estes também exercem o poder.

A circunscrição do exercício do poder a decisões individuais ou de grupos em situações de conflito aberto ou encoberto foi colocada me xeque por Steven Lukes. *Em Power: a radical view* (1974), este apontou os limites de abordagens baseadas no que interpreta como certo individualismo metodológico. À premissa da necessidade do conflito escaparia a forma mais efetiva do poder – a dominação – envolvendo a conformação de preferências de tal forma a impedir o surgimento de conflitos. Nestas situações, haveria apenas o conflito latente, uma situação que só levaria ao conflito aberto caso os atores sujeitos à dominação tomassem consciência de seus próprios interesses. A existência de consenso não implicaria na inexistência do exercício do poder. Para Lukes, negar esta alternativa seria perder de vista a possibilidade da construção de consensos falsos ou manipulados mantidos por grupos poderosos.

O debate sobre o *Community Power* e seus desdobramentos apontados acima foram tidos por Clarence Stone como estando imersos em um enquadramento weberiano do poder, isto é, interpretados como uma questão de dominação e assumindo que a política

seria sobre a legitimidade de formas de controle social. Neste modelo de sociedade, a questão central seria o custo de conformidade (cost of compliance*)* – o custo da manutenção de esquemas compreensivos de controle – e, assim, o poder seria uma questão de "*power over"*. Pluralistas veriam o custo de conformidade como o fator que engendraria o próprio pluralismo, especificamente em sistemas com restrições constitucionais e outras restrições para o uso da coerção. Seus críticos acreditariam que o consentimento e a legitimidade seriam produzidas para a redução do custo de conformidade e que a transformação dos sistemas poderia somente ser produzida pelo fim do consenso e da revogação da legitimidade. De forma geral, Stone argumenta que este debate gravitar-se-ia em torno das formas pelas quais o custo de conformidade é gerido. Ambos concordariam que poucos dominam, discordando sobre a natureza da conformidade da massa. O que pluralistas interpretariam como genuíno, estruturalistas veriam como manipulado (Stone, 1988: 222).

Reposicionando a política no urbano e nas cidades

Outra geração de pesquisadores na década de 1980, por oposição ao debate sobre o *Community Power*, formulou as primeiras tentativas de caracterização das singularidades da política nas cidades norte-americanas e no urbano. Deixando de ser meramente uma tomada de posição perante o "velho-institucionalismo", a qualificação da política por meio do adjetivo urbano adquiriu um novo sentido nos enquadramentos teóricos dos regimes urbanos e das máquinas de crescimento, entre outras pontos, pelo destaque da posição das cidades na estrutura dos Estados nacionais, da natureza da terra urbana como fonte de riqueza e poder e das particularidades da economia política das aglomerações urbanas na distribuição de recursos para produção da ação coletiva.

Assim como o pluralismo, esta nova geração de autores enfatizaria a formação de coalizões como parte integrante do governar nas cidades (Stone, 1993; Mollenkopf, 1994). Aqui, a análise do governar poderia ser resumida no estudo de como algumas formas de coordenação de esforços e padrões estáveis de coalizões de governo seriam formadas e prevaleceriam no lugar de outras. Não obstante, estas análises promoveram a ampliação do enquadramento anterior em torno da questão central "who governs?" (ou "who rules?") ao incorporar a questão "for what?", sinalizando, assim, uma nova preocupação com os fins e objetivos buscados pelas coalizões políticas (Logan e

Molotch, 1987: 50). O argumento extremo entre estas abordagens foi aquele proferido por Harvey Molotch (1976), para o qual a essência das coalizões políticas locais seria a sua operação como máquinas de crescimento.

A teoria das máquinas de crescimento foi uma tentativa de formulação teórica de meio termo entre pluralismo, teoria das elites e sociologia urbana marxista. Esta apontou outra singularidade importante da *urban politics*: a construção social, política e econômica da terra urbana como *place*, isto é, o resultado de atividades que buscariam retirar a renda da terra (Rodgers, 2009). Segundo Molotch (1976), esta seria uma fonte vital de poder e riqueza, alvo de grande interesse por parte de grupos poderosos da cidade. Nesta abordagem, a cidade aparece como um agregado de interesses baseados na terra, elites de proprietários de terra cujo interesse específico seria a extração da renda da terra.

Em *Urban Fortunes: the political economy of place* (1987), Logan e Molotch argumentam que haveria um conflito fundamental entre *places*. Residentes estariam preocupados com o valor de uso de empreendimentos, enquanto que coalizões políticas, as máquinas de crescimento formadas por interesses baseados na terra, seriam orientados pela busca do valor de troca. Estas coalizões trabalhariam para mudar o conteúdo de suas propriedades, como zoneamento, garantindo que certas qualidades e condições existam em relação a estas, favorecendo a atividade de incorporação (Rodgers, 2009).

As máquinas de crescimento só seriam possíveis pela existência de um consenso mais geral entre elites com interesses diversos em torno de um objetivo comum a ser alcançado: o crescimento e seus possíveis efeitos sobre o valor da terra. Para estas, a cidade seria uma máquina de crescimento.

Outro fator importante unindo interesses diversos seria a escassez de capital móvel e a necessidade de atração de tais investimentos para a localidade em torno da qual a coalizão está localizada. As máquinas de crescimento seriam, assim, coletividades organizadas territorialmente e em competição umas com as outras pelos investimentos do capital móvel. Esta escassez de recursos para reformas significaria que o governo local se tornaria uma arena onde grupos de interesses baseados na terra competiriam pelo orçamento público e decisões que irão determinar os resultados do uso do solo. Este processo seria crítico para a alocação de recursos públicos e a ordenação de questões da agenda local.

As condições de vida nas comunidades urbanas seriam amplamente uma consequência das forças sociais, políticas e econômicas incorporadas nestas máquinas de crescimento. Assim como na teoria dos regimes urbanos, o imperativo de crescimento

aparece como o constrangimento mais importante nas opções disponíveis para as iniciativas locais de reforma social e econômica.

Os principais participantes da máquina de crescimento seriam aquelas pessoas que têm os maiores ganhos ou perdas nas decisões de uso do solo: proprietários de terra e investidores de instituições financeiras orientadas localmente. Haveria também advogados, sindicatos, corretores de imóveis e, ainda, aqueles que, apesar de não estarem diretamente envolvidos no uso da solo, teriam seu futuro associado ao crescimento da cidade como um todo. Pelo esforço de mobilização pelo crescimento envolvendo o governo, as elites locais de crescimento teriam um papel grande na eleição e atividades de políticos locais.

Igualmente importante para as coalizões de crescimento seria o apoio tácito de um público urbano mais amplo. Para tanto, as coalizões de crescimento propagandeariam uma ideologia de crescimento livre de valores e direcionamentos. Gerar o apoio público seria particularmente importante em relação a imagem que as coalizões de crescimento podem ser capazes de projetar aos investidores móveis.

As bases das abordagens da economia política seriam trazidas logo depois por Stephen Elkin em *Twentieh Century Urban Regimes (*1985). Para o autor, a característica distintiva da economia política norte-americana seria a sua divisão de trabalho entre mercado e Estado, sendo dois seus princípios básicos: a propriedade privada dos ativos produtivos e o controle popular da máquina formal de governo. Somados à estrutura fiscal-administrativa do Estado, limitando fortemente a autonomia das cidades, e à responsabilidade dos governos urbanos compartilhada com os proprietários de negócios pelo bem-estar social, o argumento fundador destas abordagens foi o de que a posição das cidades na economia política nacional faria com que a condução dos governos urbanos seria constrangida pela necessidade da construção da *capacidade para agir* por meio de coalizões políticas para o sucesso de iniciativas locais de reforma social e econômica (Stone, 1988).

Para Elkin, o substrato da economia política norte-americana produziria uma situação onde todos os níveis de governo operariam em um contexto no qual muitas das decisões centrais seriam feitas por atores privados passíveis apenas de influência e não comando. Para as cidades, isto teria significado uma preocupação difundida na política com o rearranjo do uso do solo para facilitar negócios privados e a atividade comercial. Políticos locais enxergariam as políticas públicas de uso do solo como uma fonte vital de recursos para a construção de aliança, recrutar subordinados e conseguir os pré-requisitos

para a vitória em eleições. Isto teria levado a uma continuidade importante na *urban politics:* a forte inclinação para a construção de coalizões entre políticos e homens de negócios das cidades com interesses ligados à terra.

O autor identifica outras duas continuidades importantes. Primeiramente, o contínuo esforço de políticos em formar coalizões estáveis para disputar as eleições e o esforço concomitante para ganhar a fidelidade de blocos de eleitores e conformar um padrão de organização eleitoral. A terceira continuidade seria o que denomina a política das burocracias dos governos locais: o esforço contínuo para decidir como as responsabilidade de entrega de serviços deveria ser organizada, como devem ser dirigidos e para quais fins. Esta três continuidades definiriam as dimensões essenciais em torno das quais a *urban politics* teria sido organizada no século XX. Destarte, o autor define o conceito de regimes urbanos como os padrões políticos estabelecidos por estas continuidades, suas variações e relações entre si.[5]

Foi Clarence Stone o principal responsável por reposicionar a *urban politics* na ciência política por meio de uma análise da cidade de Atlanta. Em *Regime Politics* (1988), o autor sugere que as análises da *política* e do poder político deveriam deixar de lado o paradigma do controle social, passando do estudo do "poder sobre" para se debruçarem sobre o "poder para". Seu substrato teórico foi a concepção de Charles Tilly (1984) acerca da natureza da sociedade. Nesta, a sociedade seria fragmentada, não existiria o consenso e as concepções de mundo seriam vagas. Não haveria um único núcleo de controle da sociedade, mas vários pontos estrategicamente vantajosos para a ação coletiva. O que contaria seria como as ideias são implementadas, as decisões que governam as pessoas e o funcionamento de alianças. O autor argumenta que a questão paradigmática não seria o custo de conformidade, dado que o controle compreensivo estaria fora de jogo. Pelo contrário, em um mundo fragmentado e na ausência de uma estrutura ampla de comando ou sistema unificado de pensamento, a questão central do governar passaria a

[5] As continuidades variariam do seguinte modo, segundo Stephen Elkin: (1) no modo pelo qual a aliança do uso do solo se organizaria, em quais tipos de poder legal e recursos ela precisaria para atingir seus objetivos e o escopo mesmo de seus objetivos; (2) no modo pelo qual o eleitorado é organizado; (3) o grau em que as burocracias funcionais estaria dispostas a tomar os rumos sugeridos pela coalizão do uso do solo em questões que esta julgue importante para o crescimento econômico. Além disso, suas conexões poderiam variar das seguintes formas: (1) o grau em que a aliança do uso do solo molda a atividade das burocracias, como seus esforços para fazer isto são levados a frente e os padrões de resistência, se houver, da liderança das burocracias a estes esforços; (2) o grau em que os funcionários e os recursos das agências estatais são parte da coalizão do eleitorado, incluindo nisto se os políticos regularmente penetram a burocracia para vantagens eleitorais; (3) o grau em que a aliança entre interesses ligados à terra e políticos locais é parte crucial da organização do eleitorado criado pelos políticos, incluindo se estes interesses contribuem com recursos e se são eles mesmos candidatos aos cargos públicos.

ser como reunir a cooperação suficiente entre elementos distintos de uma comunidade para atingir resultados particulares. Mais importante, a capacidade para governar não poderia ser tida como dada na autoridade formal e legal dos governos. Aqui, o exercício do poder seria a capacidade para reunir recursos para agir, onde a própria fragmentação da sociedade evidenciaria o seu valor. Esta capacidade para agir é o que Clarence Stone denomina de paradigma da produção social do poder.

Governos e negócios privados possuiriam recursos necessários para governar. Mesmo assim, pelo fato da capacidade de agir do governo local ser ainda mais limitada do que dos outros níveis, arranjos informais assumiriam uma especial importância na *urban politics*. Estes seriam um modo de fortalecer (e guiar) a capacidade formal para agir e superar a divisão de trabalho entre mercado e Estado. Para Stone, regimes urbanos seriam justamente estes arranjos para atingir objetivos de políticas públicas, gerir conflitos entre grupos e dar conta de processos exógenos de mudança social. Estes envolveriam um grupo informal relativamente estável com acesso a recursos institucionais que permitiriam um papel sustentável no processo de tomada de decisão. A cooperação seria algo a ser produzida e mantida ao longo do tempo. Estes arranjos informais superariam o problema da ação coletiva e do consenso através da distribuição de incentivos seletivos e pequenas oportunidades, não podendo ser confundidos com administrações eleitas. Isto é, eleições poderiam alterar incumbentes, mas não necessariamente as coalizões de governo (Mossberger, Stoker; 2011).

Para Stone, três seriam as questões importantes nas cidades. Primeiramente, quem faria parte das coalizões de governo e quais atores teriam que se juntar para tornar a governança possível. Segundo, como as coalizões seriam alcançadas, formadas e mantidas. Por fim, quais as consequências destas duas para a orientação política da coalizão. Políticas públicas seriam moldadas pela composição daquelas, a natureza da relação entre seus membros e os recursos que cada um destes trás para a coalizão de governo.

A teoria dos regimes urbanos foi alvo de críticas por autores europeus que identificaram nesta um forte paroquialismo teórico (Robinson, 2006). Por decorrência de seus pilares econômicos e institucionais, esta seria uma teoria norte-americana da governança urbana (Davis, 2002), específica à *urban politics* na era industrial (Pierre, 2014). O primeiro destes seria a estrutura do setor corporativo do país. Esta permitiria uma "peak representation", capaz de garantir a representação da comunidade de negócios como um todo e estabelecer relações entre governo local e setor privado por canais

bilaterais institucionalizados. Em segundo lugar, o arranjo federal norte-americano quanto às prerrogativas fiscais dos governo subnacionais. Estados e cidades dependeriam fortemente de negócios locais como fontes de receitas públicas. Estas duas características estruturariam um arranjo particular de economia política entre cidades e capitais móveis.

A despeito disto, estes críticos reconheceram o valor da teoria dos regimes urbanos ao apontar como suas maiores contribuições a conceituação da lógica da superação da insuficiência da capacidade institucional para governar através da criação de parcerias com atores não-estatais dotados de recursos importantes e a assertiva de que a *urban politics* estaria imersa em um contingente complexo de hierarquias nacionais e institucionais estatais/corporativas que enquadrariam os escopos de ação e estratégias no nível local.

Outros colocaram em xeque o estatuto de teoria dos regimes urbanos, na medida em que não seria claro o peso de suas diferentes facetas e quais propriedades seriam cruciais para sua identificação. Por exemplo, não haveria qualquer argumentação quanto à necessidade dos regimes abarcarem diferentes setores de políticas públicas para serem caracterizados como tal. Assim, esta seria muito mais um conceito multifacetado dotado de uma capacidade limitada para explicar ou prever a variação na formação, manutenção e mudança de parcerias entre atores públicos e privados do que propriamente uma teoria (Mossberger e Stoker, 2001).

Para Jon Pierre (2014), o enquadramento dos regimes urbanos possuiria uma capacidade analítica reduzida para dar conta de quatro aspectos importantes da *urban politics* em estudos comparativos: a crescente diversidade de atores políticos nas cidades; as diferenças entre Estados nacionais quanto à autonomia dos governos subnacionais; diferenças na configuração institucional na economia e seus incentivos para o engajamento político dos negócios no nível local; o impacto da globalização, primeiramente, na escalada da autoridade política (como no caso da União Europeia) e, segundo, na integração vertical crescente das estruturas corporativas privadas.

Um terceiro modelo teórico menos influente foi o da coalizão política dominante desenvolvido a partir da síntese de perspectivas pluralistas e estruturalistas por John Mollenkopf na obra *A Phoenix in the Ashes* (1994), um estudo da cidade de Nova York. Para o autor, para se entender a política e as ações do Estado dever-se-ia colocar num mesmo quadro analítico o impacto independente do sistema político e o viés sistêmico observável a favor do capital. Assim, este modelo enfatizaria duas relações primárias: (1) entre líderes do governo local e sua base politica e eleitoral; (2) entre líderes do governo

local e seu ambiente econômico. Além disso, poderíamos incluir também as relações entre líderes eleitos e as burocracias.

Para se compreender o poder político em Nova York na Era Koch (1978-1990), o autor sugere o conceito de coalizão política dominante. Estas seriam uma aliança constantemente construída entre diferentes interesses com capacidade de vencer eleições para o executivo e de assegurar o apoio necessário de determinados poderes públicos e privados para o governar. Para poder ser dominante, esta deveria vencer as eleições para o governo local. Para a sua manutenção, seria necessário a utilização da máquina para a consolidação de bases eleitorais com eleições subsequentes para, por conseguinte, conseguir novamente o apoio de poderes públicos e privados necessários para o governo. Estas coalizões seriam estáveis, operariam em diferentes assuntos e criariam vencedores e perdedores persistentes.

O autor sugere que o exercício de análise deveria atentar para três dimensões. Primeiramente, como as relações do governo local com condições econômicas e sociais moldam a capacidade de agir do Estado. Para se analisar coalizões dominantes, deve-se compreender como as interações do sistema político local com os interesses privados criam constrangimentos e imperativos para o estado local, mas também oportunidades que empresários políticos podem aproveitar. Segundo, como as regras do jogo da política local modal a competição entre interesses e atores e a construção de uma coalizão política dominante capaz de agir. Deve-se ir além dos estruturalistas ao reconhecer como os interesses do eleitorado estão organizados na arena política e eleitoral da cidade, sendo relevantes para compreender as estratégias de construção de coalizões. Além disso, a organização de interesses dentro do setor público, imersos em práticas políticas assim como em autoridades formais, também influenciariam as ações. Terceiro, como mudanças sociais e econômicas e a organização da competição política moldam a mobilização de interesses.

Os novos modos do governar: o debate contemporâneo

Os deslocamentos mais recentes na literatura sobre o governo e o governar estiveram relacionados, sobretudo, a transformações mais concretas vivenciadas nas políticas públicas nos países do norte global nos anos 1980 e começo dos 1990 (Marques, 2015), Diferentes abordagens foram produzidas com o objetivo de dar conta de novos deslocamentos observados.

O primeiro destes debates foi aquele estabelecido em torno do conceito de governança. Por mais polissêmico[6] que tenha sido o seu uso em uma ampla variedade de campos de estudos[7], haveria, contudo, um consenso mais geral entre estes de que a governança referir-se-ia a distintos (e, para muitos, recentes) processos do governar onde os limites entre Estado e setor privado teriam se tornado borrados e permeáveis (Stoker, 1998). A essência da abordagem da governança (urbana) seria o seu foco em mecanismos de criação de capacidades coletivas para dar conta dos limites da atuação e de recursos dotados pelo mercado e governos, como já argumentado na teoria dos regimes urbanos e das máquinas de crescimento (Le Galès, 2011).

Seguindo Judge e al. (1995), Gerry Stoker (1998) defende que a governança urbana forneceria um quadro de referência através do qual a realidade poderia ser examinada, conduzindo teóricos a novas questões dignas de análise. A contribuição particular desta abordagem não estaria no nível da análise causal ou normativa, mas no fato de possibilitar novos insights e, até mesmo, uma mudança futura de paradigma de análise.

Um exemplo destas novas possibilidades está presente no trabalho de Patrick Le Galès (2011). Este define governança urbana como o processo de coordenação de atores, grupos sociais e instituições na busca de objetivos particulares (discutidos e definidos coletivamente) em ambientes fragmentados e incertos. Para o autor, isto implicaria que a governança diria respeito às instituições, redes, diretrizes, regulações, normas, usos e atores públicos e privados que contribuiriam para a estabilidade da sociedade e do regime político, para sua orientação, capacidade de dirigir, entregar serviços e para garantir sua legitimidade.

Le Galès (2011) argumenta que esta perspectiva teria construído um campo dinâmico de pesquisas para além das questões clássicas de "quem governa?" apontando para questões outras como: Governos sempre governam? O que governam e como? O que não é governado? Podem grupos e setores escaparem do governo? Quem governa o

[6] Em recente entrevista (Hoyler e Requena, 2015), Patrick Le Galés argumenta que boa parte dos problemas do debate sobre o governo e a governança poderiam ser explicados pela fraca conceituação de governo. Le Galès aponta que há quatro elementos fundamentais na definição de governo. Primeiro, governos implicam a existência de um quadro formal estabelecendo as regras do jogo. Em segundo lugar, os agentes que executam as ações de governo, políticos e burocracias. Terceiro, a ideia de governo seria a de agregar interesses dando direções e impondo restrições. Por fim, este diria respeito a resultados da implementação de políticas públicas. Governo significaria as quatro coisas ao mesmo tempo.

[7] Segundo Gerry Stoker (1998), suas raízes teóricas teriam sido o institucionalismo na economia, relações internacionais, estudos organizacionais, estudos sobre o desenvolvimento, ciência política, administração pública e análises foucaultianas. Para os usos do conceito de governança no contexto brasileiro, ver Marques (2014).

que e como? Quem governa quando o governo não governa? O que é (ou não) governado seria a questão chave.

Governos não governariam o tempo todo e isto poderia mudar ao longo do tempo. Alguns setores seriam altamente governados por políticas e leis, enquanto outros não seriam governados ou fracamente governados. Neste sentido, a governança nas cidades deveria ser entendida não apenas em relação ao que é legal, mas também ilegal ou, como coloca Marques (2014), ao "lado negro" da governança, anteriormente entendidos como "ruídos" não dignos de atenção por parte dos analistas.

Segundo Gerry Stoker (1998), esta abordagem possuiria cinco aspectos complementares (e dilemas respectivos) importantes a serem atentados pelos analistas. Primeiramente, a governança faria referência à configuração complexa de instituições e atores estatais e não-estatais. Esta chamaria atenção para a participação de setores privados e voluntários na entrega de serviços e nos processos de tomada de decisão. Esta constatação levaria ao dilema da disjunção entre os processos complexos de tomada de decisão no governar e os códigos normativos usados para legitimar as ações dos governos.

Segundo, a governança reconheceria que os limites e responsabilidades entre Estado e setor privado para dar conta de questões sociais e econômicas teriam se tornado borrados. Assim, a abordagem da governança não apenas enfatizaria a crescente complexidade dos sistemas de governo, mas os modos de distribuição de responsabilidades entre atores estatais e não-estatais e suas expressões institucionais. No contexto francês, constatou-se que grupos de atores privados tornaram-se responsáveis por tarefas historicamente levadas a frente pelo Estado, como no caso dos serviços de saneamento e água entregues por empresas privadas. Isto poderia levar a tentativas de criação de bode expiatórios ou de evasão de culpa.

Terceiro, esta abordagem identificaria o *power-dependence* entre as instituições envolvidas na ação coletiva, com três implicações: (1) organizações comprometidas dependeria de outras organizações; (2) para alcançar objetivos, estas precisariam trocar recursos e negociar metas comuns; (3) o resultado destas trocas seria determinado não apenas pelos recursos mas também pelo contexto das trocas e regras do jogo. Neste sentido, a governança como um processo interativo poderia envolver várias formas de parcerias entre atores e organizações. Segundo Gerry Stoker, estas poderiam ser caracterizadas de três formas: relações de principal-agente, negociações inter-organizacionais e coordenação sistêmica. Esta dependência exacerbaria o problema das

consequências não intencionais decorrente dos padrões de parcerias, como no caso do principal-agente onde o primeiro não possui um controle completo e informações precisas sobre o comportamento do segundo.

Quarto, a governança tratar-se-ia de redes de atores autogovernadas. Aqui, o extremo desta abordagem seria a constatação de que estas não apenas influenciariam as políticas públicas, mas seriam mesmo uma apropriação das tarefas dos governos por redes autogovernadas.[8] Estas seriam orientadas principalmente pelos interesses de seus membros dotados de grande autonomia. Sua principal consequência seria a crescente dificuldade com a responsividade nas políticas públicas.

Por fim, este enquadramento conceitual reconheceria que a capacidade de fazer não estaria apenas na autoridade legal e formal dos governos. Estes poderiam usar novas ferramentas e técnicas de governo para guiar a ação coletiva. Num contexto de mudança nas formas de governar, isto significaria que governos teriam que aprender e se adaptar a novos códigos e técnicas, colocando em xeque práticas institucionalizadas. Para Stoker (1998), mesmo quando governos operariam de forma flexível para guiar a ação coletiva, poderia ocorrer *governance failure*. A abordagem da governança, assim, colocaria em evidência as incertezas presentes nestes processos e o reconhecimento da limitação do conhecimento para gerir problemas.

Pela sua maior plasticidade, o conceito de governança urbana permitiria a incorporação sistemática de vários arranjos entre atores e instituições, fato este que direcionou alguns esforços na direção de estudos comparativos e produção de tipologias. Marques (2014) estruturou diferentes padrões de governança da produção do ambiente construído em diferentes políticas urbanas, com variações nas seguintes dimensões: (1) principais decisões, (2) processos decisórios, (3) grau de insulamento das agências burocráticas, (4) atores relevantes, (5) relações entre atores, (6) papel do legislativo (7) importância do espaço e da terra urbana. Já Pierre (2011) desenvolveu quatro tipos de governança urbana de cidades ao se debruçar sobre a multiplicidade de objetivos políticos e as formas pelas quais estes seriam transformados em estruturas organizacionais, normas e práticas. As variáveis de análises selecionadas pelo autor foram: (1) conjunto de objetivos, (2) principais atores, (3) instituições produzidas na busca de objetivos, (4) relações entre governos e cidadãos e (5) relações entre governos

[8] Para Rhodes (1996), este processo poderia ser descrito como uma transição dos *governos para a governança*; um argumento fortemente criticado por outros autores ao afirmarem que, na verdade, esta diria respeito muito mais a uma mudança no papel dos governos do que a ausência de governos (Pierre, 2011; Marques, 2014).

locais e outros níveis de governo. Mesmo que houvesse tensões entre seus objetivos, estes modelos poderiam coexistir nas cidades. Ainda, podemos citar o caso de Le Galès (2011) que sugeriu que a governança nas cidades europeias poderia variar de acordo com as seguintes variáveis: (1) estrutura da sociedade local, (2) orientação política, (3) institucionalização da ação coletiva e (4) resultados.[9]

Poderíamos apontar dois principais problemas com estas esquematizações. Primeiro, por mais coesas que tenham sidos as conceituações da governança urbana entre estes autores, é inexistente um diálogo acerca das escolhas e operacionalizações de variáveis em cada um dos modelos. Isto levou a um segundo problema, a atenção residual dos autores para apontar quais variáveis e suas relações seriam fundamentais para a determinação da existência ou não de padrões, uma crítica similar feita por Mossberger e Stoker (2001) aos regimes urbanos. Seu principal resultado, portanto, foi um baixo acúmulo teórico dos argumentos produzidas.

A segunda abordagem recente que se debruçou sobre estas transformações no governar sugeriu que o período contemporâneo poderia ser denominado de capitalismo regulatório. Este seria caracterizado por uma reconfiguração entre Estado e mercados naquilo que David Levi-Faur (2005) definiu como as principais atribuições na produção e regulação da economia e de serviços, as atividades de remar (*row*) e guiar (*steer*). Partindo da trajetória europeia, o autor argumenta que transformações a partir dos anos 1970 teriam levado uma configuração onde o principal papel dos Estados passaria a ser a regulação e não mais a produção, relegada esta cada vez mais aos mercados. Se a retórica e o discurso político neoliberal advogou pela redução dos Estados, argumenta Levi-Faur, o que se observa neste período seria, na realidade, não menos Estado, mas o surgimento de um Estado distinto, imerso em um processo de difusão e expansão da complexidade da atividade de regulação na (e entre) sociedades (Jordana e Levi-Faur, 2005). Em alguns casos, como nos grandes projetos urbanos nas Olimpíadas de Londres, isto teria implicado não em menor gasto público, pelo contrário, mas maior gastos com novas estrutura organizacionais e arranjos para a entrega de políticas (Raco, 2014).

Uma terceira abordagem analisou as transformações recentes no governar através do

[9] Esta abordagem contribuiu para um deslocamento sociológico na agenda da governança urbana quando se apontou a importância do estudo dos tipos de atores privados nas cidades e suas formas de organização de interesses para a compreensão daqueles padrões (Le Galès, 2000). Isto é visível na caracterização da governança em Marques (2014) quando o autor enfatizou as particularidades de diferentes capitais do urbano na produção do espaço e do ambiente construído. O estudo de suas relações com a terra urbana e o espaço, seus ciclos e circuitos de valorização surge como uma agenda futura de pesquisa a ser desenvolvida.

estudo das tecnologias de governo e instrumentos de políticas públicas. Fortemente influenciados por estudiosos de outras áreas como Bruno Latour, Alain Desrosières e Michel Callon, estes autores defenderam a natureza sociopolítica dos dispositivos do governar (Lascoumes e Le Galès, 2007) postos em jogo quando o Estado age (Jobert e Muller, 1987). Para além das transformações de configurações da governança, estes autores defenderam que o estudo da mudança pela via das tecnologias de governo e da análise da instrumentação da ação pública seria capaz de apresentar os deslocamentos contemporâneos como transformações quanto à teorização políticas da relação entre governantes e governados. Isto, pois todo instrumento de políticas públicas constituiria uma forma condensada de conhecimento sobre o controle social e seu exercício.

Como objetos de estudo, estes instrumentos e sua escolha teriam sido tratados geralmente como superficiais ou secundários, uma parte da racionalidade dos métodos sem nenhum significado autônomo. Opondo-se a estas, para estes autores, a instrumentação da ação pública seria um campo significativo de reflexão, enfatizando as relações de poder associadas aos instrumentos, questões de legitimidade, politização e despolitização.

Instrumentos não seriam dispositivos axiologicamente neutros, mas sim técnicos e sociais, que organizariam relações específicas entre o Estado e aqueles com os quais estes se relaciona. Um tipo particular de instituição[10], com objetivo genérico e dotado de valores e concepções concretas da política e da sociedade. Estes produziriam efeitos autônomos[11] e, por vezes, inesperados, independente de seus objetivos buscados, estruturando políticas de acordo com sua própria lógica.

Segundo Lascoumes e Le Galès (2007), a instrumentação seria o conjunto de problemas colocados pela escolha e uso de instrumentos, um meio de orientar as relações entre sociedade política e sociedade civil. Esta formaria uma passagem obrigatória para as

[10] Instituições seriam um conjunto coordenado de regras e procedimentos que governariam a interação e o comportamento de atores e organizações. Estas proveriam um enquadramento estável, onde a antecipação reduziria incertezas e estruturariam a ação coletiva. Criam incertezas acerca dos efeitos da balança de poder. Estes irão, eventualmente, privilegiar certos atores e interesses e excluir outros, constrangem os atores enquanto oferecem a eles possibilidades. Como instituições, instrumentos permitiriam formas de ação coletiva se estabilizar e fariam do comportamento dos atores mais previsível e provavelmente mais visível (Lascoumes e Le Galès, 2007).

[11] Instrumentos criariam *efeitos de inércia*, possibilitando a resistência a pressões externas. Constituem uma passagem obrigatória e fazem parte do estágio da problematização (Callon, 1998) que permitiria a atores heterogêneos se reunirem em torno de assuntos e concordarem sobre como trabalhar juntos. Mas a problematização também requereria que os atores envolvidos se distanciassem de suas conceituações inicias. O instrumento também produziria uma *representação* específica do assunto em questão. Esta representação engendrada pelo instrumento ofereceria um enquadramento para descrever o social e uma categorização da situação abordada. Finalmente, o instrumento levaria também a uma *problematização* particular do assunto ao passo que hierarquizaria variáveis, podendo mesmo levar a um sistema explicativo.

políticas públicas, combinando obrigações, relações financeiras e métodos de aprendizagem sobre as populações. Para estes, estes seria também um assunto político ao passo que escolhas de instrumentos poderia ser alvo de conflitos, estruturando processos e influenciando resultados. Para elites governamentais, o debate sobre instrumentos poderia ser um modo útil para esconder objetivos menos respeitáveis, para despolitizar assuntos fundamentalmente políticos e criar consensos mínimos em reformas ao confiar na aparente neutralidade daqueles.

De forma mais ampla, esta abordagem nos permite, inclusive, conceber a importância não apenas das tecnologias de governo, mas da tecnologia em si e da dinâmica do conhecimento científico para o processo de produção de políticas públicas e para a governança (Mann, 1985; Callon, 1998; Scott, 1998; Mackenzie, 2008).

Resgatando estruturas de médio alcance na política: instituições e espaço

Nesta longa reconstrução crítica de alguns dos desdobramentos do debate sobre o *Community Power* na ciência política é visível a baixa conceituação da esfera institucional influenciando processos nas distintas formas de apreensão do governo e do governar. Entre as contribuições aqui resenhadas foi Mollenkopf (1994) o primeiro a apontar, ainda que de forma pouco sistemática, o lugar desta na estrutura das explicações.

A forte virada produzida pelo neoinstitucionalismo nas ciências sociais a partir dos anos 1980 só veio a causar efeitos significativos sobre este campo a partir da década de 2000, como vimos em parte do debate sobre a governança urbana e sobre os instrumentos de políticas públicas. Para Vivien Lowndes (2001), isto teria sido um dos resultados da forte tomada de posição dos precursores em relação ao "velho institucionalismo" na ciência política. Assim como posteriormente defendeu Pierre (2011), para a autora, seria fundamental resgatar as – já nem tão novas, mas relevantes – contribuições das diferentes vertentes do neoinstitucionalismo para o estudo da *urban politics*. Talvez, para o estudo do governo e do governar, a mais relevante tenha sido a sua vertente histórica fortemente associada aos debates sobre o Estado e o processo de produção de políticas públicas. Apesar de não formarem um corpo teórico coeso, estes autores teriam convergido em argumentos complementares e estratégias de análise similares (Skocpol, 1985).

A vertente histórica do neoinstitucionalismo teria surgido a partir de um interesse

renovado na obra de Max Weber em resposta à dominação do behaviorismo e do estrutural-funcionalismo nas ciências sociais norte-americanas nas décadas de 1950 e 1960 e ao marxismo no final dos anos 1960 e 1970. Segundo Immergut (1998), o neoinstitucionalismo histórico teria realizado análises macrossociológicas enfatizando o poder e as relações entre política e sociedade, possuindo ao menos três principais características como corpo teórico relativamente coeso. Primeiramente, estes estariam interessados em racionalidades alternativas. Indivíduos e coletividades poderiam desenvolver interpretações de interesses e objetivos distintos da racionalidade instrumental, considerada como um produto do desenvolvimento histórico. Além disso, veriam a causalidade como sendo contextual e configuracional, visível somente por meio da observação histórica comparativa, sendo extremamente difícil a separação de variáveis independentes de tais configurações causais. Estes autores enfatizariam as irregularidades ao invés de regularidades históricas, procurando demonstrar os limites de modelos causais universais. Por fim, o neoinstitucionalismo enfatizaria a contingência histórica. Os fenômenos sociais seriam o resultado de combinações acidentais envolvendo timing e sequências de eventos, produzindo trajetórias dependentes cujos efeitos seriam duradouros e com custos crescentes para mudança (Pierson, 2004).

Estes autores teriam criticado a premissa behaviorista de que o comportamento político revelaria preferências. Ao contrário, o neoinstitucionalismo teria como objetivo justamente analisar a distinção e discrepância entre preferências "expressas" e "potenciais"/ "reais", buscando compreender as causas das definições dos interesses dos atores. Estes seriam o resultado do processo político e não o seu ponto de partida. Isto é, endógenos e não exógenos. Além disto, este criticaria o behaviorismo na premissa de que preferências poderiam ser agregadas e de que o mecanismo para a produção de decisões coletivas seria perfeitamente eficiente para tanto. O neoinstitucionalismo histórico questionaria a própria noção de agregação. A decisão política não seria baseada na agregação de preferências individuais e mecanismos de agregação não somariam interesses, mas os reformulariam. Estes colocariam limites ao processo político ao permitir que decisões sejam tomadas, mesmo onde não houvesse um equilíbrio de preferências.

Segundo Hall e Taylor (1996), o neoinstitucionalismo histórico teria definido instituições como procedimentos, protocolos, normas, convenções oficiais inerentes à estrutura organizacional da comunidade política. Para esta corrente teórica, instituições produziriam um viés particular e o seu desenvolvimento histórico sobre os processos

sociais e políticos seria responsável por produzir assimetrias de poder, algo inerente às próprias instituições. Estas operariam como filtros e estruturas de médio alcance que seletivamente favoreceriam interpretações e mobilizações de interesses no lugar de outros, estratégias e objetivos particulares e não outros, certos resultados específicos e não outros. Assim sendo, atores racionais se comportariam de formas distintas em contextos institucionais diferentes, sendo capazes de buscar melhores chances no futuro constituindo identidades e interesses.

Este argumento foi desenvolvido na análise das políticas sociais norte-americanas através da categoria *fit* por Theda Skocpol em *Protecting Soldiers and Mothers* (1995). Para a autora, a estrutura das instituições proveria acesso e alavancas a alguns grupos e alianças, encorajando e recompensando seus esforços para moldar políticas públicas, enquanto que, simultaneamente, negariam acesso a alavancas para outros grupos e alianças operando na mesma comunidade política. O grau de acesso e sucesso em atingir objetivos que qualquer grupo político atinge seria influenciado não apenas pela autoconsciência e recursos de mobilização. Estes dependeriam do encaixe (fit) entre instituições e grupos, suas capacidades e oportunidades relativas que as instituições políticas ofereceriam aos grupos politicamente ativos.

Para Weir e Skocpol (1985), o Estado deveria ser visto como lócus de ação autônoma potencial. Políticos e gestores deveriam ser levados a sério como atores capazes e constrangidos pelas organizações políticas nos quais operariam. Somando-se a isto, seria fundamental o estudo da formação do Estado por meio dos quais aqueles buscariam iniciativas de políticas como um prelúdio para a explicação das contribuições destes na produção de políticas públicas. Para as autoras, as capacidades existentes em um Estado para implementar certas políticas constrangeriam os caminhos de políticas escolhidos por políticos e gestores. Caso capacidades necessárias para certos rumos de políticas não existam, seria improvável a escolha deste caminho. Novas iniciativas somente seriam realizadas se as capacidades das organizações estatais pudessem ser prontamente adaptadas.

Os analistas deveriam atentar para o caráter tocquevilliano do Estado (Skocpol, 1995), observando os modos pelos quais identidades, objetivos e capacidades de todos os grupos seriam influenciados por estruturas políticas e processos. Padrões de desenvolvimento burocrático influenciariam a orientação e possibilidades dos grupos sociais em "fazer coisas" através da autoridade dos governos. Afora isto, o escopo do eleitorado junto a mudanças nas regras sobre o acesso eleitoral e rotinas de votação

afetariam as identidades sociais que figurariam em debates políticos em diferentes períodos. O arranjo institucional do Estado, dos partidos políticos e o escopo do eleitorado, juntamente com relações socioeconômicas e padrões culturais influenciariam identidades sociais politizadas e a orientação política de grupos e suas capacidades.

Para Skocpol (1995), políticas públicas também produziriam política. Existiriam ao menos dois *feedbacks* importantes. Primeiramente, esforços de funcionários estatais em implementar novas políticas públicas usando arranjos administrativos novos ou já existentes transformariam ou expandiriam as capacidades do Estado. Assim, políticas públicas mudariam as possibilidades de iniciativas oficiais no futuro e afetariam tentativas futuras de implementação. Segundo, políticas públicas afetariam identidades sociais, objetivos e capacidades de grupos para lutas subsequentes ou alianças futuras na *política*.

Num exercício similar ao de Lowndes (2001), Eduardo Marques (2015) em um trabalho de crítica à ausência de estudos sobre a política do urbano na ciência política brasileira advogou pela incorporação do espaço urbano no estudo do governo e do governar. Para além da posição das cidades em hierarquias nacionais e transnacionais (Pierre, 2014) e da terra urbana com fonte de valor e riqueza (Molotch, 1976), a particularidade da política do urbano, segundo Marques (2015), residiria principalmente nas relações entre política e espaço urbano, entendido aqui como as configurações relacionais e socialmente construídas de bairros, contiguidades, distâncias e fluxos em um dado território urbano. O espaço seria, assim como o tempo, uma dimensão constitutiva da política.

De forma similar à conceituação dos efeitos das instituições por parte do neoinstitucionalismo histórico, o autor sustenta que o espaço constituiria conjuntos de estruturas de médio alcance constantemente construídas e reconstruídas por atores políticos e sociais. Os processos políticos seriam enquadrados por estas, principalmente pela via de espaços herdades e espacialidades influenciando a formação de preferências, estratégias e, até mesmo, de resultados. A existência de legados espaciais prévios estabeleceria um conjunto de constrangimentos e oportunidades, gerando incentivos e desincentivos que influenciariam os processos nas cidades. Ações políticas constituiriam estes espaços cotidianamente, reconstituindo localizações, fluxos, contiguidades e distâncias.

Não obstante, haveria diferenças importantes em relação às instituições e o efeito do espaço na política poderia ser dividido em três dimensões interconectadas. Primeiramente, o espaço seria a dimensão constitutiva de instituições e práticas políticas,

podendo esta ser denominada de (1) *espacialidades*. Em segundo lugar, o espaço seria uma esfera responsável por moldar percepções políticas e preferências, constituindo um conjunto de (2) *percepções espaciais*. O terceiro efeito particular do espaço diria respeito aos padrões de localização, contiguidades, distâncias e fluxos denominado de (3) *propinquidade* (John, 2005). Esta seria a dimensão espacial concreta, representando a cristalização de certas espacialidades em *formas* particulares. Isto incluiria tanto os efeitos de espaços herdados sobre os quais as políticas públicas atuam assim como os efeitos concretos de ações políticas no espaço.

A seguir, apresento o segundo pilar necessário para a localização e a apresentação dos resultados deste trabalho: a reconstrução da institucionalização dos serviços de transportes por ônibus no município de São Paulo, suas políticas e principais regulações estatais.

C. 2

As políticas e regulações do transportes por ônibus em São Paulo

Este capítulo parte para a descrição histórica das políticas públicas e regulações dos serviços de transporte coletivo por ônibus na cidade de São Paulo. Este é baseado em dados secundários obtidos em documentos oficiais, no Portal da Transparência da Prefeitura de São Paulo, na Câmara Municipal e na literatura específica sobre o tópico. Não se trata aqui da construção de uma narrativa exaustiva, mas um apontamento das principais características e transformações da trajetória da rede de ônibus no século XX e XXI.

Após o esforço de balanço teórico realizado no capítulo anterior, este opera como um complemento empírico com o objetivo principal de localizar a presente dissertação na história de institucionalização destes serviços urbanos. Por não ser um objeto de estudos amplamente estabelecido no campo das políticas públicas na ciência política, julguei que não seria possível partir da premissa de um conhecimento prévio compartilhado em relação à estruturação dos serviços no contexto paulistano, como seria possível sugerir, por exemplo, no campo da produção habitacional. Logo, além destes movimento ser uma relevante porta de entrada para as análises que serão apresentadas nos capítulos posteriores, é também uma contribuição localizada de sistematização de eventos e políticas para subsidiar outros trabalhos futuros que se dediquem ao tópico.

O presente capítulo organiza a trajetória de institucionalização dos serviços em cinco períodos. Esta separação responde, sobretudo, à indagação de quais tem sido os

papéis do Estado e suas transformações. Assim, a primeira subseção apresenta as primeiras regulações relativas aos auto-ônibus na cidade entre as décadas de 1920 e 1940. Em seguida, descrevo a trajetória de ascensão e queda da busca pelo monopólio estatal exclusivo dos serviços com a criação da Companhia Municipal de Transportes Coletivos entre as décadas de 1940 e 1960. Numa terceira subseção, este capítulo se dedica à descrição do importante período de construção institucional do Estado entre as décadas de 1960 e 1980 na cidade. Seguidamente, narro as principais políticas públicas implementadas entre as décadas de 1980 e 1990 e o fim da operação pública direta com a privatização da companhia pública. O quinto e último período se dedica à descrição das transformações contemporâneos dos serviços, enfatizando a implementação de um novo sistema de transportes e de tecnologias por parte do Estado para a operacionalização dos serviços de ônibus entre as décadas de 2000 e 2010. Ao final do capítulo, organizo uma linha do tempo com as principais políticas e programas narradas.

1. Os primeiros serviços e regulações do auto-ônibus: de 1920 a 1946

A cidade de São Paulo passou por grandes transformações na passagem para o século XX. O crescimento da economia do café e a sua localização no território brasileiro, entre as duas principais ferrovias do país, causaram uma explosão demográfica num curto espaço de tempo que faria com que sua população saltasse de 65 mil em 1890 para 580 mil em 1920. Trazidos pela elite cafeeira e pelo Estado brasileiro, imigrantes de diversas partes do mundo, mas principalmente italianos, se fixaram na cidade, formando uma imensa camada social que viria a ocupar as regiões mais distantes ao antigo "triângulo" central da cidade e as várzeas dos rios.

Neste período, a infraestrutura urbana produzida pela Prefeitura consistia basicamente na construção de passeios, obras de drenagem, pontos, calçamentos e arborização, sobretudo, nos bairros habitados pelas elites ou na região do triângulo (Rolnik, 1997). Os outros serviços estavam sob a responsabilidade de diferentes atores privados nacionais. O novo século foi marcado pela incorporação de novas modalidades, como os serviços de fornecimento de energia elétrica, telefonia, iluminação pública e os bondes elétricos trazidos para a cidade pela Companhia São Paulo Tramway, Light and Power a partir de 1899. A maior empregadora nas três primeiras décadas do século XX, a empresa canadense se tornou um ator político central em São Paulo, chegando a operar

uma rede de bondes elétricos com 64 linhas e 270 quilômetros em 1916 (Sávio, 2010).

Segundo Sávio (2010), os anos 1920 teriam sido marcados pelo o início do congestionamento nas regiões centrais e pela crescente decadência do sistema de bondes elétricos. Foi neste momento que os auto-ônibus surgiram pela primeira vez como um serviço de transporte produzido por pequenos proprietários e empresas de pequeno porte às margens do sistema de bondes incapaz de captar a demanda nas regiões de expansão da cidade (Henry; Zioni, 1999). Segundo Brasileiro (1996), os primeiros veículos teriam sido conduzidos por indivíduos de origem modesta, em geral mecânicos, motoristas de veículos intermunicipais e proprietários de pequenos negócios que, nas horas vagas, operavam veículos os mais diversos e de pequeno-porte adaptados para o transporte de passageiros. Cada proprietário de auto-ônibus teria sido condutor, cobrador e, por vezes, o mecânico do próprio veículo. Nesta época, argumentou Brasileiro (1996), eram inexistentes preocupações quanto à capitalização, tratando-se de uma gestão artesanal dos serviços.

Segundo Requena (2015), são várias as explicações para o crescimento desta modalidade na literatura, episódicas e estruturais. Alguns autores teriam citado as crises enfrentadas pela própria concessionária, como a suspensão de linhas em 1924 por conta de uma seca na cidade e, até mesmo, bombardeios na Revolução Tenentista (Henry; Zioni, 1999). Aquelas de cunho estrutural fariam referência à lógica de estruturação urbana e à posição de novas ofertas tecnológicas de transporte em relação ao sistema de bondes elétricos. De acordo com Caldeira (2000), a expansão dos auto-ônibus teria sido posta em prática por empresários particulares, a maioria dos quais também atuando com(o) especuladores, estimulando a circulação de veículos flexíveis e com menor necessidade de capitalização, reproduzindo, assim, uma lógica similar àquela da Cia Light na expansão dos serviços de energia elétrica e bondes como fonte de valorização da terra (Rolnik, 1997; Sávio, 2010).

Por sua posição na sociedade urbana e nos projetos de modernidade das elites paulistanas, é possível sugerir a hipótese de que os vínculos estabelecidos entre Estado, elites e operadores de auto-ônibus eram fracos ou menos inexistentes na época[12]. Uma situação completamente contrária à intensa permeabilidade da Cia. Light nos altos círculos paulistanos e no Estado no início do século XX.

Esta hipótese pode nos ajudar apreender a primeira regulação de auto-ônibus na

[12] Para completar esta hipótese, podemos sugerir que a inflexão a esta situação viria a ocorrer apenas na década de 1950 pela transformação das linhas de ônibus, como sugeriu Cheibub (1985), em mercadoria político-eleitoral.

década de 1920 pelo prefeito Pires do Rio. Se, por um lado, este determinou a retirada dos bondes elétricos e a proibição da circulação de carroças do perímetro central, abrindo espaço para os automóveis, por outro, "em se tratando da crise no sistema de transportes, o prefeito somente fez reprimir duramente a única alternativa que se apresentou para a questão, a adoção de auto-ônibus para o transporte" (Sávio, 2010; pp.152). Em 1925, foi criada uma taxa anual de 650$000 réis, dificultando a opção pelos veículos que começavam a surgir. Logo, defendendo o monopólio da Cia. Light e enquadrando os auto-ônibus como prejudiciais para a cidade, Pires do Rio inaugurou a participação estatal na regulação desta nova modalidade de transportes por meio do ato 2.274 de 1926. Suas medidas envolviam determinações da mecânica e configurações internas obrigatórias para os veículos, a conduta dos operadores e obrigações para a produção e disponibilização de dados operacionais e das empresas, os locais proibidos e permitidos para a circulação de veículos, a obrigatoriedade de fornecimento de informações para usuários quanto à operação (itinerários, número de carros, pontos de parada e horários) e sanções por descumprimento das regulamentações. Estas tiveram como principal objetivo a contenção e organização da crescente e fragmentada atividade.

Na década seguinte, o prefeito Antônio Carlos expandiu as prerrogativas estatais e regulamentações por meio do ato 643 de 1934. Este determinou a autoridade para a verificação da contabilidade dos licenciados e para a aprovação do valor das diferentes tarifas de ônibus. Ademais, foi formalizado o primeiro conjunto de indicadores à cargo dos licenciados: número de viagens diários de cada veículo, passageiros transportados diariamente, número de acidentes por mês e receitas/despesas mensais. Outra medida importante foi a delimitação dos tipos de empresas que poderiam ser licenciadas. Não seriam mais concedidos alvarás de licença para aqueles que não fossem capazes de comprovar a posse de quatro veículos pelo menos. Ainda, estes deveriam dispor de veículos de reserva em um número correspondente à 20% dos auto-ônibus em operação. De acordo com Zioni (1999), o impacto desta regulação sobre a composição do mercado foi grande. De 500 proprietários, teriam surgido as primeiras 53 empresas de transportes na cidade, incentivado também pela retirada de bondes elétricos de algumas regiões em 1937. Segundo Itacarambi (1986), o relatório da Comissão de Estudos de Transportes Coletivos (CETC) apontou o crescimento da frota de auto-ônibus de 427 em 1936 para 818 em 1940.

Na época, a concessão de alvarás de licenças, a autorização e monitoramento de alterações operacionais, a fiscalização dos serviços e a vistoria da adequação dos veículos

eram de responsabilidade da Comissão Municipal dos Serviços de Utilidade Pública.

Num contexto de desinteresse da Cia. Light pela renovação da concessão dos bondes elétricos na cidade, os rumos da participação estatal nos serviços foram alterados. Em 1939, este levou o Prefeito Prestes Maia a reunir a CETC para o desenvolvimento de uma análise do sistema de transportes de São Paulo. Após suas avaliação, esta sugeriu a unificação da propriedade no setor e a operação direta dos vários sistemas com a criação de um órgãos público na forma de autarquia ou administração municipal autônomo. Segundo Itacarambi (1985), prefeitos anteriores já tinham se mostrado favoráveis ao reposicionamento da participação estatal em setores que demandavam alta capitalização e eram dotados de pequenas taxas de retorno[13]. A despeito disto, foi somente sete anos mais tarde, com o decreto-lei estadual 15.958 de 1946, que o Interventor Federal do Estado de São Paulo, José Carlos de Macedo Soares, concedeu à Prefeitura a licença para que fosse criada a Companhia Municipal de Transportes Coletivos (CMTC). Seguidamente, este foi complementado pelo decreto-lei municipal 365 de 1946 do Prefeito Abraão Ribeiro que instituiu a criação da companhia pública. Suas atividades só viriam a começar em 1947.

Ao fim da década de 1940, o que antes era um serviço complementar e periférico, passou a ser uma alternativa importante de transportes na cidade.

2. Ascensão e queda do monopólio estatal exclusivo: de 1947 a 1966

Por meio da Portaria 84 de 1947, o Prefeito Christiano Stockler (PSP) constituiu uma comissão (PMSP, 1947)[14] para avaliar as condições em que teria se constituído a CMTC. Para esta, um dos principais obstáculo para encampar os serviços de ônibus na cidade era falta de recursos financeiros por parte da Prefeitura. A alterativa escolhida foi a constituição de uma empresa de sociedade mista, concessionárias exclusiva dos serviços. De operadoras diretas, a Light e um grupo de 17 empresas de auto-ônibus passaram à posição de acionistas da CMTC através da incorporação de seu patrimônio (ônibus, garagens e bondes elétricos) pela companhia pública (Itacarambi, 1986). Outras 17 empresas continuaram operando em São Paulo. Logo, a composição societária da CMTC foi a seguinte: Prefeitura com 32%, Governo do Estado com 28%, Light com

[13] Os prefeitos José Pires do Rio (1926-1930), Anhaia Mello (1933) e Fábio Paro (1934-1938) já haviam defendido a medida.
[14] Ver "Relatório da Comissão Designada para o Exame das Condições em que se Constituiu na Cidade de São Paulo a Companhia Municipal de Transportes Coletivos". Prefeitura de São Paulo. Abril de 1947.

24% e empresas e proprietários de ônibus com 16%.

O decreto-lei 365 de 1946[15] submeteu a CMTC ao regime de exploração denominado "serviço pelo custo"[16]. Na época, defendia-se que somente assim esta possuiria a autonomia financeira necessária para entregar serviços de qualidade. Neste modelo, a arrecadação tarifária seria o único fundo de financiamento, devendo cobrir todos os custos do sistema.

Alguns anos mais tarde, o decreto 2.215 de 1953 do Prefeito Jânio Quadros (PDC), ao mesmo tempo em que regulamentou a contratação das empresas privadas pela CMTC por meio do instrumento da permissão, definiu um limite de 33% para a arrecadação privada em relação ao total de receita e o ano de 1959 como prazo limite para o fim da operação privada e estabelecimento do monopólio estatal exclusivo dos serviços. Este determinou que as tarifas do sistema seriam fixadas pelo poder público e deveriam cobrir as despesas de operação, depreciação e remuneração de capital, buscando atender às peculiaridades das linhas contratadas. Isto diria respeito ao conjunto de linhas e não às linhas individualmente, o que significou que a viabilidade econômica de cada linha dependia da receita total e não de sua rentabilidade individual.[17]

Este decreto expressou o horizonte do monopólio estatal nos arranjos espaciais entre os operadores ao partilhar as áreas da cidade com um forte viés favorável à CMTC. As empresas de ônibus ficaram autorizadas para a operação apenas de linhas rurais com posição secundária no sistema. O artigo 3 do decreto 2.215 determinou que estas seriam aquelas cujo itinerário estava contido inteiro, ou predominantemente, na zona rural da cidade, demarcada por círculo com raio de 4 quilômetros, tendo a Praça da Sé como referência. Além disso, estas deveriam estar há mais de um quilômetro de distância das linhas da CMTC e sua demanda não poderia exigir um número superior a 600 assentos.

Não obstante, os decretos subsequentes são fortes evidências do fracasso da expansão da operação pública dos serviços de ônibus. O decreto 3.438 de 1957 do Prefeito Wladimir de Toledo Piza (PSP) estendeu o prazo para a extinção privada para 1965 e o decreto 3.609 de 1957 do Prefeito Adhemar Pereira de Barros (PSP) ampliou o limite da arrecadação privada para 49% da receita total. Por fim, o decreto 6.386 de 1966

[15] Entre uma de suas principais medidas, foi instituía já em 1947 a meia-passagem para estudantes.
[16] Esta foi denominado por Orrico Filho e Santos (1996) como modelo tarifa. Já Mendonça (1997) o denomina como remuneração direta.
[17] Ainda que José Cheibub (1985) tenha afirmado que a questão da rentabilidade para as empresas de ônibus seria baseada em linhas individuais e não por conjunto de linhas, o artigo 5º do decreto 2.215 deixa claro que os custos de suas operações poderia ser mensurado também pelo conjunto de linhas de um mesmo contratante e não apenas por linhas isoladas.

do Prefeito Faria Lima (PR) não mais restringia as possibilidades de contratação de terceiros, este readequou a situação da exploração privada que se encontrava na irregularidade, operando com cartas de permissão precárias. Segundo avaliação do Programa de Integração dos Transportes de 1974, este último teria contribuído para a desorganização do sistema de transportes, a sobreposição de linhas, itinerários irracionais e a ampliação da competição entre os permissionários.

Em conclusão, o cenário após pouco mais de uma década de existência da CMTC foi exatamente o inverso do horizonte buscado pela legislação do setor. De 13,7% de participação privada no total de passageiros transportados em 1948, chegou-se a 79,9 em 1966 (PMSP, 1986). De 17 empresas de ônibus na cidade em 1946, este número chegou a 95 em 1961 (Henry; Zioni, 1996). O forte espraiamento do tecido urbano nas décadas de 1950 e 1960 e a crescente demanda por transportes nas franjas da cidade prejudicaram as metas inicias, favorecendo o fortalecimento da operação privada nos serviços de ônibus[18]. Ao fim deste período, o sistema de bondes elétricos, que já vinha sendo substituído pelo sistema trólebus desde 1949[19], foi extinto em 1968.

3. A expansão da regulação e a construção institucional no Estado: de 1966 a 1988

Importantes inflexões se seguiram entre as décadas de 1960 e 1980 nas políticas públicas de transportes coletivos. Em 1966, a lei municipal 6.988 do Prefeito Faria Lima (PR), determinou a criação da Companhia do Metropolitano de São Paulo. Alguns anos mais tarde, por meio da lei municipal 7.698 de 1972 do Prefeito Figueiredo Ferraz, foi criada a Secretaria Municipal de Transportes (SMT) que passou a ser a agência responsável pela administração das ações estatais no setor.

Na CMTC, este foi um período de expansão de procedimentos e especificações técnicas para a ampliação da regulação dos serviços de ônibus. Entre estas, podemos citar as especificações para a manutenção dos veículos, as características obrigatórias para os

[18] Para maiores argumentos sobre a queda da participação da CMTC no total de passageiros do sistema de ônibus de São Paulo, ver Itaracambi (1984), Cheibub (1985) e Mendonça (1997). Para estes autores, para além do crescimento horizontal da cidade, a má gestão na CMTC sujeita a intensas trocas de diretorias e a transformação das linhas de ônibus em mercadorias político-eleitorais, principalmente no governo do Prefeito Jânio Quadros, foram fatores importantes do encolhimento da participação estatal no setor. Este teria promovido o aumento da extensão das linhas de ônibus em 1.200 quilômetros e o aumento da quantidade de linhas de 84 para 127 em uma tentativa de atender demandas locais da periferia da cidade. Este fato não teria sido acompanhado de investimento necessários na CMTC, o que teria deixado o balanço econômico da companhia cada vez mais comprometido.

[19] A frota de trólebus na cidade passou de 16 veículos em 1949 para 231 em 1968 (Fagnani, 1985)

veículos para o transporte coletivo urbano (CMTC, 1979), o início da produção industrial autônoma de ônibus e trólebus internamente à CMTC, a revisão da metodologia de cálculo de tarifas (CET, 1985) e a criação dos primeiros procedimentos e metodologias para o planejamento de linhas de ônibus (CMTC, 1982; 1984).

Além disso, a grande produção técnica de planos técnicos com novas propostas para gerir a mobilidade urbana e os diferentes serviços de transportes da cidade. Entre estes, devemos citar o Plano Urbanístico Básico de São Paulo (PUB) de 1969, o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI) de 1971, o Programa de Ação Integrada de Transporte e Tráfego (PAITT), o Programa de Integração dos Transportes (PIT) de 1974, o Plano Sistran de 1976, o Programa de Ação Imediata da Rede Metropolitana de Trólebus (PAI) de 1983 e o Plano Municipal de Transportes Coletivos (PMTC) de 1985[20].

Seria preciso dedicar um capítulo inteiro desta dissertação para relatar todos os projetos e propostas apresentadas por estes planos. Por tal motivo, basta apontar a centralidade, sugerida pela ANTP (2012), do PIT para o desenvolvimento da trajetória das políticas públicas de ônibus em São Paulo. Apesar de ter sido concebido como um estudo para promover a integração entre os serviços de ônibus e metro, inaugurado em 1974, o PIT teria apresentado pela primeira vez algumas das principais diretrizes e categorias amplamente empregadas até hoje pelas administrações municipais. Em primeiro lugar, é nele onde é formulado pela primeira vez o modelo de serviços tronco-alimentador. Este consistiria na implantação de terminais de conexão em pontos específicos nos diversos bairros da cidade, estruturando um esqueleto de linhas tronco de ligação centro-terminal de integração, dotadas de ampla capacidade de transporte de passageiro, e linhas alimentadoras de ligação bairro-terminal de integração distribuídas de forma capilar no território da cidade. Em segundo lugar, a organização do sistema por áreas geográficas do município, com a intenção de possibilitar uma reorganização das linhas de ônibus. Seguidamente, este também propôs a redefinição das linhas em função das áreas de operação em sete categorias: radiais, ligando o bairro ao centro através de um único setor; diametrais, ligando dois setores com passagem pelo centro; setoriais, operando em apenas um setor; intersetoriais, ligando dois ou mais setores sem passar pelo centro; circulares, com itinerário perimetral, operando em um só sentido; alimentadoras, ligando bairros ao sistema de metro, trem e ônibus; especiais, operando com tarifa mais elevada e oferecendo um serviço de melhor qualidade. Quarto, as

[20] Para um maior detalhamento sobre estes planos, ver ANTP (2012).

propostas de segregação de faixas e corredores exclusivos para os serviços de ônibus. Por fim, é no PIT onde aparece pela primeira vez a proposta de contratação dos serviços com base no instrumento da remuneração indireta.

Uma das principais novidades do período foi justamente a intervenção federal nos serviços de ônibus nos municípios. Isto teria ocorrido, segundo a ANTP (2012), por decorrência da crise energética da década de 1970, o crescimento acelerado das grandes cidades, o reduzido quadro técnico dos municípios e o surgimento de movimentos contestando a qualidade e o custo do transporte urbano. De acordo com Brasileiro (1996), a organização da oferta de transportes baseado na pequena propriedade teria sido interpretada pelo governo federal como incompatível com o ritmo de crescimento urbano, a crise energética e as pressões de movimentos por melhores serviços. Teria ocorrido, segundo o autor, uma convergência de interesses de um conjunto de atores em torno dos serviços onde "o Estado federal intervém no setor, pois precisa equilibrar a matriz energética do país e fazer face aos movimentos reivindicatórios; as grandes empresas fabricantes de chassis e de carrocerias precisam de um mercado para seus produtos; as pequenas empresas de ônibus necessitam de subsídios e de segurança para poderem investir; os poderes públicos e municipais, sem condições financeiras, outorgam ao Estado a gestão dos transportes públicos urbanos" (Brasileiro, 1996, p.270).

Para Brasileiro (1996), as políticas federais do período entre 1976 e 1984 teriam sido orientadas para promover a reorganização das empresas de transportes. Por meio do Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (GEIPOT) de 1965 e da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) de 1975, o governo federal teria incentivado a racionalização de itinerários, das paradas e terminais, a concentração de pequenos proprietários individuais em empresas de transportes, a adoção de subsídios para a renovação da frota de ônibus e a promoção da formação de técnicos com a criação de organismos de tutela.

É preciso citar, ainda quatro outras medidas. Primeiro, a cartilha de Instruções Práticas para o Cálculo de Tarifas de Ônibus Urbanos de 1982, desenvolvida pelo GEIPOT, ainda em ampla utilização pelos municípios brasileiros. Segundo, o Estudo de Padronização dos Ônibus Urbanos (Padron) de 1977, sob coordenação do Ministério dos Transportes, que produziu as especificações técnicas para os veículos em operação nos serviços de transportes. Entre 1968 e 1981, a determinação do valor das tarifas de ônibus alocada no nível federal, nas mãos do Conselho Interministerial de Preços (CIP). Por fim, por meio da lei federal 7.418 de 1985, a criação do benefício do Vale-Transporte

para os trabalhadores que garantiu o pagamento de parcela dos gastos com transporte coletivos pelos empregadores.

Em fins dos anos 1970, munida das novas proposta para o sistema de ônibus da cidade, a administração Olavo Setúbal (ARENA) promoveu sua reorganização. Com base na lei 8.424 de 1976, a concessão pública à CMTC foi renovada por mais 30 anos, mantendo o instrumento de remuneração do serviço pelo custo. O antigo objetivo político de monopólio estatal exclusivo foi substituído pela racionalização do setor com operação majoritariamente privada. Posteriormente, a lei 8.579 e o decreto 14.629 de 1977 dividiram a cidade em vinte e três áreas exclusivas de operação destinadas a uma única empresa ou consórcio a partir de nove áreas de corredores de acesso ao centro da cidade. Em cada área, linhas altamente lucrativas seriam compensadas com outras deficitárias de forma a manter um nível de rentabilidade razoável diante da tarifa média única (PMSP, 1977). A CMTC foi autorizada à exploração de linhas por toda a cidade, garantida a exclusividade de operação das linhas diametrais, circulares e especiais, tal como estabelecido no decreto 11.187 de 1974. As empresas privadas foram autorizadas apenas à operação das linhas setoriais, intersetoriais e radiais. Buscava-se, particularmente, a eliminação da concorrência entre as empresas, uma organização mais homogênea do setor com o conjunto dos operadores apresentando índices econômicos mais próximos aos valores médios e uma maior facilidade para o remanejamento de linhas pela criação das áreas exclusivas (Henry, 1999). No conjunto das empresas, estas regulações produziram a redução da sua heterogeneidade e o aumento da frota das organizações (Campos, 2015), reduzindo seu número de 66 em 1976 para apenas 38 empresas em 1977 (SMT, 1985). Na medida em que foi assumindo as linhas mais deficitárias do sistema, a CMTC foi progressivamente se tornando uma garantia de subsídio indireto ao sistema de ônibus (PMSP, 1974).

Outra inovação da administração Olavo Setúbal foi o programa Comboio de Ônibus Organizado (COMONOR), adotado na Av. Nove de Julho em 1977 e na Av. Celso Garcia em 1979. Este estabeleceu uma nova estratégia operacional para reduzir o tempo de embarque e desembarque pela reorganização dos fluxos de ônibus e pontos de parada em grupos (ANTP, 2012).

Proposto pelo Plano Sistran, em 1978 e 1982, foi iniciada a implantação do sistema trólebus, compreendendo a operação de cinco linhas em 75km de área. Em 1980, foi inaugurado o primeiro corredor de ônibus na Avenida Paes de Barros, ligando a Mooca à Vila Prudente. Com a retomada do trólebus na rede de ônibus, práticas da

época dos bondes elétricos voltaram a receber atenção na CMTC. Foram retomados procedimentos de programação de linhas em torno do Sistema de Operação de Linhas Programadas de 1982 (CMTC, 1982). Estas iniciativas culminaram na produção do Manual de Operações para o Planejamento de linhas em 1984 (CMTC, 1984).

Por meio da Portaria 12 de 1978, a SMT redefiniu o sistema de denominação das linhas de ônibus e a pintura dos veículos, dando a estas um caráter lógico. Como suporte a esta medida, através da Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), a administração Setúbal desenvolveu o Programa de Orientação ao Usuário de Ônibus (Pró-Uso) com o objetivo de fornecer informações sobre os serviços de ônibus para usuários. Este utilizou ônibus, pontos de parada e abrigos como suporte para informar a população em relação aos novos arranjos de cores, números de linhas e itinerários (CET, 1978).

Estas transformações foram seguidas, alguns anos mais tarde, em 1981, por uma mudança nas formas de organização dos interesses privados. A Associação Paulista de Empresas de Ônibus (APEO), de entidade de caráter civil criada em 1961, se transformou em associação profissional chamada Associação Profissional das Empresas de Transporte Rodoviário Urbano da Grande São Paulo (TRANSURB).

Em 1984, após o evento da "Intervenção nos Transportes" que promoveu a auditoria interna de 13 das 38 empresas privadas de ônibus, a administração Mário Covas criou a Comissão Municipal de Tarifas de Transporte Coletivo, com o objetivo de rediscutir a metodologia da CIP utilizada para a aprovação dos custos do serviço de transporte. Um dos principais resultados desse processo foi a organização do Boletim Técnico 34 pela CET que estabeleceu uma nova metodologia para a tarifação dos serviços de ônibus (CET, 1985)[21].

No final deste período, o Prefeito Jânio Quadros (PTB) instituiu a gratuidade para idosos no sistema de ônibus da capital por meio do decreto 27.045 de 1988.

4. Do Estado que faz ao Estado que regula: de 1989 a 2000

Chegamos ao final dos anos 1980 com a CMTC fortemente fragilizada. Sua imagem após quarenta anos de existência era extremamente negativa e o setor de transportes era tido como tomado pela corrupção e pela alta ineficiência administrativa. Eram constantes as comparações entre CMTC e empresas de transportes no quesito número de funcionários, onde se constatava a maior quantidade de funcionários por

[21] Estas políticas, especificamente, são melhor analisadas no capítulo 3 desta dissertação.

veículos na primeira. A companhia pública foi sendo enquadrada no jargão fortemente disseminado no final dos anos 1980 de "cabine de empregos". Em 1992, quando o PT assume a Prefeitura, a então Secretária de Transportes, Tereza Lajolo, informou à imprensa a péssima situação em que se encontrava a CMTC. De toda a sua frota, 17% estava parada por falta de peças.

A gravitação das políticas públicas anteriores em torno da racionalização do setor foi sendo substituída pela nova disputa política entre os partidos políticos que emergiam no período de redemocratização do Brasil. A principal clivagem era aquela em torno de concepções do papel do Estado na entrega de serviços. De um lado, o Partido dos Trabalhadores (PT) era defensor da estatização completa do sistema de transportes. De outro, o Partido Progressista Brasileira (PPB) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) defendiam a privatização da CMTC e sua transformação em agência reguladora.

Apesar da vitória nas eleições municipais de 1988 com o programa da estatização dos transportes, internamente ao PT, existia um grupo de trabalho do setor de transportes que questionava a importância e necessidade da estatização para a melhora da qualidade dos serviços. Para atingir este último objetivo, estes defendiam duas ações. Primeiramente, o aumento da capacidade e da autonomia da Prefeitura sobre o planejamento do sistema. Para tanto, defendia-se a separação da contratação dos serviços da concessão de serviço público, onde o gerenciamento seria realizado pela SMT e não mais pela CMTC, tornando-se esta uma empresa operadora como as outras. Em segundo lugar, defendia-se o fim do modelo do "serviço pelo custo". Julgava-se necessária a desvinculação do equilíbrio financeiro do sistema do valor da tarifa. O objetivo seria a criação de uma tarifa subsidiada, onde parte do orçamento municipal seria redirecionado para financiar parte dos custos.

Por meio da lei 11.037 de 1991 da Prefeita Luiza Erundina foi regulamentada a Municipalização dos Transportes em São Paulo. Nesta, associaram-se os dois objetivos apontados acima. As empresas de transporte e CMTC entraram no sistema via contratação por serviço prestado por oito anos prorrogáveis por mais dois anos e por lotes de veículos e não mais por áreas de operação. A exploração do serviço passou a pública e a receita arrecadada centralizada na chamada "Conta Sistema". Esta deveria ser entregue cotidianamente ao poder público e somente após nove dias é que as contratadas seriam remuneradas.

O modelo de exploração dos serviços foi o da remuneração indireta, por custo de operação com um incentivo à captação de passageiros. Foi definida uma equação para o

cálculo de remuneração que adequava quilômetros rodados e passageiros transportados. Caso as empresas prestassem o serviço conforme o contrato de prestação de serviço, tinham a garantia que receberiam apenas 80% dos seus custos. Os outros 20% somente seriam recebidos caso estas tivessem efetivamente transportado a quantidade de passageiros previstas para cada linha. Os custos de operação seriam cobertos pelo orçamento público, independentemente da receita, sendo instituído o subsídio público direto para dar conta da disparidade entre receita tarifária e custos de operação. Neste novo arranjo, a Prefeitura elevou em 2300 ônibus a oferta de ônibus na cidade e o número de empresas contratadas foi reduzido para 32 (SMT, 1992).

Anteriormente à Municipalização, o governo da Prefeita Luiza Erundina já havia tentado aprovar um outro projeto para o sistema, a Tarifa Zero, formulado pelo secretário de transportes Lúcio Gregori. Em 1990, o executivo municipal enviou à Câmara Municipal uma proposta de orçamento para 1990 onde constava um aumento progressivo de 570% no IPTU. Parte deste aumento seria destinado à criação do Fundo de Transportes, responsável por garantir a gratuidade dos ônibus. Não obstante, mesmo internamente ao PT, a proposta da Tarifa Zero não obteve o apoio político necessário e acabou sendo derrotada na Câmara Municipal. Anteriormente ao projeto, a lei 10.854 de 1990 formulada pelo vereador Vital Nolasco já havia instituído a gratuidade para desempregados em São Paulo.

Apesar da derrota política, conjuntamente com dissociação da tarifa e do custo, este projeto é um dos principais legados do período. A sua relevância é grande na política do urbano no contexto das grandes cidades brasileiras, principalmente por ter sido transformada, posteriormente, em um importante enquadramento e demanda política de alguns dos principais movimentos sociais urbanos contemporâneos. O Movimento Passe Livre (MPL), responsável pelo início das manifestações de Junho de 2013 em São Paulo, tem como principal bandeira política a "Tarifa Zero". Entre outras questões, este projeto colocou em xeque a neutralidade política do instrumento da tarifa e do modelo do "serviço pelo custo" ao colocar a questão "quem é que paga pelo transporte?" seguida da questão "quem é que se beneficia com este arranjo?". Até então, os arranjos financeiros dos serviços teriam atribuído majoritariamente ao usuário a responsabilidade para sua sustentação.

A administração Paulo Maluf (PPB), tomou o caminho inverso no debate sobre o papel do Estado no provimento dos serviços. Nos primeiros meses de 1993, o decreto 33.027 instituiu a Secretaria Municipal de Privatização e Parceria. Encabeçada pelo

secretario Marcos Cintra, esta levou a frente o projeto de Privatização da CMTC. Esta pôs fim à operação estatal direta dos serviços através da terceirização e privatização do patrimônio da CMTC. Concorrências públicas foram definidas para leiloar e locar as garagens e os veículos públicos. Neste processo, a CMTC foi rebatizada São Paulo Transportes (SPTrans), passando a ser a agência reguladora do setor.

A Privatização da CMTC não significou uma reorganização do sistema como um todo, mas a expansão do mercado privado pela via da transferência da parcela operada pela companhia pública para atores privados dispersos no espaço. Isto significou que a organização espacial dos atores contratados seria a mesma da CMTC. O número de empresas na década saltou de 32 em 1992 para 63 em 1999. Por decorrência das característica dos lotes contratados, a heterogeneidade do tamanho da frota do conjunto das empresas aumentou fortemente (Campos, 2015).

Ainda que a lei municipal 11.037 da Municipalização tenha sido mantida como o principal marco regulatório dos serviços, a Prefeitura produziu o Termo de Aditamento nº1 de 26 de fevereiro de 1993, passando a remuneração das empresas a ser limitada pelo total da receita tarifaria. As empresas passaram a receber por rateio, isto é, pela razão do custo operacional de cada lote relativamente ao custo total do sistema. Isto limitou a política de subsídios e levou a uma gradativa recuperação do valor da tarifa próxima aos custos do sistema.

Em 1998, a remuneração das empresas volta a ser realizada pelo modelo definido na lei 11.037, porém com a aplicação de um fator de ajuste médio da ordem de 10,26%. Esse critério de remuneração permaneceu vigente pelo período de setembro de 1998 a dezembro de 1999. Em janeiro de 2000, a remuneração volta a ser calculada através do rateio da arrecadação tarifaria e permanece até 21 de janeiro de 2002.

Num contexto de crise econômica, no começo da década de 1990, o mercado formal de viagens passou a ser disputado fortemente pelo transporte clandestino nas periferias da cidade[22]. De acordo com Hirata (2011), o transporte clandestino 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 destes novos atores já teriam alguma experiência com o serviço na cidade antes da Privatização da CMTC. Demitidos das companhia pública

[22] Em 1990, o sistema formal transportou um total de 2.023.602.389 passageiros. Em 2002, este dado chegou ao seu menor número desde 1970, chegando a apenas 1.058.984.567 passageiros transportados. Dados obtidos no Portal da Transparência da Prefeitura de São Paulo.

no governo Maluf (PPB), estes 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 maiores flexibilidades de pontos de paradas e com um preço menor.

O decreto 31.347 de 1992 da administração Erundina foi a primeira regulamentação deste tipo de serviço na cidade ao instituir a modalidade ônibus-lotação e a sua contratação pela CMTC. Posteriormente, a administração Maluf instituiu, através do decreto 33.593 de 1993, outra formalização desta atividade no Programa Bairro-a-Bairro. Já na administração Celso Pitta (PPB), o decreto 37.347 de 1998 regulamentou a modalidade do transporte coletivo através da lotação.

Em meados da década de 1990, as administrações Maluf e Pitta produziram iniciativas para a reestruturação do sistema de arrecadação de tarifas dos serviços de ônibus e da fiscalização, com o objetivo de ampliação da regulação e a redução de custos por meio da incorporação de novas tecnologias para a gestão financeira e informacional. Viabilizado por meio de um aditivo aos contratos de prestação de serviço da Municipalização em 1996, o primeiro destes programas foi a automatização da cobrança de tarifas (SPTrans, 1996). Este buscou a reorganização da arrecadação pela substituição de catracas manuais e passes de papel por validadores eletrônicos híbridos e bilhetes magnéticos.

Apesar de ter alcançado uma implementação apenas parcial (e fracassada) no conjunto dos veículos em operação, a implementação deste programa viria a ser um gatilho importante de inflexão da trajetória da instrumentação da entrega dos serviços, como veremos no capítulo 4, disponibilizando aprendizados relevantes e, até mesmo, os primeiros validadores eletrônicos já instalados nos veículos para a posterior, e principal, política pública que viria a reestruturar a arrecadação na cidade na década seguinte, o Sistema Interligado.

O segundo programa foi um novo sistema de fiscalização por laços indutivos implementado em 1996, por meio da contratação do consórcio Vence. Neste, um aparelho chamado "transponder" foi colocado em cada veículo, entre a roda dianteira e a traseira, contendo um código relacionado à identificado de cada carro. Quando estes passavam pela via, dados eram captado e produzidos pelo laço indutivo, que registrava o local e o horário de passagem. Cada laço era controlado por Postos de Controle de Veículos instalado às margens das vias que, posteriormente, transmitiam os dados para um centro de operações (SPTrans, 1996). O sistema de laços indutivos deveria fiscalizar

todo o cumprimento das programações de linha e fornecer os dados para a remuneração das empresas privadas. De acordo com a SPTrans, o consórcio Vence tinha como responsabilidade fornecer 9 bancos de dados distintos para a SPTrans para a regulação dos serviços de ônibus: viagens realizadas por veículo/linha; encerrante de catraca; resumo de viagens por linha/lote; posição da frota (saída da garagem); irregularidades do sistema; resumo das irregularidades por lote; detecções irregulares; programações; realocações.

Diferentemente da cobrança automatizada de tarifas, esta foi apenas uma experiência localizada na trajetória de organização da fiscalização, não tendo produzido legados importantes. Na administração seguinte, então, os contratos de prestação destes serviços não foram renovados e a fiscalização voltou a ser baseada no monitoramento visual de veículos no nível da rua.

5. Novas tecnologias nos serviços de ônibus: de 2001-2015

No início dos anos 2000, a categoria "máfia dos perueiros" foi utilizada como justificativa para as ações diretas na prefeitura em relação ao "novo problema" do transporte clandestino. "Sustentava-se com ela a ideia de que o grupo ameaçava a ordem instituída da cidade, por ter supostamente vínculos com o dito crime organizado" (Hirata, 2011, p.456). Neste contexto, os perueiros organizados reagiram de maneira intensa ao longo da administração Marta Suplicy (PT), realizando manifestações na frente da Prefeitura, Câmara Municipal, bloqueando ruas e incendiando ônibus.

Neste contexto, a lei 13.241 de 2001 produziu um novo marco regulatório para a rede, o Sistema Interligado (SI), promovendo talvez a maior reestruturação dos serviços de ônibus em São Paulo desde a criação da CMTC em 1947. Este possuía cinco premissas: (1) eliminação da concorrência predatória na rua através da segmentação dos serviços e definição clara dos limites de mercado de cada operador; (2) absorção pelo de parcela dos operadores clandestinos, desde que organizados em cooperativas, que atuavam à margem do sistema regular, impondo a estes as mesmas regras operacionais exigidas das empresas operadoras regulares; (3) compartilhamento das responsabilidades e riscos entre poder público e operador, visando aumento da eficiência e preservação do equilíbrio econômico do sistema; (4) remuneração do serviço, equipamento e capital investido a partir das receitas do sistema; (5) estabelecimento de regras contratuais estáveis que propiciem o investimento e aporte de recursos privados para requalificação

do sistema (PMSP, 2004). Essa racionalização dos sistema com mais integração entre linhas teria garantido a redução dos custos, diminuindo a pressão sobre a tarifa (Rolnik e Klintowitz, 2001).

Neste, os perueiros, organizados em cooperativas, passaram a ocupar uma posição estrutural na rede de ônibus, tanto institucional quanto espacial, abandonando as regulamentações fragmentadas e desarticuladas do período anterior. A rede de ônibus foi dividida em dois subsistemas[23], organizados em oito áreas exclusivas (9 áreas ao total, incluindo a área central), com funções e atendimentos distintos: o subsistema estrutural, responsável pela macro-acessibilidade do município, integrando as diversas regiões da cidade[24]; o subsistema local, responsável pela micro-acessibilidade e tendo a função de distribuir a oferta de transporte na totalidade do espaço urbano atendendo às viagens internas a cada região[25]. Os atores privados passaram a ser contratados – individualmente ou em consórcios – por meio dos instrumentos da concessão (por 10 anos, prorrogável por mais 5), no caso das empresas de transportes, e da permissão (por 7 anos, prorrogáveis por mais 3) no caso das cooperativas. Além disso, o SI determinou que cada subsistema deveria ser operado por um tipo de veículo específico. De acordo com Higa (2011), nas áreas de maior fluxo seriam utilizados veículos com maior capacidade operados por empresas concessionárias. Por outro lado, nos locais onde as viagens fossem mais curtas e por vias mais estreitas, seriam usados veículos de menor capacidade operados por cooperativas permissionárias.

O cálculo de remuneração dos atores privados voltou a ser realizado por passageiro, com variações no valor pago de acordo com as áreas operadas. Contudo, isto não significou a volta ao modelo do "serviço pelo custo". O SI manteve o arranjo financeiro em torno da "Conta Sistema" criada em 1992 na Municipalização, onde toda a tarifa arrecada nas catracas seria repassada à Prefeitura e somente posteriormente, de acordo com a quantidade das diferentes validações, as empresas e cooperativas seriam

[23] Ocorreu um grande remanejamento de linhas no período, mas a transformação da rede, de acordo com o projeto inicial de dois subsistemas, até hoje não foi alcançado.

[24] Os principais objetivos do subsistema estrutural seriam: "preencher as lacunas de oferta de transporte estrutural de grande capacidade; racionalizar o uso do espaço, eliminando a concorrência entre operadores; tornar o sistema mais funcionar do ponto de vista visual; adequar tecnologicamente os eixos de maiores volumes; otimizar o trânsito de ônibus nos corredores viários principais e, em especial, na área central; elevar a acessibilidade das diversas regiões da cidade." (SPTrans, 2004; pp.40).

[25] O subsistema local tinha as seguintes funções: conectar os bairros através de terminais ou outros equipamentos de acesso e transferência das regiões; ligar os bairros com subcentros mais afastados; ligar os bairros com equipamentos urbanos e serviços públicos regionais (SPTrans, 2004)

remuneradas pela soma da receita arrecadada e de parcelas do orçamento municipal para cobrir a insuficiência das tarifas arrecadadas.

O projeto inicial do SI previa para 2004, a existência de 93 terminais de ônibus na capital e 325 estações de transferência. Além disso, por meio do programa Passa Rápido, buscava a construção de cerca de 70 quilômetro de corredores exclusivos para a circulação de ônibus à esquerda e a reforma de outros 40 quilômetros (Higa, 2012).

Entre as determinações contratuais, o Estado exigiu o investimento privado para a implementação de novas tecnologias e infraestruturas, redistribuindo o risco e a responsabilidade em torno dos investimentos necessários. Uma das medidas mais importantes foi a criação da primeira regulação proibindo a utilização de veículos com idade superior a 10 anos no sistema. O montante de investimentos entre Prefeitura e atores privados chegou, respectivamente, a R$ 940 milhões e R$ 1.4 bilhões de reais.

O SI promoveu a incorporação de um grande conjunto de novas tecnologias, sistemas eletrônicos e centros de controle informatizados para o aprimoramento do governo dos serviços de ônibus. O mais importante deles foi o Sistema de Bilhetagem Eletrônica, incluindo os validadores eletrônicos e os cartões inteligente sem contato (entre eles, o Bilhete Único), que permitiu à administração Marta a criação das tarifa temporais e a integração do sistema de transportes na cidade. Além disso, devemos citar a implementação do Sistema Integrado de Monitoramento e do AVL, com o objetivo de ampliação do controle e monitoramento dos veículos, e, ainda, o Sistema Infotrans, voltado para o planejamento das linhas[26]. Inicialmente, este conjunto de tecnologias foram pensadas para serem utilizadas por meio do Centro de Operação dos Terminais (COTs), o Centro de Operação Regional (COR), o Centro de Operações das Concessionárias (COCs) e o Centro de Controle Integrado (CCI). De acordo com Higa (2011), este último teria as seguintes funções: o monitoramento da operação do sistema; a análise continuada de indicadores gerais de desempenho e de qualidade dos serviços; o comando da operação do sistema durante exceções; o monitoramento do tratamento de ocorrências; a comunicação com a empresa e os outros centos de controle[27].

A formalização do transporte clandestino produziu uma grande transformação nas relações interna nas cooperativas, transformando-as em grandes empresas. "Ainda que o estatuto jurídico suponha igualdade entre os associados, na prática, os antigos

[26] O capítulo 4 desta dissertação se debruça sobre estes instrumentos de forma mais detalhada.
[27] Apenas alguns dos centros de operação foram implementados no período. Por outro lado, aqueles implementados não tem sido efetivamente utilizados para o controle e monitoramento da entrega dos serviços, como veremos no capítulo 4.

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 tem que arcar com os custos de manutenção, eventuais consertos de automóvel, combustível, além da parcela da compra do novo automóvel financiado" (Hirata, 2011, p.459).

Segundo Hirata (2011), visando o controle, reequilíbrio econômico e eficiência do sistema, a formalização na administração Marta Suplicy (PT) teve como principal desdobramento a profissionalização de esquemas de proteção, corrupção e extorsão sempre atuantes no transporte clandestino. No período contemporâneo, esta parte do sistema seria dominada por processos de corrupção fortemente articulados e ligados a vereadores na Câmara Municipal e ao crime organizado na figura do PCC.

Em meados da década de 2000, surge um novo problema importante no setor, uma externalidade das relações estabelecidas na política de segurança pública em São Paulo: o incêndio de ônibus. O pico da crise em torno deste problema foi em 2006, quando 177 veículos foram incendiados entre maio e agosto. Nos anos seguintes esse número reduziu bastante, mas continuou a ocorrer. A partir de 2012, este voltou a subir, chegando a 53, 65 em 2013 e 132 em 2014[28]. Numa tentativa de contenção de danos e redução das ocorrências, a SPUrbanuss[29] lançou a campanha "Ônibus Queimado não leva a lugar nenhum".

Houve intensa resistência à implementação das novas formas de distribuição da arrecadação. Na primeira tentativa de licitação, todas as propostas apresentadas foram rejeitadas pela Prefeitura. Neste processo, dois dos maiores grupos de empresas, os "mineiros" que haviam começado a operar na cidade nos contratos da Municipalização em 1992, perderam todas as suas parcelas do mercado paulistano. Ao final das licitações, das 51 empresas operando na cidade em 2002, foram contratadas apenas 18 empresas e 11 cooperativas, parte delas reunidas em 16 consórcios e algumas operando individualmente em áreas exclusivas. Um dos principais resultados foi o surgimento de empresas – e também cooperativas – com as maiores frotas já registradas na trajetória dos operadores privados na cidade (Campos, 2015).

[28] Dados obtidos no Porta da Transparência da Prefeitura de São Paulo.
[29] A Transurb, sindicato das empresas de transportes em São Paulo, foi rebatizada SPUrbanuss em 2003.

Por fim, devemos citar que, em 2005, por meio da Portaria 085/02 da SMT de 2002 foi regulamentado o Regulamento de Sanções e Multas (RESAM) para o novo sistema de transportes.

As administrações Serra (PSDB)/Kassab (DEM) e Kassab (DEM), entre 2004 e 2012, descontinuaram o projeto e a agenda por trás do SI nos serviços de ônibus. Apesar disto, a primeira delas promoveu um convênio com o Governo do Estado e com a Caixa Econômica Federal (CEF) para a incorporação do Bilhete Único nos sistemas de transportes sob trilhos e a criação de um sistema de distribuição da receita entre os participantes, o Sistema Clearing. Além disto, foram desenvolvidas uma série de medidas localizadas com o objetivo de combate à fraudes no uso do Sistema de Bilhetagem Eletrônica, entre elas, podemos citar, uma ampla campanha de cadastramento de usuários, a redução das possibilidade de integração de 8 para 4 casada ao aumento de 2 horas para 3 horas para integrações com o Bilhete Único Comum e a necessidade de validação dos cartões de gratuidade por parte dos cobradores. Em 2008, a administração Kassab lançou a modalidade do Bilhete Único Amigão onde passou a ser possível a realização de 4 viagens no período de 8 horas nos domingos e feriados.

No período da administração Kassab, foram promovidas importantes transformações no conjunto da frota privada por meio do crescimento do uso de combustíveis menos poluentes, com o biodiesel e o etanol, e a expansão da adoção de diferentes soluções de acessibilidades nos veículos.[30] Entre as concessionárias, passamos de 419 em 2005 para um total de 7.154 em 2015. Já entre as permissionárias, este número saltou de 246 carros em 2005 para 5.300 em 2015.

Até hoje, a lei 13.241 de 2001 continua sendo o principal marco regulatório dos serviços de transportes em São Paulo. Desde sua introdução, não houve grandes transformações na composição dos operadores privados. A mais importante delas ocorreu em 2013 quando a administração Haddad (PT) rescindiu o contrato de concessão na Área 4, na Zona Leste por contínuos descumprimentos contratuais. Esta área já havia sido um problema nas licitações do Interligado em 2002 quando, apenas dois anos depois da demais, foi possível firmar as concessões para a área.

A administração Haddad (PT) retomou o grande ativismo da prefeitura no setor por meio da retomada da agenda de priorização do transporte coletivo. A primeira de suas medidas foi a ampliação das modalidades de tarifa temporal na cidade por meio da

[30] Há cinco tipos de variações quanto à acessibilidade nos veículos: as plataformas, piso baixo central, piso baixo dianteiro e piso baixo total.

substituição das antigas tecnologias dos cartões (de 1kb para 4kb) e da criação das modalidades Diária, Semanal e Mensal do Bilhete Único em 2013 e 2014. Somando-se a isso, esta tem promovido a renovação da frota dos serviços, com veículos articulados, biarticulados, equipados com ar-condicionado e Wi-Fi. Por meio do programa da Operação Controlada e de novos contratos de prestação de serviço, esta implementou a "Rede da Madrugada", o conjunto de 151 linhas de ônibus noturnas na cidade[31]. Devemos citar ainda a criação do Laboratório de Tecnologia e Protocolos Abertos para Mobilidade Urbana (MobiLab) e a criação da gratuidade para estudantes de escola pública por meio da lei 16.097 de 2014 e a Portaria 003/15 da SMT de 2015.

Além de terem alcançado a redução histórica do preço das tarifas de ônibus, as manifestações de Junho de 2013 levaram a administração Haddad a outro conjunto de medidas relevantes no setor. Primeiramente, a expansão do programa "Dá Licença aos ônibus" que, entre 2013 e 2014, produziu em torno de 300 quilômetros de faixas exclusivas para a circulação de veículos à direita nas vias. Em segundo lugar, o adiamento das novas licitações dos transportes e a contratação da Ernst & Young para a realização de uma auditoria para a verificação da contabilidade das empresas e cooperativas como condição das novas contratações. Terceiro, a disponibilização e transparência dos dados do GPS dos ônibus, amplamente utilizados para a produção de aplicativos de celular para usuários. Por fim, a criação do Conselho Municipal de Trânsito e Transportes por meio do decreto 54.058 de 1 julho de 2013.

Em preparação para a próxima licitação de transportes esta produziu também duas outras iniciativas. Primeiramente, através da lei 16.097 de 2014 a Prefeitura extinguiu a obrigatoriedade da figura dos cobradores de ônibus na cidade.[32] Em segundo lugar, por meio de 12 decretos de 5 de fevereiro de 2015, as garagens de ônibus, passassem a ser consideradas propriedades de utilidade pública e, portanto, passíveis de desapropriação caso seja necessário. Com esta iniciativa, a administração Haddad buscou a redução das barreiras de entrada para novos atores internacionais e externos e aumentar a concorrência nas novas licitações.

Os eventos das manifestações Junho de 2013 contra o aumento da tarifa tiveram um grande impacto nas estratégias políticas das empresas concessionárias. Alguns meses mais tarde, este decidiram por contratar Francisco Christovam, ex-presidente da

[31] O capítulo 4 se debruça com atenção sobre a Operação Controlada e a Rede da Madrugada.
[32] Há uma forte diferença entre concessionária e permissionária neste quesito. Não é de hoje que ocorre a redução dos cobradores entre as cooperativas, praticamente não há mais esta figura em algumas regiões da cidade, como a Zona Norte. Afirmo isto baseado apenas em relatos de informantes. Não possuo dados sistematizados acerca destas informações.

CMTC/SPTrans nos governos Maluf (PP) e Pitta (PP), para atuar como presidente da SPUrbanuss com o objetivo de promover uma transformação na imagem das empresas na opinião pública. Uma das principais medidas desta nova administração tem sido a organização de novas estruturas de assessoria de comunicação, tanto no sindicato quanto nas empresas concessionárias. Outro efeito importante desta decisão foi o estreitamento dos laços entre SPUrbanuss e as burocracias da SPTrans (e, por conseguinte, com as empresas).

Recentemente, consubstanciando juridicamente o processo já apontado por Hirata (2011) em torno dos novos atores privados, as cooperativas de transportes foram transformadas em empresas.

A Tabela 1 abaixo apresenta, de forma sucinta, uma linha do tempo da trajetória reconstruída até aqui. Com estas descrições em mãos, é possível avançar nas tarefas colocadas por esta dissertação.

Tabela 1. Linha do Tempo Serviços de Ônibus (1920-2015)

Períodos	
1920-1940	**Ato 2.274 de 1926**: primeiras regulações dos serviços de auto-ônibus: mecânica e configurações internas obrigatórias para os veículos, a conduta dos operadores e obrigações para a produção e disponibilização de dados operacionais e das empresas, os locais proibidos e permitidos para a circulação de veículos, a obrigatoriedade de fornecimento de informações para usuários quanto à operação (itinerários, número de carros, pontos de parada e horários) e sanções por descumprimento das regulamentações. **Ato 643 de 1934**: regulação de frota mínimo para empresas operadoras: posse de 4 veículos; frota reserva correspondente à 20% da operação.
1940-1960	**Decreto-lei 365 de 1946**: Criação da Companhia Municipal de Transportes Coletivo; incorporação do patrimônio da Light/17 empresas privadas de ônibus; estabelecimento do instrumento de remuneração direta, o "Serviço pelo Custo". **Decreto 2.215 de 1953:** Regulamentação da contratação de terceiros pela CMTC para a operação dos serviços por meio do instrumento da permissão; autorização da operação privada de linhas rurais, secundárias no sistema; limite de 33% da arrecadação privada em relação ao total da receita; estabelecimento do ano de 1959 como o prazo limite para o fim da operação privada e o estabelecimento do monopólio estatal exclusivo. **Decreto 6.386 de 1966:** Fim das barreiras para a operação privada e regularização de cartas de permissão precária.
1960-1980	

	Lei municipal 7.698 de 1972: Criação da Secretaria Municipal de Transportes. **1974:** Publicação do Plano de Integração dos Transportes (categorias novas: sistema tronco-alimentador; áreas geográficas; redefinição das linhas de ônibus em função de áreas; remuneração indireta). **Lei municipal de 8.424 de 1976:** Renovação da Concessão Pública à CMTC por mais 30 anos; manutenção do instrumento de remuneração direta; organização dos serviços de ônibus na cidade em 23 áreas exclusivas de operação. **1977:** Estudo de Padronização dos Ônibus Urbanos (Padron), sob coordenação do Ministério dos Transportes. **1978 (1982):** Implementação de linhas de ônibus do Sistema Trólebus. **1982:** Cartilha de "Instruções Práticas para o Cálculo de Tarifas de Ônibus Urbanos", publicada pelo GEIPOT. **1982**: Retomada do "Sistema de Operação de Linhas Programadas" pela CMTC nos serviços de ônibus. **1984**: "Intervenção dos Transportes": Primeira auditoria interna da CMTC em 13 empresas privadas de ônibus. **Lei federal 7.418 de 1985**: Criação do benefício do Vale-Transporte.
1990-2000	**Lei municipal 11.037 de 1991**: Marco Regulatório da Municipalização dos Transportes; contratos de prestação de serviço por lotes (e não mais áreas de operação) por 10 anos, prorrogáveis por 2 anos; centralização da arrecadação tarifária na Conta Sistema da Prefeitura; introdução do instrumento de remuneração indireta. **Decreto 31.347 de 1992**: Regulamentação da modalidade lotação-ônibus para a formalização do transporte clandestino. **Decreto 33.027 de 1993**: criação da Secretaria Municipal de Privatização e Parceria para dar início à privatização da CMTC. **Decreto 33.593 de 1993**: Regulamentação da modalidade Bairro-a-Bairro para a formalização do transporte clandestino. **1995:** Fim do Processo de Privatização e Terceirização da CMTC. **1996-2000**: Programa da Cobrança Automatizada de Tarifas; implementação parcial de validadores eletrônicos híbridos e bilhetes magnéticos Edmonson; retirada dos cobradores dos veículos. **1996-2000:** Programa da Fiscalização por Laços Indutivos. **Decreto 37.347 de 1998**: Regulamentação da modalidade Lotação para a formalização do transporte clandestino.
2001-2015	**Lei municipal 13.241 de 2001:** Marco Regulatório do Sistema Interligado.

	2003: Contratos de concessão (10 anos, prorrogáveis por 5 anos) e permissão (7 anos, prorrogáveis por mais 3 anos) do Sistema Interligado; criação de 8 áreas exclusivas de operação; remuneração indireta (por passageiro); Subsistema estrutural e local; formalização do transporte clandestino em cooperativas; implementação de novas tecnologias (Sistema de Bilhetagem Eletrônica, validadores eletrônicos, Bilhete Único, Sistema Integrado de Monitoramento, AVL, Infotrans). **2001-2004:** Programa Passa-Rápido; expansão de corredores exclusivos à esquerda. **Portaria 085/02 de 2002**: Regulamentação do RESAM. **2005:** Convênio Prefeitura, Governo do Estado e Caixa Econômica Federal para a incorporação do Bilhete Único para os serviços de transportes sob trilhos e criação do "Sistema Clearing". **2006:** Campanha de Cadastramento de usuários do Bilhete Único. **2013**: Criação da modalidade do Bilhete Único Mensal. **2013-2015**: Programa "Dá Licença aos Ônibus"; expansão das faixas exclusivas de ônibus à direita. **2014:** Criação das modalidades de Bilhete Único Diário e Mensal. **2014:** Criação do Laboratório de Tecnologia e Protocolos Abertos para a Mobilidade Urbana (MobiLab). **Lei Municipal 16.097 de 2014:** Criação da Gratuidade para estudantes de escola pública. **Lei Municipal 16.097 de 2014**: Fim da obrigatoriedade dos cobradores de ônibus. **Decretos de 5 de fevereiro de 2015:** Garagens de ônibus são transformadas em propriedade de utilidade pública, passíveis de desapropriação. **2015**: Criação dos serviços de ônibus noturnos, a "Rede da Madrugada" e novos contratos de prestação de serviço; implementação da Operação Controlada para o controle da operação dos ônibus.

PARTE II
GOVERNANDO OS SERVIÇOS DE ÔNIBUS

C.3
Circuitos analógicos

O que é governar os serviços de ônibus no município de São Paulo? Uma maneira profícua para enfrentar esta indagação é seguir por um caminho que, num primeiro olhar, poderia parecer uma fuga dos grandes conflitos e questões do setor tal como estas, geralmente, tem se manifestado no debate público. Assim, deixemos de lado (mas, apenas momentaneamente) os processos "extraordinários" nas políticas de transportes como, por exemplo, a definição do valor das tarifas de ônibus e a conformação das características dos contratos públicos de concessão e permissão. O que nos resta? Por oposição, tudo o que é "ordinário". Neste caso, a análise se atentaria para processos completamente inexplorados pela literatura, aquilo que acontece na maior parte do tempo (e no espaço), a *provisão dos serviços de ônibus*.

O que é governar a provisão dos serviços de ônibus? O que as empresas privadas de transportes governam e por meio de quais recursos e ferramentas estes são capazes de produzir a lucratividade? E o Estado, como este tem operado o controle da prestação? Este capítulo segue este caminho.

Os circuitos da provisão dos serviços de ônibus e a instrumentação

No período entre as décadas de 1970 e 1990, a provisão dos serviços de ônibus dependia fundamentalmente de três ferramentas: a catraca manual, o passe de papel e o odômetro. Estas cumpriam papéis estratégicos, tendo como objetivo principal a operacionalização da legibilidade do desempenho da provisão. Com base nestas, uma série de dados estatísticos, tipificações e indicadores indispensáveis para governar eram produzidos.

Os passes de papel e suas modalidades (comum, estudante e vale-transporte), tinham três funções. Primeiramente, estes facilitavam a transação econômica realizada nas catracas, diminuindo a necessidade de troco. Em segundo lugar, funcionavam como

receita antecipada através de sua venda, aumentando o fluxo de caixa da CMTC para a gestão dos serviços. Terceiro, estes permitiram a mensuração e verificação da remuneração das empresas privadas[33].

O odômetro, localizado internamente aos veículos em operação, era um instrumento cuja função era a mensuração da quilometragem percorrida pelos ônibus na operação das linhas de ônibus.

A catraca manual, com lacre de segurança, é uma ferramenta amplamente disseminada ainda hoje nas cidades brasileiras. Em São Paulo, estas estavam localizadas internamente aos ônibus de forma a separar os usuários que já pagaram a tarifa daqueles que ainda não pagaram ou tem direito à gratuidade. No período de análise, a existência da catraca significava que o pagamento pelos serviços se dava internamente aos veículos e, portanto, cada ônibus, além de permitir a produção de viagens programadas e circular passageiros, circulava também notas, moedas e passes de papel. Sua existência tinha funções particulares. Primeiramente, estas constrangiam o usuário ao pagamento da tarifa, sendo uma barreira entre o trajeto interno da porta de entrada até a porta de saída dos veículos. Em segundo lugar, produziam mecanicamente a mensuração do número de passageiros através de seus giros após o pagamento das tarifas e, portanto, cada veículo também produzia e circulava dados de passageiros transportados.

A introdução dos papéis desempenhados e usos atribuídos aos odômetros, passes de papel e catracas manuais é adequada na medida me permite introduzir aos leitores que a provisão dos serviços de ônibus não se restringe apenas ao controle de veículos para a promoção de viagens programadas aos passageiros. Aqui, o olhar sobre esta conjunção de ferramentas permite a visualização das principais questões em jogo, em outras palavras, o que propriamente se julgava necessário *ler* e *governar*. Argumento que é preciso compreender a provisão como envolvendo o governo e a legibilidade, no tempo e no espaço, de três tipos de coisas amplamente interconectadas politicamente e sobrepostos fisicamente: *veículos, receita tarifária e dados operacionais relativos à coleta de passageiros*. Estes *circuitos* envolvem diferentes configurações de atores estatais e não estatais, procedimentos, instrumentos, recursos e práticas informais e ilegais empregadas para a produção dos serviços de ônibus. O primeiro destes é o que chamamos da rede de linhas

[33] Segundo burocratas de carreira da CMTC/SPTrans, seu uso foi pensado também como um elemento capaz de reduzir as constantes ocorrências de assaltos aos ônibus da cidade por retirar de circulação notas e moedas. Contudo, como veremos na sessão seguinte, este efeito caiu por terra a partir dos anos 1980.

de ônibus. O circuito de veículos [34] envolve a produção e controle de viagens programadas para o embarque e desembarque de passageiros em pontos delimitados do tecido urbano. O circuito de receita tarifária estrutura por quem e como esta é produzida e gerida nos serviços de ônibus, envolvendo diferentes procedimentos e instrumentos para o pagamento das tarifas, contagem e conferência da receita arrecadada. Por fim, o circuito de passageiros diz respeito aos processos de mensuração do desempenho da provisão no que se refere ao carregamento operacional das linhas de ônibus.

A partir destas considerações, analiso a seguir o funcionamento dos circuitos de receita tarifária e passageiros no período em questão. É preciso fazer uma ressalva, contudo. Optei por posicionar a análise do governo dos veículos no Capítulo 4 desta dissertação. Como veremos, isto se justifica pela sua particularidade por oposição aos outros circuitos e suas respectivas instrumentações.

Distribuição de passes de papel

A impressão e distribuição dos passes de papel eram pré-condições para a provisão do serviços. Estas atividades eram organizadas pela CMTC que estabelecia contratos de fornecimento com empresas especializadas pela impressão dos passes de papel. Constantes modificações de layouts, marcas d'água e números de série eram utilizados como mecanismos de segurança para tentar gerir o problema do uso de passes falsificados, ainda que os procedimentos de verificação de sua autenticidade eram poucos e extremamente falhos, como demonstrarei a seguir. Os passes de papel eram vendidos em lojas da CMTC distribuídas pela cidade.

Nível da rua

Os circuitos eram iniciados nas garagens de ônibus por meio da atuação dos cobradores e fiscais de ponto. Diariamente, pouco antes do início da operação às 4h da manhã, cobradores e motoristas de ônibus aguardavam nas garagens a escalas de linhas e ônibus fornecidas pelo encarregado de tráfego. Cobradores tinham a responsabilidade de

[34] A descrição da provisão apresentada em seguida não diz respeito ao seu funcionamento em uma empresa privada de ônibus particular. Trata-se, na realidade, da reconstrução da configuração de atores estatais e privados, procedimentos e instrumentos operando no processo da entrega dos serviços de ônibus, isto é, a governança urbana. Todas as etapas descritas a seguir ocorriam tanto na CMTC quanto nas empresas privadas. Não obstante, meus argumentos enfatizaram as implicações destes arranjos sobre as relações entre Estado e empresas privadas e, além disso, entre empresas e burocracias do nível de rua.

anotar em seus relatórios de atividades o número de giros indicado nas catracas manuais. Esta função era compartilhada com os fiscais de ponto. Todavia, isto só acontecia plenamente nos pontos inicias às 6h da manhã, quando a jornada de trabalho dos fiscais se iniciava.

Com o início das viagens, o cobrador tinha como responsabilidade girar a catraca, garantir o pagamento das tarifas, realizar a troca econômica com os passageiros, fornecer informações sobre a rede de ônibus quando solicitado e auxiliar o motorista na entrega adequada dos serviços. Ao final de cada viagem, sua responsabilidade era a de preencher seu relatório de atividades, no qual deveriam constar informações como: nome e prontuário dos funcionários, dados do veículo (prefixo, odômetro e linha), horário inicial e final das viagens e o total de passageiros transportados por aquele veículo. Estes eram anotados por iniciante e encerrante[35] a cada meia-viagem.[36] O fiscal de ponto deveria conferir e carimbar o relatório de atividades do cobrador para que este pudesse retornar à garagem para a prestação de contas ao final de sua jornada de trabalho no departamento de conferência e checagem da receita tarifaria nas garagens das empresas, a chamada Recebedoria.

Recebedoria

Nos guichês da Recebedoria, os cobradores entregavam a sua féria diária já contada e aguardavam a sua conferência pelos recebedores. A responsabilidade dos últimos era a de verificar a quantidade de notas, moedas e passes de papel em relação à quantidade de passageiros transportados indicados nos relatórios diários dos cobradores. Esta conferência deveria ocorrer na presença dos cobradores. Por vezes, esta interação envolvia conflitos e, caso fossem identificadas incongruências, o valor faltante deveria ser pago pelos próprios cobradores.

Após a contagem, o recebedor emitia um comprovante de féria recebida e o cobrador era liberado. Ao final de sua jornada de trabalho, o recebedor realizava o fechamento do caixa e entregava ao chefe do departamento os valores recebidos e os relatórios diários de arrecadação de cada uma das férias recebidas. O chefe, então,

[35] Iniciante e encerrante referem-se, respectivamente, à quantidade inicial e final de giros de catraca em cada meia-viagem.
[36] Para precisar esta descrição devo acrescentar alguns dados. A partir da administração Covas (1981-1985), a fiscalização da CMTC passou a anotar o iniciante e o encerrante e, ainda, monitorar os lacres da catracas manuais.

produzia um demonstrativo de arrecadação diária sintético destas informações para entregar para a tesouraria das empresas.

Toda a receita tarifária arrecadada em notas e moedas era levada em carros fortes para o depósito nas contas correntes das empresas[37]. Já os passes de papel eram contados por unidade e organizados pelos recebedores em grupos de 500 para serem repassados à tesouraria.

Tesouraria

Pela terceira vez e por um terceiro ator, os tesoureiros, os passes de papel eram recontados. Entretanto, desta vez, as quantidades de passes eram checados por meio da pesagem dos grupos de 500 passes em balanças de precisão. Inicialmente, um primeiro montante era produzido pela contagem por unidade para, em seguida, pela via do peso, conferir a consistência das informações ali produzidas. Ao final do processo, o tesoureiro produzia outro demonstrativo dos dados, enviava os malotes de passes para a CMTC, onde deveria ocorrer a remuneração via passes, e enviava os relatórios de atividades para o departamento de estatística das empresas.

Departamento de Estatísticas

No departamento de estatística eram produzidos dados relativos à quantidade de passageiros por tipo de passageiro, por período (dia, mês, ano), por viagem, por veículo e por linha. Pela confrontação dos relatórios dos cobradores e dos fiscais de ponto, onde eram comparados os valores de iniciante e encerrante, outra verificação da consistência das informações era realizada. Em seguida, estas estatísticas eram repassadas para a CMTC e SMT para a realização de atividades como o planejamento das linhas, a fiscalização e o cálculo de tarifas.

Departamento de Remição da CMTC

No departamento de Remição, burocracias da CMTC tinham a responsabilidade de receber e conferir a quantidade de passes em relação aos relatórios disponibilizados

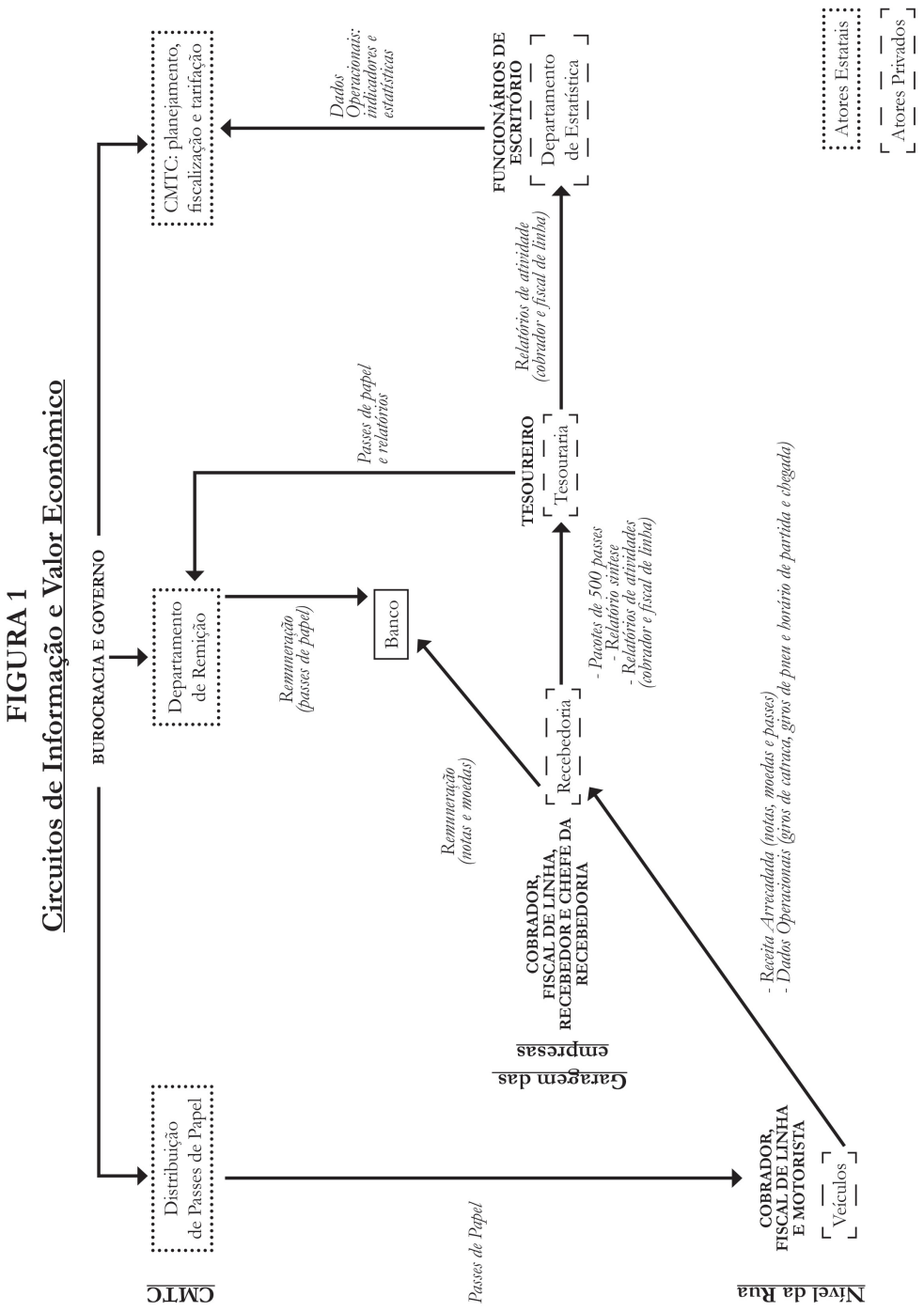
[37] Cabe aqui um lembrete importante para a adequação desta descrição aos movimentos da realidade empírica. Entre 1977 e 1991, por ocasião do instrumento de remuneração direta, as empresas eram pagas em parte à vista: as notas e moedas. Contudo, a partir de 1992, com a Municipalização e a remuneração indireta, tanto passes de papel quanto notas e moedas foram centralizadas na "Conta Sistema" da administração municipal. Neste caso, a remuneração acontecia apenas 9 dias depois da arrecadação.

pelas empresas na presença de um representante do Transurb, o sindicato empresarial. Grupos de 500 passes eram produzidos para cada empresa. Posteriormente, estes eram utilizados como padrão para a verificação do restante via pesagem. Após a contabilização da remuneração das empresas privadas via passes de papel, estes eram levados para serem destruídos em guilhotinas e retirados de circulação[38]. O funcionamento do circuito de receita tarifária e passageiros foi organizado na figura 1 a seguir.

Na governança urbana dos serviços de ônibus, as responsabilidades pela produção de dados era compartilhada por atores estatais e privados. Por si mesmas, as organizações contratadas deveriam produzir seus respectivos dados operacionais. Como explorarei na última seção deste capítulo, estas características estruturavam uma dependência mútua entre Estado e empresas privadas para a tomada de certas decisões, como a tarifação e o planejamento de linhas.

Ademais, nos circuitos da provisão privada, existia uma assimetria de informações entre os atores políticos. As estatísticas relativas ao total de passageiros transportados, quilometragem percorrida pelos veículos e o montante de remuneração privada via passes de papel produzidas pela entrega privada organizavam uma configuração onde a participação estatal por meio de procedimentos de regulação era extremamente reduzida. Esta se limitava à checagem *ex post* de passes e dados estatísticos relativos à remuneração privada via passes. Os procedimentos estatais para o monitoramento das burocracias do nível de rua nos processos de quantificação eram limitados. Por outro lado, existia uma série de procedimentos internos restritos de verificação da consistência e validade de dados produzidos por estes em diferentes etapas dos circuitos.

[38] *"A contagem do dinheiro não era exata, pois se fazia por peso",* afirmou antiga gestora da CMTC na administração Erundina. Quando questionado o por quê da manutenção deste procedimento problemático, um burocrata de carreira da CMTC/SPTrans afirmou que, pelo tamanho reduzido e material utilizado nos passes de papel, não havia outra alternativa. Máquinas automáticas de contagem não conseguiriam contar por unidade objetos tão pequenos e frágeis. Além disso, um dos principais agravantes para a exatidão da contagem por peso era a umidade. Quanto mais úmidos, segundo ex-funcionária de empresa privada, mais pesados ficavam os passes de papel. Esta constatação foi utilizada por um burocrata de carreira para justificar o procedimento inicial de contagem por unidade os malotes de passes de cada uma das empresas. Os locais de armazenamento dos passes em cada uma delas poderia implicar em graus distintos de umidade e, por conseguinte, poderiam levar a imprecisões ainda maiores. Apenas para imaginar o tamanho da tarefa, segundo dados da CMTC, em 1980, 1.811.300.000 passageiros foram transportados por toda a rede de ônibus, chegando a quase 5 milhões de passageiros por dia. Não obtive acesso aos dados do período relativos à quantidade de pagamentos de tarifa via passes de papel, contudo, se apenas 10% da viagens fossem realizadas via passes, já era necessária a contagem, pesagem e destruição de 500 mil passes diariamente.



Deste modo, os circuitos de receita tarifária e passageiros estruturavam entre Estado e empresas privadas e, ainda, entre Estado, empresas privadas de transportes e burocracias do nível de rua relações de tipo principal-agente (Stoker, 1998; Broadbent et al., 1996) caracterizadas pela *confiança na consistência e validade das informações relativas aos resultados alcançados com a entrega e o baixo controle de decisões delegadas*. Argumento que esta

característica foi causada, sobretudo, por efeitos autônomos da instrumentação sobre os serviços de ônibus. As evidências que sustentam este argumento residem nas características compartilhadas pelas catracas manuais, odômetros e passes de papel.

O uso destes instrumentos no processo de mensuração da rede era mandatório, estruturando um *método de conhecimento* particular das características da provisão dos serviços como uma *passagem obrigatória* na governança urbana[39]. Seus modos de operação funcionavam da seguinte forma: passes de papel, catracas manuais e odômetros, primeiramente, tinham de ser manipulados pelos milhares de burocracias do nível de rua integrantes dos circuitos[40]; assim, catracas manuais precisavam ser giradas por cobradores a cada pagamento de tarifa, quantificando cada unidade de passageiro transportado em giros de catracas; passes de papel coletados precisavam ser contados (no caso, por peso e por unidade), para que pudessem informar a remuneração privada adequada; ônibus precisavam ser operados por motoristas, quantificando giros de pneus nos visores dos odômetros; seguidamente, giros de catracas, giros de pneus e grupos de passes precisavam ser traduzidos em números à caneta em relatórios de atividades.

A cada etapa dos circuitos, um novo relatório deveria ser produzido, por vezes pela verificação dos dados sistematizados, por outras pela mera sintetização dos relatórios de etapas anteriores. Deste modo, a provisão da rede de ônibus, transportando milhões de passageiros diariamente, se construía como uma verdadeira máquina analógica de produção de dados operacionais e receita tarifária operada por atores de baixa e média qualificação em atividades repetitivas, maçantes e que não exigiam conhecimento especializado, mas, principalmente, prático.

Este método implicou a obrigatoriedade do tratamento de informações, pulverizando para as burocracias do nível de rua, necessariamente, dois tipos particulares de decisões: *a mensuração via instrumentos e a tradução manual desta em números*. Logo, para

[39] Vale aqui enfatizar uma distinção conceitual importante. Não se deve confundir os conceitos "método de conhecimento" e "processo de mensuração". O "método de conhecimento" diz respeito à passagem obrigatória estruturada pelos instrumentos de políticas públicas. Por exemplo, girar a catraca e traduzir manualmente giros de catraca em números em relatórios. Este método é necessário pela natureza da catraca manual, sendo apenas uma parte integrante da mensuração. O "processo de mensuração" diz respeito à configuração de atores estatais e privados, instrumentos e procedimentos empregados para a produção de dados sobre a rede de ônibus. Assim, podem existir variações de atores e procedimentos, mas caso mantenha-se o mesmo instrumento, todas estas variações na mensuração incorporarão o mesmo método de conhecimento do mundo empírico.

[40] Segundo informações obtidas no Relatório Estatístico de Operações da Diretoria de Operações da CMTC (1984), a companhia pública possuía, em 1984, 16.652 funcionários ao todo. Dentre estes, 10.958 trabalhavam diretamente na atividade de operação, isto é, cobradores e motoristas. Não obtive acesso aos dados desta natureza relativos às 38 empresas privadas permissionárias da rede para o período de análise.

gerar dados era preciso estar fisicamente presente nos veículos, um a um, alocando e coordenando uma imensa quantidade de indivíduos.

Do mesmo modo, estas constrangiam as possibilidades de controle público e monitoramento da mensuração internamente às empresas e entre Estado e empresas privadas, abrindo apenas um leque restrito de alternativas. A título de exemplo, podemos citar as seguintes possibilidades: a verificação da integridade física dos instrumentos[41]; a verificação *ex post* de dados pela comparação de fontes distintas[42]; a atribuição de tradução da mensuração de instrumentos para diferentes atores e por diferentes procedimentos.[43]

Em outras palavras, não havia escapatória. Para conhecer as características do desempenho dos serviços, era necessário, de algum modo, percorrer estes caminhos. Ainda que outras configurações de atores estatais e privados e procedimentos pudessem ser empregados, como veremos na última seção deste capítulo, com outras distribuições de responsabilidades, a instrumentação das políticas públicas via catracas manuais, odômetros e passes de papel não permitia outra alternativa. Estas impunham altos custos e constrangiam as características das relações na mensuração dos serviços demandando uma complexa articulação de uma grande quantidade atores estatais e não-estatais pulverizados e próximos da rua.

Todavia, este trabalho não parte da premissa da neutralidade da mensuração enquanto prática no governo da provisão. Tal como afirmou Scott (1998), todo ato de mensuração é um ato marcado por relações de poder. E, portanto, para a compreensão ampla das práticas e usos associados às catracas, passes e odômetros, é preciso incorporar na análise os interesses dos atores políticos envolvidos. A análise da *política da mensuração* apresentada abaixo sugere que os intermediários entre a administração municipal e o conhecimento das características da provisão, as empresas privadas de transportes e as burocracias do nível de rua, foram capazes de gerir a opacidade dos serviços para a incorporação de vieses substantivos sobre a mensuração a favor da expansão ilegal da lucratividade e da extração de renda individual, por meio da manipulação dos operadores da legibilidade. O seu resultado foi longe de ser trivial sobre o controle estatal da prestação dos serviços.

---

41 Inspeção de catracas, odômetros e, no caso dos passes, a checagem da autenticidade.
42 Tal como vimos na remição da CMTC e no departamento de estatísticas.
43 Por exemplo, a verificação do iniciante e encerrante por fiscais e cobradores e, a contagem de passes por unidade e por peso, por recebedores, cobradores, tesoureiros e burocracias.

Neste momento, é importante apontar uma limitação da presente análise. A caracterização mais bem acabada das estratégias levadas a frente pelas burocracias do nível de rua para a extração de renda dependeria da realização de uma imersão etnográfica entre aqueles, não realizada para esta dissertação. Por tal motivo, a seção a seguir se limita a enfatizar apenas o primeiro caso, no qual outros tipos de evidências, como documentos, manuais de procedimentos e relatos de entrevistas, me permitiram compreender de forma mais bem acabada algumas das estratégias ilegais empregadas para a expansão da lucratividade.

Governança urbana e capacidades de produção da lucratividade

Capacidade de superestimação da tarifa de ônibus

Em 26 de Janeiro de 1984, por decorrência de decisões federais, o óleo diesel, um dos principais insumos para os serviços de ônibus, foi reajustado em 29,84% no território nacional. Neste contexto, as empresas de transportes reivindicaram junto à Prefeitura por meio de carta o repasse do aumento do óleo diesel para o valor da tarifa de ônibus. Dentro do modelo de remuneração direta[44], estas defendiam ser possível, deste modo, dar conta da defasagem entre o aumento dos custos operacionais e o valor da tarifa, reduzindo as novas pressões sobre o montante de seus lucros.

Esta estratégia de pressão política ocorria num vácuo institucional deixado por recentes transformações na política do urbano brasileira[45]. Desde 1968, a arena decisória[46] em torno da definição do preço das tarifas se localizava no nível federal. Esta era definida internamente ao Conselho Interministerial de Preços (CIP) com o objetivo de controlar a economia nacional. Fazia apenas três anos que a ditadura civil-militar havia decidido repassar para os municípios estas decisões, reposicionando o custo político pelos aumentos de tarifas para o nível local, reduzindo as probabilidades de evasão de culpa por parte dos prefeitos e colocando novos possibilidades para a governança urbana Até então, na São Paulo da década de 1980, estas decisões eram tomadas por meio de um processo decisório centralizado e fechado nas mãos do executivo municipal, baseados na metodologia de cálculo de tarifas da CIP por meio da utilização de planilhas de custos,

[44] Ter em mente o funcionamento deste instrumento é fundamental para a apreensão do argumento defendido por esta seção. Este já foi detalhado no capítulo 2.
[45] Marques (2015)
[46] Arretche (2002)

dados operacionais fornecidos, em partes pelas empresas privadas e pela CMTC e índices pré-fixados (SMT, 1985; CET, 1984).

Uma segunda reivindicação por reajuste da tarifa ocorreu em 6 de fevereiro de 1984. Todavia, o prefeito Mário Covas respondeu negativamente. Insatisfeitos com as respostas governamentais, as empresas partiram para outra estratégia. Nos dias 10 e 11 de fevereiro de 1984, o Transurb publicou nos principais jornais da cidade uma carta ao público declarando sua posição oficial diante do impasse, na qual afirmava que

> *"(...) a partir da zero hora do próximo dia 14, as empresas particulares, em decorrência das dificuldades, agravadas pelo recente e brutal aumento do óleo diesel, tomarão as deliberações abaixo: as pessoas acima de 65 anos de idade deverão adentrar os coletivos pela porta traseira, munidas do passe fornecido pela CMTC acompanhado de carteira especial (...); adequarão o número de ônibus em cada linha, com a finalidade de suportar o aumento de custo do óleo diesel e derivados de petróleo, que alcançou 30%, adaptando, para esse fim, a mão-de-obra existente. As empresas se vêm obrigadas a manter esta última decisão, até que seja autorizado o repasse do atual aumento do óleo diesel. Sobre o assunto referido as empresas de ônibus, por intermédio de seu sindicato, em 6 de fevereiro, oficiaram ao Excelentíssimo Senhor Prefeito dando-lhe ciência das deliberações referidas neste comunicado."*
>
> *Fonte:* Intervenção no Transporte. Prefeitura Municipal de Transportes, Secretaria Municipal de Transportes. Abril de 1984.

Mais parecida com um *all in* num jogo de pôquer, sua estratégia fora o gatilho de uma cadeia de eventos com o resultado exatamente inverso do esperado: a crise de legitimidade de estratégias de pressão pelo aumento da tarifa, colocando em evidência problemas cruciais na configuração do circuito de informação. Seu salto no escuro, na realidade, acabou por funcionar como uma faísca importante para iniciativas estatais importantes de reacomodações de responsabilidades, procedimentos e instrumentos na produção da rede de ônibus.

Diante destas ações, sustentado por coordenação entre a Secretaria Municipal de Transportes e a Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos em torno do artigo 16 do decreto 14.629 de 1977, o prefeito Mário Covas publicou despacho no Diário Oficial de 11 de fevereiro de 1984 autorizando a CMTC a intervir na operação dos serviços prestados pelas empresas privadas para garantir sua continuidade. No mesmo dia, 1.100 funcionários da CMTC foram realocados para intervir em 13 das 38 permissionárias.

O choque externo do aumento do diesel e as subsequentes decisões governamentais e privadas produziram uma situação extraordinária na governança urbana dos serviços de transportes. Governadas pelas burocracias da CMTC, as garagens privadas passaram por um amplo processo de auditoria, revelando um conjunto importante de irregularidades cometidas. Estas foram organizadas na tabela 2 a seguir.

Tabela 2. Irregularidades identificadas na Intervenção em 1984
(1) Não cumprimento da portaria 223/83 que determinava a necessidade de duas duplas de funcionários por veículos. Observou-se a utilização da estratégia do "carro direto", obrigando motoristas e cobradores a trabalharem em 2 períodos intercalados, ficando à disposição das empresas por 14 horas por dia, sem receber as horas intermediárias entre os turnos.
(2) Não cumprimento das Ordens de Serviço de Operação levando ao desatendimento de itinerários, intervalos entre carros e horários de prestação de serviços.
(3) Mau funcionamento de catracas e odômetros levando à produção de dados estatísticos incorretos, a manipulação de planilhas e a produção de "caixa dois".
(4) Utilização das garagens para outros fins, produzindo um acréscimo de custos ao transporte acima do real e um desvio de recursos do transporte.
(5) Utilização de funcionários em funções diferentes das registradas em carteira e inadequação entre funcionários e qualificações, produzindo acréscimos de custos acima do real.
(6) Pagamento de horas extras fora da folha de pagamento, levando ao não recolhimento de encargos, não pagamento de adicionais legais e não incorporação aos salários.
(7) Não utilização do relatório padrão do cobrador, prejudicando o controle dos dados estatísticos e financeiros.
(8) Contagem de féria na ausência do cobrador
(9) Repetição do prefixo dos veículos e, portanto, o não recolhimento de taxas.
(10) Funcionários sem registro em situação irregular, tanto da empresa quanto do emprego perante a CLT.
(11) Pessoal utilizado em outras empresas e propriedades, levando a alocação de custos de transportes acima do real.

Fonte: Intervenção no Transporte. Prefeitura Municipal de Transportes, Secretaria Municipal de Transportes. Abril de 1984.

Observa-se neste quadro evidências relativas ao possível emprego de um amplo conjunto de estratégias de expansão do lucro por meio da (1) intensificação da exploração do trabalho e, de outro, da (2) manipulação da mensuração: (a) *custos variáveis*[47] (irregularidades 2 e 3), (b) *custos fixos*[48] (irregularidades 1, 4, 5, 6, 9 e 10), (c) *desempenho operacional* (irregularidades 2, 3, 7 e 8). Esta seção não explora à exaustão as implicações

[47] Os *custos variáveis* nos serviços diziam respeito aos gastos com combustível, lubrificando e rodagem. (CET, 1985)

[48] Os *custos fixos* referem-se à: custos de depreciação dos veículos, remuneração dos veículos, almoxarifado, instalações, equipamentos, pessoal, consumo de peças e assessórios, despesas de manutenção dos veículos e de administração (CET, 1985).

de cada um destes grupos de estratégias, focando-se apenas naquelas referentes ao tipo (2c).

Um dos achados da CMTC foi a existência de dados estatísticos de duas naturezas: os declarados e os não-declarados. Especificamente, a média do Índice de Passageiros por Quilômetro (IPK) fornecido pelas empresas à CMTC para o cálculo de tarifas era *30% menor* do que a média encontrada nas garagens auditadas[49].

De acordo com o Boletim Técnico 34 da CET de 1985[50], específico ao cálculo das tarifas de ônibus, havia dois indicadores, produzidos a partir dos odômetros e das catracas manuais, respectivamente, que ocuparam posições importantes na estrutura da equação. O primeiro deles era o Percurso Médio Anual (PMA)[51] que indica a quilometragem percorrida pelos veículos e divide os custos fixos na equação, um dos numeradores. O segundo é o Índice de Passageiro Por Quilômetro (IPK), ocupando a posição de denominador de toda a equação do cálculo de tarifas.

Equação para o cálculo de tarifas de ônibus[52] (1985)

$$Cp = \frac{\frac{Cr\$}{km} + \frac{Cr\$}{\frac{carro\ x\ ano}{PMA}}}{IPK} = \frac{CV + \frac{CF}{PMA}}{IPK} = Cr\$\ por\ passagem\ de\ ônibus$$

Fonte: Boletim técnico 34, CET (1985)

Estas irregularidades e, em particular, o IPK falsificado contribuem para a apreensão de estratégias efetivamente empregadas para atingir o objetivo de expansão do lucro empregadas pelas empresas privadas na entrega dos serviços de ônibus e a forma

[49] Na época, já existia a avaliação governamental que colocava em xeque a confiabilidade dos dados operacionais relativos ao sistema de transportes por ônibus. As informações contidas no Plano Municipal de Transportes Coletivos de 1986 e, principalmente, a decisão de criar o Grupo de Trabalho de Estudos Tarifários, em abril de 1983 (isto é, antes dos eventos da Intervenção nos Transportes), contribuem para a hipótese de que o evento da Intervenção foi, na verdade, uma janela de oportunidade aproveitada pela administração Covas para gerir o problema da mensuração na rede de ônibus. Na seção seguinte, analisarei as estratégias estatais empregadas para tanto.

[50] Este foi, na verdade, um produtos posterior à crise política de 1984 nos serviços de ônibus: a revisão dos procedimentos para o cálculo de tarifas. Não obstante, a descrição da equação presente no Boletim Técnico 34 contribui em muito para a exposição do meu argumento, pois a revisão proposta não alterou substancialmente a estrutura do cálculo, anteriormente baseado em planilha de custos da CIP, mas apenas alguns parâmetros como, por exemplo, a taxa de depreciação e remuneração de capital.

[51] "O PMA representa quilometragem média anual rodada pelo veículo durante o ano, sendo que poderá ser calculado por linha, empresa, ou área de operação. No caso de São Paulo, devido à tarifa única, o cálculo é feito considerando todas as empresas operadoras contratadas." (CET, 1985; pp.10)

[52] Na equação, as siglas CF, CV e CP referem-se, respectivamente, a custos fixos, custos variáveis e custo por passageiro.

por meio da qual a governança urbana criava esta capacidade privada. É possível afirmar, portanto, que para além da lucratividade decorrentes da exploração do trabalho, existiu um tipo particular de lucro resultante de estratégias ilegais de falsificação de dados operacionais.

Governando os atos de mensuração dos serviços, aos atores privados foi produzida *a capacidade de expansão da lucratividade por meio da superestimação do valor das tarifas de ônibus*. Falsificando informações relativas ao IPK, estes foram capazes de influenciar as relações entre custos médio de operação e custos de passageiros na tarifação de tal forma a deslocar para cima o valor da última para além das taxas de retorno de capital definidas nos contratos de permissão, neste caso, sem a necessidade de pressionar politicamente via cartas ou em arenas decisórias na SMT e CMTC por reajustes de tarifa. Assim sendo, ao passo em que, na época, a quantidade de passageiros transportados significava remuneração, a diferença entre o valor da quantidade real de passageiros pagantes e o valor falsificado era transformada em *lucro ilegal*.

A estratégia de falsificação de informações não pode ser entendida a não ser como um arranjo de coordenação na governança urbana, envolvendo relações políticas, coerção e redes entre funcionários do nível de rua, dos escritórios e proprietários de empresas de ônibus. A publicação da SMT relativa à Intervenção nos transportes apresenta algumas evidências que aumentam a nossa confiança na validade desta hipótese. Práticas de resistência, como o boicote operacional, o desaparecimento de documentos, simulações de roubo e a depredação de ônibus, foram levadas a frente por empregados nos eventos de 1984 para dificultar a auditoria nas garagens das empresas.

Ainda que seja possível argumentar pela existência desta estratégia, do outro lado, não podemos descartar a possibilidade da presença de coalizões políticas entre empresas de transportes, políticos e governos sustentando a falsificação de informações entendida como uma fonte importante de recursos político-eleitorais e extração de renda. Não obstante, não produzi evidências empíricas consistentes para sustentar esta hipótese explicativa. Ambas hipóteses poderiam ser colocadas também para a estratégia analisada a seguir.

Capacidade de injeção de passes de papel

Os passes de papel produziam constrangimentos na provisão da rede de ônibus, favorecendo usos e introduzindo obrigatoriedades. Dotado do pequeno valor das tarifas,

estes aumentavam a rapidez da venda de passagens descentrando-as do interior dos veículos, reduzindo a necessidade de circulação física de notas e moedas nas linhas de ônibus. Em apenas uma compra, usuários poderiam adquirir quantas passagens desejassem. Deste modo, estes produziam também uma receita antecipada para a CMTC. Por outro lado, estes usos só eram possíveis por meio de uma complexa configuração de atores e procedimento. Além da contagem de notas e moedas, tornava-se necessária a impressão, distribuição, contagem e destruição de milhões de passes de papel diariamente.

Na década de 1980, deixou de ser possível atribuir apenas estes usos aos passes de papel. Novos atores privados passaram a participar ativamente de sua circulação. Paulatinamente, um conjunto de práticas informais e ilegais passaram a ser responsáveis pelo surgimento de brechas e diferentes percursos no circuito de receita tarifária por onde passes eram manipulados e incorporados em novas modalidades de compra e venda na economia urbana. Na prática, os passes de papel deixaram de circular apenas uma vez. Proprietários de comércios, postos de combustíveis e vendedores de rua passaram a aceitar o uso dos passes para a aquisição de um grupo diversificado de bens. Logo, estes passaram a circular, ainda que parcialmente, como *moeda de troca*.

Se era possível o seu uso para a aquisição de mercadorias, por outro lado, estes não eram reintroduzidos em outras trocas na forma de dinheiro após serem aceitos como moeda de troca, por exemplo, como troco. Pelo contrário, estes eram, então, manipulados na forma de *mercadoria*, uma prática disseminada por vendedores de rua até usuários da rede de ônibus.

Adquirindo este duplo estatuto na economia urbana, além do caráter de instrumento de gestão financeira da rede de ônibus, um campo de práticas de interceptação, distribuição e produção contribuíram para a conformação de um mercado informal e ilegal de passes de papel, posicionando os diferentes estágios do circuito de valor econômico como uma fonte de insumos para a produção desta nova mercadoria e, ainda, outro tipo ilegal de lucro. Os passes de papel disponíveis nos ônibus em circulação, nas lojas da CMTC, nas garagens de ônibus e no departamento de remição da CMTC se tornaram alvos de constantes de assaltos. Diariamente, notas, moedas e passes eram interceptados nos circuitos de veículos e valor econômico.

Assaltos, furtos e a venda de mercadorias deslocavam os passes de papel na entrega dos serviços de ônibus. Estes eram distribuídos por meio da venda direta para empresas interessadas na compra de passes de papel a um custo menor do que o

estabelecido pela CMTC e, além disso, por meio da venda direta no mercado de rua por vendedores de rua[53].

Falsificações passaram a ser impressas por outras empresas não contratadas pelo Estado, alimentando a expansão do mercado de venda e compra de passes. Estes novos usos contribuíram para a evasão de receita na medida em que não injetavam o valor pago por estes no circuito de receita tarifária, mas no mercado informal e ilegal de passes. Logo, o governo da distribuição, venda e produção de passes, até então protagonizado pela CMTC, passou a ser compartilhado com uma rede articulada de atores privados distribuídos pelo espaço urbano.

Esta expansão nos canais de acesso aos passes de papel e suas diferentes modalidades a um custo menor na década de 1980, favoreceu a realização de práticas ilegais de manipulação de passes de papel também por parte das empresas de transportes.

Uma destas estratégias era o chamado *"Vira"*[54]. Nesta, viagens específica eram separadas, de preferência em alguma linha sem fiscalização e que possuísse um alto carregamento de passageiros distribuído de forma assimétrica até um trecho específico de seu itinerário. Após a coleta de uma quantidade considerável de passageiros pagantes, a programação da linha era descumprida, algum trecho era definido ilegalmente como o ponto final e o veículo retornava para a garagem. Com a receita tarifária produzida, todas as passagens de ônibus pagas em notas e moedas eram substituídas por passes de papel de origem ilegal e informal[55]. Deste modo, a diferença entre o valor da tarifa paga em dinheiro e o custo dos passes injetados era desviado do circuito de valor econômico no momento de remuneração das empresas via passes de papel.[56]

A estratégia do *"Vira"* foi apenas uma das possibilidades entre outras. Governando com baixa controle estatal a mensuração dos serviços e a circulação da receita, a governança urbana produziu a *capacidade de expansão da lucratividade por meio da estratégia ilegal de injeção de passes* obtidos no mercado informal e ilegal na receita tarifária.

---

[53] Segundo burocrata da CMTC, este era um mercado paralelo que a CMTC não tinha como extinguir. O único recurso disponível para a CMTC lidar com este problema colocado pela instrumentação era a fiscalização e o máximo que podia ser feito era a apreensão dos passes. Segundo este, o mercado de passes aumentou com a criação do Vale-Transporte.

[54] Evidência construída em entrevista com ex-funcionário de empresa de ônibus.

[55] Entre as origens destes passes de papel estava também falhas no protocolo de contagem manual identificados pela tesouraria das empresas via pesagem.

[56] *"Todo o cobrador era um ponto potencial de lavagem de passes",* afirmou um burocrata da CMTC. Este sugeriu duas estratégias específicas. Primeiro, o cobrador comprava o passe pela metade do preço e depois trocava o dinheiro pelo passe. Ou então, indivíduos queriam vender passes e cobradores cobravam uma taxa para trocar o passe por dinheiro. Tal como afirmei acima, estas evidências sugerem também a existência de estratégias individuais de extração de renda pela circulação de passes promovidas por cobradores e não apenas das empresas de ônibus.

Ao fazer isto, estas transformavam a diferença entre o valor das passagens de ônibus e o custo dos passes de papel informais e ilegais em lucro ilegal.

Os protocolos de identificação de irregularidades na gestão de passes de papel na CMTC eram falhos e escassos. Durante uma destes procedimentos de verificação, grupos de 500 passes eram abertos e examinados por pistas suspeitas, como composições de passes altamente improváveis[57]. Este era, contudo, apenas amostral entre a totalidade dos conjuntos de 500 passes recebidos pela CMTC. Outro procedimento foi desenvolvido nos anos 1990[58], onde a autenticidade dos passes de papel era verificada por meio da utilização da luz violeta. Em ambos procedimentos, caso fossem identificados passes injetados, estes não seriam revertidos em remuneração para as empresas de transportes.

A fragilidade destes procedimentos sugere a alta probabilidade de sucesso das empresas de transportes em levar a frente esta estratégia ilegal de produção do lucro.

Governança urbana e capacidades estatais

Capacidades de tarifação da rede de ônibus

A agenda da administração Covas (PMDB, 1983-86) para o setor de transportes ambicionava uma ampla reestruturação dos serviços de ônibus na cidade, com o objetivo subjacente de ampliação das capacidades estatais regulatórias tendo em vista o maior "controle tarifário, acessibilidade e regularidade dos serviços" (SMT, 1985; pp.53). Suas principais diretrizes, formalizadas pelo Plano Municipal de Transportes de 1985, envolviam propostas de novos arranjos para a tarifação dos serviços, a reorganização da rede de ônibus, incorporando, ainda, programas específicos para o sistema trólebus, o reequipamento da rede, as infraestruturas e a comunicação social.

Já era presente entre os problemas incorporados na agenda das políticas públicas de transportes a avaliação da "inexistência de dados operacionais confiáveis" (SMT, 1985; pp.61), fato este que acabou sendo confirmado nas auditorias das garagens de ônibus em 1984. Nesta chave, entre suas metas prioritárias, a administração Covas buscou a determinação do custo real dos transportes por meio do "aperfeiçoamento dos

[57] Como sugerido em relatos de entrevistas, por exemplo, a presença de todos os passes de uma mesma cartela, com números de série seguidos em um mesmo grupo de passes ou, então, a grande presença de passes de papel de estudante em linhas de ônibus cujo itinerário não passava nas proximidades de escolas.
[58] Segundo relato de entrevista, uma burocracia da CMTC, que já havia trabalhado em gráficas, percebeu que os passes falsificados e originais reagiam diferentemente ao estímulo de luz violeta. Este, então, tratou de improvisar uma ferramenta para a utilização deste na verificação da autenticidade dos passes.

métodos de coleta de dados para subsidiar a gestão dos transportes urbanos e viabilizar uma política tarifária de cunho social" (SMT, 1985; pp.53). Seu objetivo mais geral era o desenvolvimento de um sistema de informações que acompanhasse permanentemente as relações entre custos operacionais reais e custos operacionais programados, de forma a aperfeiçoar o cálculo de tarifas, a remuneração das empresas, a fiscalização e o planejamento da rede de transportes.

Para alcançar a determinação dos custos, em abril de 1983, a administração Covas criou o Grupo de Trabalho de Estudos Tarifários e, posteriormente, em 30 de março de 1984, a Comissão Municipal de Tarifas de Transporte Coletivo Urbano através do decreto 19.544[59]. A Comissão era composta por 18 membros de diferentes segmentos interessados: SMT (Gabinete e Departamento de Transportes Público), Assessoria especial do prefeito, CET, CMTC, representantes da Câmara Municipal (PMDB, PT, PDT, PT e PDS), Secretaria de Negócios Metropolitanos (SNM), TRANSURB, Sindicato dos Condutores de Veículos Rodoviários e Anexos, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), Instituto de Engenharia, Sindicato dos Economistas, Confederação Nacional de Associação de Moradores (CONAM) e Sindicato dos Jornalistas. Este foi o primeiro canal institucionalizado de interlocução com atores não-estatais, para além das empresas privadas, nas decisões relativas à tarifação, o que contribuiu para a ampliação da *capacidade política*[60] da administração Covas para atingir seus resultados.

A partir de abril de 1983, o grupo de trabalho acionou as burocracias da CET para a realização de pesquisas em "todas as linhas de ônibus municipais operadas por empresas particulares, levantando-se todos os dados relativos a passageiros transportados, quilômetros rodados e frequência" (SMT; 1985; pp.61). Estas permitiram à SMT o conhecimento dos valores médios do IPK e do PMA, integrantes da estrutura do cálculo tarifário, contornando a opacidade das relações entre Estado e empresas privadas estabelecidas nos circuitos da provisão por meio de uma estratégia de realocação de recursos estatais. Deste modo, os problemas e constrangimentos decorrentes da instrumentação da provisão, descritas na primeira seção deste capítulo, foram enfrentados por meio da incorporação de um novo intermediário na mensuração do desempenho operacional sobreposto ao anterior.

[59] Um dos produtos dessa comissão foi justamente o Boletim Técnico 34 da CET sobre o cálculo de tarifas, já citado acima.

[60] A capacidade política "refere-se às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos." (Pires e Gomide, 2014; pp.20).

Posteriormente, os trabalhos da Comissão Municipal de Tarifas de Transporte Coletivo Urbano levaram à reorganização do método de cálculo de custos da CIP para o cálculo de tarifas que teriam agravado o custo do transporte[61]. Os objetivo destas escolhas foram a redução dos custos operacionais e a contenção do "aumento das tarifas a níveis suportáveis para os usuários" (SMT; 1985; pp.61).

Existiram dois tipos de alterações na estrutura do cálculo (SMT, 1985; CET; 1985). Primeiro, a alteração das bases de dados utilizadas para alimentar certos parâmetros da equação. A CMTC passou a fornecer os dados sobre consumos para a mensuração dos custos variáveis (combustível, lubrificantes e rodagem). Anteriormente, o cálculo era realizado a partir dos dados fornecidos pelas empresas privadas[62]. De forma inversa, a CMTC deixou de fornecer o dados relativos aos índices de utilização do pessoal (funcionários por carro) e os valores dos salários. Estes passaram a ser calculados pela observação das características das empresas privadas[63]. Foi possível, deste modo, retirar o viés introduzido no cálculo pelas melhores condições observadas na CMTC nestas dimensões. As despesas de manutenção e gerais de administração passaram a ser extraídas dos balanços das empresas privadas, deixando de ser calculados com base em índices prefixados.

Novamente, enfrentou-se as assimetrias de informação por meio da estratégia de alteração do *"quem fornece"* bases de dados para a tarifação na governança urbana. Deste modo, optou-se por fontes que reduzissem as incertezas estatais quanto à validade dos dados de custos operacionais.[64]

O segundo tipo foi a alteração do cálculo dos itens componentes dos custos fixos[65] na equação. O custo de depreciação, "o desgaste dos bens de capital efetivamente investidos pelas empresas na operação dos serviços de transportes" (Orrico Filho e Santos, 1996; pp.222), passou a ser calculado através do *método da soma dos dígitos*,

---

[61] A Prefeitura de São Paulo utilizou o método de cálculo da CIP até março de 1983. (CET, 1985).

[62] "Pesquisas devem ser feitas para se determinar os consumos específicos dos itens componentes dos custos variáveis. Em São Paulo, os coeficientes de consumo específicos são levantados pela CMTC, para o cálculo de tarifas. Com relação aos preços unitários, os mesmos devem ser levantados através de notas fiscais das empresas, pois as mesmas gozam de descontos, principalmente no que se refere à combustível e pneus." (CET, 1985; pp.11). Assim, o consumo de cada item era multiplicado pelo preço unitário para a determinação dos custos variáveis. No contexto econômico de alta inflação, a determinação dos custos unitários era uma atividade diária pelas burocracias da CMTC. Nas palavras de uma antiga gestora, "era insano".

[63] Esse é o item mais importante no custo do transporte. Segundo a CET (1985), no reajuste de novembro de 1984, este atingiu 54,73% do custo final.

[64] Apesar da redução da opacidade, a validade destes bancos ainda precisava ser verificada pelo Estado. Deste modo, "auditorias periódicas deverão ser feitas na contabilidade das empresas, a fim de verificar a veracidade dos dados levantados"(CET, 1985; pp.13).

[65] Tirando os itens relativos aos custos de capital do veículo e licenciamento, os custos fixos eram levantados diretamente dos balanços e folhas de pagamento das empresas (CET, 1985).

considerando a faixa etária da frota. A vida útil da frota, "para fins de cálculo da depreciação e remuneração" (CET, 1985; pp.11), foi aumentada de 5 para 8 anos. Por fim, o cálculo de remuneração dos veículos, "o lucro que a empresa obtém, face ao capital empatado na sua aquisição" (CET, 1985; pp.14), passou a ser realizado por faixa etária da frota também.

Para mensurar a depreciação, "deve-se adotar uma curva ou função que represente o desgaste provocado pelo tempo de uso, pelo uso do veículo ou por ambos. 'Existe dois tipos básicos de curvas Depreciação Constante (DC) ou linear e Depreciação Decrescente (DD) sendo, dentre estas, a mais conhecida, a chamada soma dos dígitos ou soma dos anos. Em ambos os casos, tais curvas tendem a representar o valor do veículo em períodos específicos – início e fim de cada ano de idade do veículo ao longo de sua vida útil – e, por diferença, atribuir um valor correspondente à depreciação anual'" (Orrico Filho e Santos, 1996; pp.224).

A CIP se utilizava do *método da função linear* onde a depreciação assume o mesmo valor para cada ano (Orrico Filho e Santos, 1996). Segundo a CET (1985), seu resultado foi o aumento dos custos dos transportes. A "CIP considerava a vida útil do veículo como sendo de cinco anos para efeito de cálculo, o qual era feito pelo método linear, não considerando, pois, a composição da frota por faixa etária. Por outro lado, os veículos com idade superior à vida útil, continuavam sendo depreciados" (CET, 1985; pp.9). O método da soma de dígitos admite que o custo de depreciação se reduz ano a ano (Orrico Filho e Santos, 1996), reduzindo os custos fixos de acordo com as características da frota.

Observa-se, neste caso, a operação de um dos efeitos autônomos dos instrumentos de cálculo de tarifas sobre as políticas públicas, descritos por Lascoumes e Le Galès (2011). Os métodos da *função linear e* da *soma de dígitos* caracterizam diferentes *representações* da depreciação nos serviços de ônibus, enquadrando a forma como este fenômeno é conhecido. Assim, objetivamente, a nova (e mais complexa) caracterização da depreciação dos veículos na administração Covas teve como efeito também a redução imediata dos custos fixos.

Apesar deste avanço, esta alteração poderia implicar em recuos também. Esta incentivaria a renovação da frota levada a frente pela estratégia de capitalização via custos de depreciação. "Nesse caso, a empresa receberá, através da tarifa, valores superiores ao do real desgaste do veículo, que deveriam ser compensados nos anos seguintes com pagamentos inferiores" (Orrico Filho e Santos, 1996; pp.225). "Na medida em que uma

empresa se desfaz de um veículo ainda novo (de três para quatro anos, por exemplo) ela interrompe esse processo e 'incorpora' ao seu patrimônio a diferença" (Orrico Filho e Santos, 1996; pp.229) e, portanto, levando a um custo de depreciação cada vez maior.

É preciso citar, ainda, o projeto de criação do procedimento de inspeção das catracas dos ônibus no programa de reestruturação da fiscalização produzido na administração Covas. Esta consistia na leitura do registro das catracas manuais dos veículos (iniciante e encerrante) nas garagens das empresas privadas pela alocação de uma grande quantidade de fiscais da CMTC e a verificação do seu funcionamento e lacres de segurança. A inspeção das catracas de ônibus foi o primeiro procedimento de monitoramento do comportamento privado na mensuração dos serviços.

Associadas a agendas políticas e contextos político-institucionais específicos, só é possível apreender as capacidades estatais a partir das atividades que o Estado coloca para si. Deste modo, a partir destas evidências, afirmo que a capacidade de tarifação dos serviços, entendida aqui como a eficácia na determinação do custo do transporte por ônibus, foi aprimorada na administração Covas a partir da (re)articulação de recursos (institucionais, humanos e financeiros) e instrumentos em quatro esferas da governança urbana: a produção e disponibilização de bases de dados relativos aos custos operacionais e indicadores de desempenho da entrega dos serviços; a disponibilização de recursos para a atividade de produção de dados operacionais; a construção e utilização de metodologias para o cálculo de tarifas, envolvendo parâmetros precisando custos fixos e variáveis, indicadores de desempenho e a importância relativa dos mesmos na caracterização dos ciclos de valorização do capital disponibilizado pelas organizações contratadas pela entrega dos serviços; a autoridade formal para a tomada de decisão relativa ao valor das tarifas de ônibus.

As configurações de *quem faz o que e como faz* em cada uma destas esferas podem produzem impactos significativos, avanços e recuos nos objetivos políticos buscados, devendo, portanto, ser compreendidas em suas articulações. Estas envolvem diferentes graus e formas de participação dos atores estatais e não-estatais, estruturando conflitos políticos em torno de objetivos e estratégias particulares. Pelo que pudemos observar, a participação privada em algumas destas esferas era relevante, sugerindo uma dependência de poder característica entre Estado e empresas privadas na tarifação dos serviços de ônibus.

Na administração Covas, o objetivo de aprimoramento da determinação do custo dos transportes se deu, sobretudo, pela disponibilização e realocação de recursos

humanos, agora estatais, para levar a frente a mensuração da provisão; o que, por outro lado, pela manutenção de suas órbita em torno dos eixos das passagens obrigatórias de catracas e odômetros, tornou esta atividade muito mais custosa na governança urbana. Logo, a coordenação estratégia com a CET acabou por desmontar a capacidade privada de expansão do lucro via a superestimação das tarifas de ônibus.

Não se deve, contudo, perder de vista a importância dos deslocamentos promovidos no "quem fornece" dados de custos operacionais, pela criação da Comissão Municipal de Tarifas de Transporte Coletivo Urbano para a revisão da metodologia da tarifação, que permitiram uma importante redução da "miopia estatal" na tarifação, implicando ainda, todavia, na necessidade de auditorias periódicas de bases de dados privados. O mesmo deve ser dito em relação às alterações em torno da inspeção das catracas.

Por fim, a mudança em como calcular o custos fixos tratou de impactar diretamente nos ciclos de valorização de capital das empresas privadas, contribuindo para a imediata redução de custos para o transporte de passageiro por ônibus.

Capacidades de planejamento da rede de ônibus

Eleita com a agenda política da estatização, tarifa social e participação nos serviços de ônibus (Mendonça, 1997), a administração Luiza Erundina (PT – 1989-1992) acabou por implementar principalmente a agenda defendida pelo grupo de trabalho de transportes do Partido dos Trabalhadores (PT). Este questionava a importância da estatização para a melhoria da qualidade dos serviços e sua própria possibilidade de implementação no contexto da Prefeitura de São Paulo. Assim, a administração Erundina colocou em jogo as duas pautas defendidas pelo grupo de transportes do PT: o aumento da capacidade estatal de gestão financeira e planejamento da rede de ônibus.

As ações governamentais para o setor de transportes foram aquelas relativas à Municipalização dos Transportes. Como vimos no capítulo 2, esta pôs fim à concessão pública dos serviços, reposicionando a CMTC e a SMT, respectivamente, como operadora e gestora da rede de ônibus. As empresas privadas passaram a ser contratadas por serviço prestado e por lotes de veículos.

Mas, mais importante, esta alterou o instrumento de remuneração dos serviços de ônibus, passando da remuneração direta para a indireta com o objetivo político principal de implementação de uma tarifa social. Na remuneração indireta, o valor da tarifa foi

dissociado do custo do sistema. Estabeleceu-se um cálculo de remuneração que adequava quilômetros rodados e passageiros transportados. Os custos de operação seriam cobertos independentemente do valor da tarifa. Para dar conta de possíveis disparidades entre receitas e custos, foi criada a primeira experiência de subsídio direto público a partir de repasses do orçamento municipal.

A escolha da remuneração indireta, segundo relatos de entrevista, partiu de objetivos políticos particulares, promovendo a politização dos instrumentos de remuneração no setor. O primeiro deles se enquadrava na pauta seguida pela administração Erundina representada na seguinte questão: "quem é que paga e quem deve pagar esse serviço público que é de interesse de toda a coletividade?" (SMT, 1992; pp.33)[66]. Assim, um de seus objetivos foi o da criação da tarifa subsidiada e a contenção política da transferência da hiperinflação e aumento de custos aos usuários pela incorporação do orçamento público no arranjo institucional e financeiro.

Por outro lado, a administração Erundina enxergava a dissociação de custos operacionais e tarifa de ônibus como uma estratégia eficaz para atingir seu objetivo de expansão da oferta na cidade, de modo que esta ampliava de forma substantiva o fundo de financiamento das políticas públicas de transportes com a criação do subsídio público direto. A remuneração indireta reduziria os limites de renda da população para o planejamento, permitindo o remanejamento da frota[67].

Os serviços de transportes são heterogêneos pelo território da cidade, implicando em custos operacionais e remunerações diferenciais. No contexto da remuneração direta e tarifa média única, isto produzia níveis de rentabilidade distintos entre as empresas. De acordo com o valor da tarifa, aquelas empresas cujos custos operacionais eram superiores ao valor médio tinham como estratégia o ajuste da qualidade dos serviços em relação à receita arrecadada, reduzindo a oferta. Isto ocorria, primeiramente, nas linhas de ônibus na periferia dotadas de custos variáveis maiores.

O segundo objetivo político, assim, residia na dimensão operacional: a homogeneização do provimento dos serviços pela cidade. Ao reposicionar a lucratividade nos custos operacionais e não mais na quantidade de passageiros transportados, a remuneração indireta poderia organizar uma estrutura de incentivos que tornasse desinteressante a estratégia de redução da oferta para garantir o percentual de lucro,

[66] Devemos lembrar também da tentativa de implementação da gratuidade nos serviços de ônibus por meio do projeto da Tarifa Zero, formulado pelo secretario de transportes Lúcio Gregori.
[67] O remanejamento de frota ambicionava alterar para níveis mais baixos a lotação dos veículos por metro quadrado.

como se visualizava nas linhas mais extensas. Pelo contrário, esta incentivava a sua expansão, até mesmo, como argumentarei a seguir, independentemente da demanda real por serviços.

O terceiro objetivo político buscado pela administração Erundina com a remuneração direta era a racionalização das linhas de ônibus[68], uma pauta eterna nas políticas públicas de transportes, presente até hoje nas falas de técnicos do setor de transportes e agendas governamentais.

Para demonstrar algumas das formas pelas quais este instrumento permitia atingir diferentemente esta agenda, preciso apontar, primeiro, as relações entre instrumentos de remuneração, as estratégias e preferências dos atores privados no planejamento de linhas[69].

A linha de ônibus é a unidade básica dos serviços de transportes. Suas características eram definidas pelo instrumento da Ordem de Serviço de Operação (OSO) que especificava e determinava os serviços de operação. Nestas, eram definidas quatro dimensões para cada linha: o itinerário, programação horária, quadro de partidas e frota referência. O primeiro diz respeito às vias particulares que formam o percurso de uma determina linha. A programação horária determina a organização das partidas, visando a adequação de oferta à demanda de passageiros. O quadro de partidas é o documento que define a quantidade de partidas e frota referência das linhas por faixa horária e sentido. Por fim, a frota referência define a quantidade de ônibus necessários para cada linha.

Os instrumentos de remuneração organizam as expectativas das empresas quanto à lucratividade por meio da entrega das OSO. Operando como instituições que seletivamente favorecem mobilizações de interesses, estratégias e resultados, estes enquadram as percepções espaciais e preferências em moldar as características da programação de linhas. Isto ocorre por efeito do posicionamento das fontes de maior ou menor rentabilidade organizadas por estes, influenciando conflitos e as probabilidades de criação de certos tipos de linhas.

---

[68] A racionalização das linhas visa organizar a rede de linhas de ônibus em um sistema tronco-alimentado. 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. Estes eixos seriam alimentados em trechos específicos por linhas alimentadoras por meio de integrações. No período analisado, as únicas alternativas de integração existentes eram aquelas desenvolvidas nos terminais de ônibus e estações de trem/metro, respectivamente, gratuitas e tarifadas. Assim, a racionalização implicaria o aumento de produtividade, redução de custos (fixos e variáveis) e mudanças nos padrões de deslocamento dos usuários.

[69] Parte dos argumentos apresentados em seguida estão presentes em um trabalho anterior (Campos, 2016).

Assim, na remuneração indireta, o interesse privado é redirecionado para a magnitude da quantidade de ônibus contratados. Quanto maior sua quantidade, maior a probabilidade de ampliação do lucro. A estratégia privada no planejamento das linhas de ônibus pode, então, ser resumida na busca da contratação de cada vez mais oferta, independentemente da quantidade de passageiros. Isto significa que a operação de ônibus com menor lotação deixa de ser um problema de produtividade para as empresas e a espacialização dos conflitos adquire novos contornos, tornando-se mais uma luta pela conquista de maiores contratações e menos por localizações, fluxo particulares e passageiros[70].

A remuneração indireta retirava do horizonte das empresas de ônibus o interesse pela caracterização dos itinerários das linhas de ônibus, relegando este para a Prefeitura e os usuários[71]. Deste modo, a alteração na governança urbana favorecia o objetivo de racionalização das linhas, expansão da oferta e criação de serviços com menores lotações e maior flexibilidade de itinerários e paradas. Esta permitiu a incorporação de nova frota ao serviço de ônibus[72], reduzindo as limitações de recursos para novas possibilidades de programações de linha[73].

---

[70] Em outros termos, a remuneração indireta desloca o eixo da arena das políticas de transportes do eixo *redistributivo* em direção ao *distributivo* (Lowi, 1964). Se na remuneração direta, baseada na arrecadação tarifária, mudanças na OSO poderiam implicar em acomodações e reacomodações de interesses fortemente espacializados e redistribuição de benefícios entre os atores privados – por exemplo, a alteração de itinerários e partidas poderiam promover a transferência de passageiros de uma linha para outra linha e, por conseguinte, uma redistribuição de receita tarifária entre empresas. Agora, na remuneração indireta, alterações desta natureza deixam de criar conflitos entre os atores privados. O interessante é dar mordidas cada vez maiores no bolo do fundo de financiamento dos serviços, a receita tarifária e o orçamento público, e convencer o poder público a distribuir maiores parcelas de mercado.

[71] O relato da experiência da alteração da programação de uma linha em Cidade Tiradentes por gestor na municipalização sustenta essa afirmação. Em conversa no ponto final da linha com um empresário de ônibus, o gestor constatou a insuficiência da frota em relação à demanda dos serviços. Rapidamente, o empresário retrucou perguntando: "Quanto ônibus você precisa? É só dizer!". O mesmo pode ser afirmado a partir de relatos de técnicos do planejamento, produzidos por Mendonça (1997), que alegaram que as empresas operadoras deixaram de ser um empecilho, pelo contrário, passando a ter o interesse pela ampliação do atendimento.

[72] Foram incorporados 2.300 novos ônibus ao final da administração Erundina à frota da cidade (SMT,1986).

[73] Segundo Mendonça (1997), entre janeiro e outubro de 1989 – e, portanto, anterior à remuneração indireta -, foram analisadas 1.472 solicitações de demanda, dos mais variados tipos. Entre estas, apenas 9 propostas foram implantadas. Segundo técnicos do planejamento da CMTC, a maior parte das solicitações eram negadas pela CMTC pela falta de frota disponível para a alocação. Por tal motivo, criar e reprogramar linhas e prolongamentos e, até mesmo, operar as OSO de forma apropriada, não era possível. Para os atores privados, o argumento principal era a impossibilidade imposta pela remuneração direta e, particularmente, quaisquer solicitações que demandassem o aumento da oferta eram negadas pelos atores privados pela justificativa de falta de frota e insuficiência da arrecadação tarifária. Com a remuneração indireta, a estratégia do governo tinha duas etapas. Primeiro, a expansão da oferta disponível. Seguidamente, pela maior disponibilidade de recursos, a racionalização das linhas e o fim da estratégia de remendo da rede de ônibus por pulverizações de realocação de carros de linhas bases para a criação de atendimentos, "um complemento ao serviço da linha principal (tipo base), com o objetivo de auxiliar na

Por outro lado, por decorrência de outras características da governança urbana, este deslocamento colocava contradições e problemas para a capacidade estatal. Particularmente, isto se deu em suas articulações para a identificação e incorporação de demandas por serviços.

A administração Erundina produziu o primeiro canal institucionalizado de incorporação de demandas de atores não-estatais por serviços de transportes na CMTC, a Assessoria da Ação Comunitária (AAC) [74], ampliando suas capacidades políticas. Sua função envolvia o contato com os usuários, em comissões ou via entidades, a organização de pedidos, a triagem de solicitações e o auxílio no encaminhamento de propostas e respostas entre grupos de demandantes e os técnicos da CPS/DPS da CMTC[75] (Mendonça, 1997). Associada à remuneração indireta, este arranjo contribuiu para a redução do tempo do processo de tramitação das solicitações de linhas.[76] Associações de bairro, empresas de ônibus, políticos e burocracias da CMTC produziam sugestões de alterações[77], sendo a maior parte originária de atores não-estatais. Em geral estas eram recebidas via cartas na AAC e, posteriormente, processadas para serem repassadas ao CPS/DPS. Neste contexto, contudo, as empresas privadas foram os principais atores com amplo acesso aos canais de negociação nas agências estatais em torno das programações de linha [78].

---

absorção da demanda de um determinado pólo gerador, podendo operar ao longo do dia ou em horário específicos" (SPTrans, 2006; pp.3).

[74] Esta foi criada em 1989, no início da administração Erundina. Seus objetivos variaram de acordo com os diferentes secretários de transportes: Teresa Lajolo, Arthur Gianini e Lúcio Gregori. Na gestão da primeira, seu objetivo era a utilização deste canal para a formação mais ampla de movimentos reivindicatórios e a consolidação de projetos políticos no setor de transportes e na administração municipal. Por outro lado, nas duas gestões dos outros secretários, sua ênfase se deu na intermediação da participação na fiscalização dos serviços e na readequação da oferta. (Mendonça, 1997). Como demonstrou Mendonça (1997), esta teve por efeito facilitar e reduzir o trabalho das burocracias de planejamento.

[75] CPS é a sigla para a Coordenadoria de Planejamento do Sistema, vinculada à Diretoria de Operações e posterior Diretoria de Gestão da CMTC. Já o DPS era o Departamento de Planejamento do Sistema, vinculado à coordenadoria de Planejamento do Sistema.

[76] Vale apontar a mudança expressiva no tempo de tramitação das solicitações de serviços envolvendo a AAC e a CPS/DPS com a remuneração indireta. Segundo Mendonça (1997), no período anterior a esta, o tempo variou de 3 anos e 3 meses até 1 ano e 4 meses. No período pós, este foi reduzido e variou entre 6 e menos de 1 mês para o parecer final. "A clara mudança de tom dos pareceres também é uma forte indicação da mudança no padrão de resposta do poder público quanto às solicitações de ampliação do serviço. As sucessivas negativas do setor de planejamento são substituídas pelo reconhecimento da necessidade da ampliação da oferta e da implementação das solicitações" (Mendonça, 1997; pp.226).

[77] O caso do ex-prefeito Jânio Quadros foi relatado por Itacarambi (1985). Em outros casos, foram relatadas em entrevistas a ocorrência de pressões políticas de vereadores da Câmara Municipal com solicitações de serviços e, em outras situações, até mesmo de infraestruturas e suas localizações. Em Mendonça (1997), a descrição do processo interno de aprovação de algumas linhas, com suas idas e vindas e parecerem vão na mesma linha.

[78] Foi intensamente enfatizada por diferentes atores estatais e não-estatais em minhas entrevistas a presença acentuada e insistência de representantes e proprietários de empresas de ônibus pelos corredores das

A autoridade formal pela aprovação e autorização da operação das linhas, desde a primeira regulamentação dos serviços de ônibus, tem sido da Prefeitura, cabendo às agendas estatais decidir e prescrever os parâmetros operacionais de cada serviço. Na prática, contudo, estas eram negociadas com as empresas privadas, capazes de negar solicitações com base em justificativas de falta de lucratividade e frota, como sugere a nota 72 acima.

Por outro lado, o tratamento de demandas por serviços em programações de linhas também era uma atividade partilhada entre atores estatais e privados na governança urbana.[79] Este fato abriu um grande espaço de barganha para as empresas introduzirem vieses a favor de seus interesses e disputarem a rentabilidade da rede no planejamento das linhas.

Posicionando a expansão do lucro na ampliação da oferta, a estrutura de incentivos organizada pela remuneração indireta levou ao seguinte problema na governança urbana: *"não tinha como saber ao certo se estes novos serviços eram realmente necessários"*[80]. Não havia disponibilidade de recursos humanos nas mãos da SMT para a verificação da consistência de cada uma das solicitações de serviços por atores não-estatais e para a redução das incertezas quanto à autorização de operação. E, assim, a baixa aderência entre novas ofertas, orientadas por vezes puramente por tentativas de expansão do lucro, e a demanda dos serviços era uma grande possibilidade[81]. Deste modo, ainda que a remuneração indireta permitisse, na teoria, a racionalização de itinerários, existia uma limitação importante de recursos estatais.

Contudo, argumento que estes limites particulares na capacidade de planejamento eram uma decorrência, principalmente, da instrumentação dos serviços de ônibus e seus constrangimentos sobre a análise de demanda. Convém a descrição das etapas envolvidas no planejamento de linhas na CMTC para avançar neste ponto.

Após o recebimento de solicitações, as burocracias responsáveis pelo planejamento realizavam um parecer acerca da necessidade de novos serviços em função

---

agências estatais trazendo demandas particulares relativas às linhas de ônibus, muito mais do que quaisquer outros atores interessados com os serviços.

[79] Assertiva proferida por burocracias e gestores da CMTC tanto em minhas entrevistas, quanto naquelas conduzidas por Mendonça (1997).

[80] Frase retirada de entrevista com antiga gestora da CMTC na administração Erundina. Entre outros motivos, a escolha pela remuneração por passageiro no segundo governo petista na cidade entre 2001 e 2004 se deu como uma tentativa de desarticulação destas novas estratégias privadas. A mesma constatação foi proferida por técnico entrevistado por Mendonça (1997), contudo, o autor não problematiza os motivos pelos quais estes limites sobre identificação de demanda ocorriam.

[81] Havia uma suspeita na companhia pública de que as empresas privadas teriam produzido planilhas específicas para avaliar precisamente a variação na remuneração a partir de cada mudança nas programações de linha.

da análise das seguintes variáveis: os serviços preexistentes, suas características e desempenhos, a topografia e o sistema viário. Feitas estas análises, um parecer preliminar era encaminhado, rejeitando ou aceitando a solicitação realizada. Esta etapa envolvia idas e vindas de pareceres (negativos ou positivos), revisões, questionamentos e novos encaminhamentos das mesmas solicitações entre a AAC, os demandantes e o GPS/DPS (Mendonça, 1997). Naqueles casos em que pareceres eram favoráveis aos novos serviços, a etapa seguinte era a da produção propriamente de uma nova programação.

Aqui, dois tipos de pesquisas de campo eram utilizadas para lapidar testes manuais e calibrar as relações entre oferta e demanda por serviços pela operação de OSOs superdimensionados: a "Sobe e desce" e a "Lotação em Pontos Específicos" (LPE). Tanto empresas privadas quanto a CMTC, em alguns casos, contratavam consultorias especializadas para a produção de dados.

Produzida internamente aos ônibus, a pesquisa "Sobe e Desce" se tratava de uma coleta de dados relativas ao fluxo de subida e descida de passageiros ao longo de cada meia-viagem programada (ida e volta) para uma determinada linha. Para sua realização, a primeira atividade envolvida era a identificação e a numeração de cada um dos pontos de ônibus de itinerários estudados associados a endereços específicos. Em seguida, eram utilizados dois métodos de coleta de informações concomitantemente, com o uso de senha e sem o uso de senha. A primeira delas funcionava da seguinte maneira: no momento do embarque dos passageiros, senhas com números de séries associadas a cada ponto de ônibus eram distribuídas aos usuários; ao final de cada viagem individual, estas senhas eram recolhidas dos passageiros para a produção dos dados de fluxos de passageiros em itinerário específico. A pesquisa sem o uso de senhas tratava-se da identificação do fluxo de passageiros pela contagem dos embarques e desembarques por unidade e por ponto de ônibus por técnicos do planejamento. O emprego destes dois procedimentos visava reduzir as perdas de dados da pesquisa com senhas dependente da participação direta dos usuários na coleta de informações. Em alguns casos, técnicos não conseguiam entregar ou receber de volta as senhas distribuídas. Deste modo, atores estatais e privados produziam dados pela tradução das ações de usuários (subir e descer do ônibus) e senhas em números em relatórios de atividades.

A pesquisa LPE, produzida externamente aos ônibus, era uma pesquisa visual realizada através do posicionamento de burocracias em pontos particulares nas vias da cidade, também com o objetivo de coletar informações relativas ao fluxo de passageiros transportados. Para tanto, atores eram treinados na utilização de um gabarito (Imagem 1)

que indicava a quantidade possível de passageiros em cada ônibus assim que estes atravessassem o campo de visão destes atores pelas características do posicionamento dos passageiros dentro dos ônibus. Dito de outro modo, atores produziam dados pela tradução de percepções visuais em números em relatórios de atividades.

Na CMTC, estas atividades eram realizadas por burocracias com diferentes níveis de qualificação, passando de indivíduos com apenas a formação primária até graduados. Apesar da existência de procedimentos formais[82], segundo um antigo burocrata responsável por estas atividades, o conhecimento técnico envolvido nestas atividades era construído principalmente no nível da rua, demandando um grande conhecimento dos bairros da cidade por parte destas burocracias[83].

[82] Ver Manual de Operação e Planejamento da CMTC (1985).
[83] Diferentemente da CET, a CMTC não realizou políticas sistemáticas de capacitação técnica de suas burocracias (Requena, 2014).

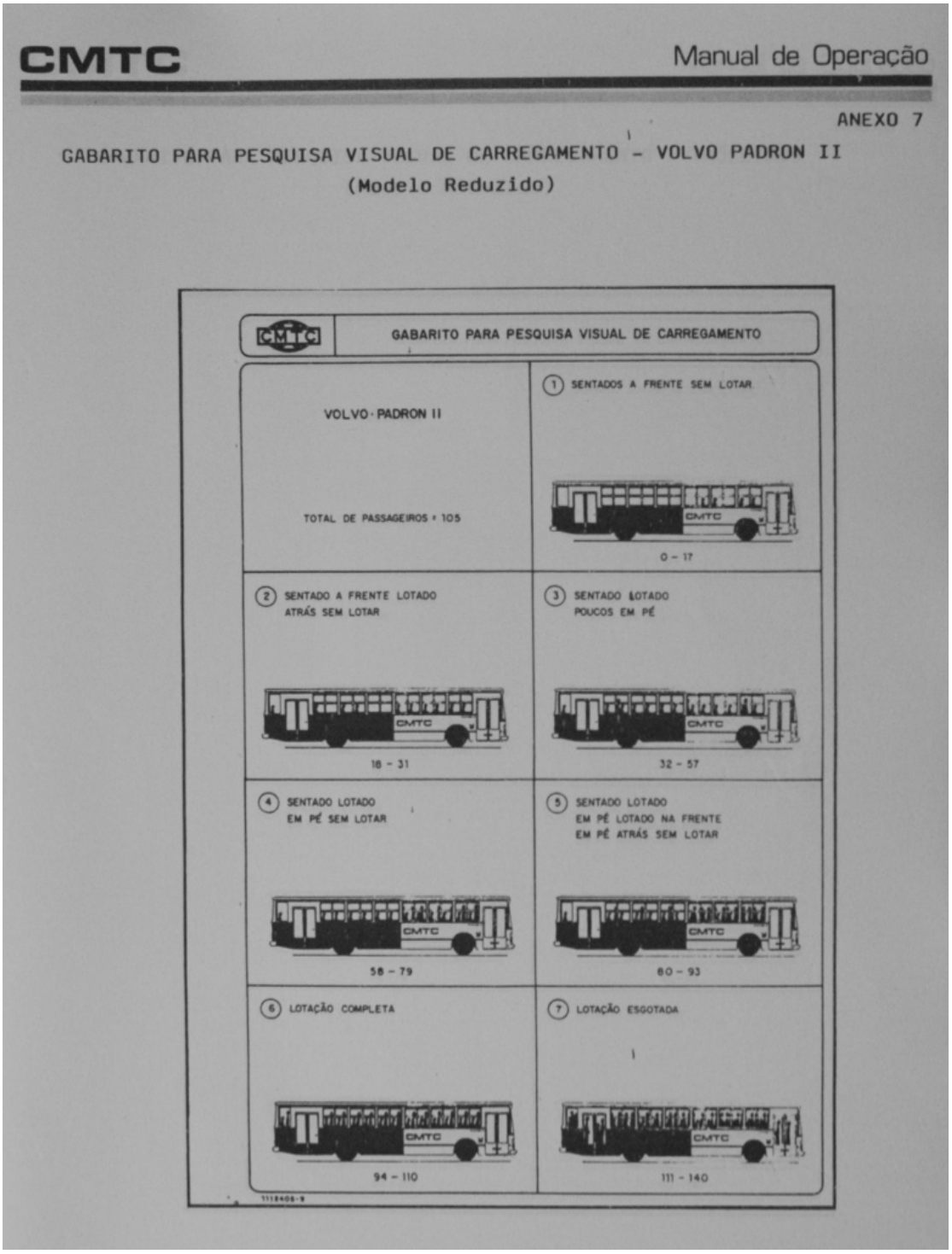


Imagem 1: Gabarito para pesquisa visual.
Manual de Operações. Programação de Linhas - Anexo 7. CMTC. 1984.

Assim, para o estudo da validade das demandas por serviços e dados operacionais para programações das empresas privadas, era *obrigatório* a utilização destas pesquisas. Isto

posto, observa-se a operação do enquadramento da instrumentação, outra vez, sobre a governança urbana. Associada à limitação de recursos humanos, estas características, mas, principalmente, as relações baseadas confiança na consistência e validade das informações relativas aos resultados alcançados com a provisão e o baixo controle de decisões delegadas explicam a incerteza estatal quanto à demanda por serviços.

De forma similar ao exercício realizado na subseção anterior, estas evidências nos permitem afirmar que a capacidade de planejamento da rede de ônibus, entendida aqui como a eficácia na conformação das características da oferta programa dos serviços, dependia da articulação de recursos e instrumentos em sete esferas particulares na governança urbana: a incorporação de demanda por serviços, envolvendo canais para o recebimento de solicitações e negociação por alterações e criações de linhas de ônibus; a produção de dados para subsidiar programações de linhas; o desenvolvimento de metodologias e técnicas para a produção de programações; a disponibilização de recursos para a produção de dados; o mecanismo de produção do fundo de financiamento da oferta e da remuneração das organizações contratadas para a entrega; a disponibilização de recursos para a operação de programações de linha; a autoridade para a criação/alteração da oferta.

Outra vez, observamos a dependência de poder entre Estado e empresas privadas, mas agora na esfera do planejamento de linhas em São Paulo. O caso da administração Erundina permite apontar a insuficiência do emprego do termo "expansão" de capacidades pura e simplesmente para descrever o impacto de rearranjos na governança produzido por políticas públicas.

A remuneração indireta na Municipalização produziu, ao mesmo tempo, avanços e limitações particulares para a capacidade estatal de planejamento da rede de ônibus. Promovendo alterações em como produzir a remuneração das organizações contratadas e o fundo de financiamento dos serviços, esta permitiu a efetuação da expansão de recursos para o aumento da oferta programada de serviços de ônibus. Além disso, o afastamento da preferência dos atores privados de localizações e fluxos específicos proporcionou maior flexibilidade para determinação das características dos itinerários das OSOs.

Por outro lado, empregada conjuntamente com a manutenção de outras características da governança urbana, a remuneração indireta limitou o alcance de objetivos subjacentes à racionalização, permitindo o emprego de um estratégia de expansão da oferta descolada de demandas por serviços, orientada pela ampliação da

lucratividade. Em outras palavras, sem alterar quem faz o que e como nas articulações para a mensuração da provisão, a Municipalização não enfrentou o problema central da opacidade das relações entre atores estatais e privados no planejamento de linhas, permanecendo estável a incerteza estatal quanto à necessidade de demanda por serviços.

C.4
Circuitos eletrônicos e semiautomáticos

O trabalho de campo nesta pesquisa percorreu o caminho inverso da narrativa aqui apresentada. Não segui de forma intencional a história da instrumentação e do controle sobre a prestação dos serviços, da década de 1970 até o período contemporâneo. Isto pois, só apreendi a centralidade das ferramentas para a provisão quando me deparei com as falas de burocracias e gestores quanto ao impacto das tecnologias eletrônicas, implementadas a partir da década de 1990. Um dos casos mais citados por burocratas, a constatação da redução abrupta da presença *física* de notas e moedas nos ônibus por efeito da implementação do *bilhete único* em 2003, me remetia diretamente à questões associadas com o período anterior. Mas, então, como o dinheiro era gerido antes? E os dados de passageiros?

Até este momento, não havia redirecionado o meu foco para o estudo do governo provisão, interessava-me apenas conhecer melhor meu objeto de pesquisa. Foi apenas quando decidi rastrear a trajetória de objetos e estudar como passes de papel, relatórios, notas e moedas circulavam (e eram produzidos, em alguns casos) fisicamente que fui capaz de forjar as categorias dos circuitos da provisão e compreender que estes eram, afinal de contas, os principais eixos em torno dos quais as políticas públicas de transportes por ônibus haviam se transformado e, sobretudo, *instrumentalizado* nas últimas décadas, ainda que a partir de agendas governamentais bem distintas. Assim, resta-me, neste capítulo, a demonstração destas assertivas.

Se o governo da provisão e seus conflitos são amplamente estruturados por ferramentas analógicas, como, então, no período contemporâneo, as tecnologias eletrônicas afetam a política, a distribuição de tarefas/responsabilidades e os recursos de poder empregado para a produção da lucratividade e do controle estatal na governança urbana? De que forma seus modos de operação reorganizam a *política da mensuração* e as assimetrias de informação estruturantes da provisão? Para além de garantir viagens

temporais e reduzir o custo dos transportes para usuários, o que mais fez o bilhete único? O argumento defendido ao longo deste capítulo é o de que esta ferramenta é apenas a ponta de um iceberg mais amplo da transição do *padrão de governança analógico* para o *eletrônico*, com implicações substantivas sobre as relações de poder, com a redução dos problemas de assimetrias de informação e o fortalecimento do controle estatal da provisão dos serviços.

Iniciada em meados da década de 1990, esta transição emerge aqui como um processo histórico de mais longo prazo, construído por burocracias e administrações municipais opostas no competição eleitoral, para lidar com velhos (e novos) problemas na provisão dos serviços, baseada na incorporação extensiva e em usos distintos de um conjunto amplo de tecnologias. Com usos e *credibilidades* em constante disputa, este grupo se tornou um importante alvo de novos conflitos na governança urbana, sobretudo, no circuito de veículos.

Este capítulo reconstrói este processo de transição e, para tanto, retoma a lacuna analítica aberta anteriormente, redirecionando este conjunto de questões para a caracterização do governo de veículos entre as décadas de 1980 e 2010.

Novas passagens obrigatórias

Uma tentativa fracassada: a cobrança automática de tarifas nas administrações Maluf e Pitta

"É urgente que se desenvolvam meios de modernizar o serviço público, otimizando os recursos disponíveis. O sistema de transporte em São Paulo carece tanto de maior eficiência, quanto de redução de custos" (SPTrans, 1996; pp.5). A frase inicial da publicação "Cobrança Automática de Tarifas" é capaz de sintetizar bem, em poucas palavras, a agenda política da administração Maluf para os serviços de ônibus em São Paulo em meados da década de 1990.

Para além de seu carro-chefe, a privatização da CMTC e sua transformação na agência reguladora São Paulo Transportes (SPTrans), para a administração Maluf, os principais entraves para a redução de custos com os serviços de transportes residiam na configuração dos circuitos de receita tarifária e passageiros. Diferentemente das experiências analisadas no capítulo anterior, foi permitida à administração Maluf a opção por inovações tecnológicas desenvolvidas e empregadas em outras cidades para a realização de seus objetivos políticos. Estas permitiram novas alternativas para gerir os

problemas decorrentes da instrumentação dos serviços, particularmente, as obrigatoriedades colocadas pelas catracas manuais e passes de papel.

Na época, a avaliação da SPTrans era a de que não se poderia mais "adiar a substituição do atual sistema de arrecadação, feito basicamente por processos manuais" (SPTrans, 1996; pp.6) e, portanto, julgava-se necessária a implementação de "um sistema mais moderno de arrecadação, que reduza custos, aumente a eficiência e permita maiores possibilidades em termos de cobrança tarifária e integração" (SPTrans, 1996; pp.11). Logo, orientada por estes objetivos, a administração Maluf buscou implementar o programa denominado "Cobrança Automática de Tarifas", promovendo rearranjos parciais entre os atores estatais e privados.

Através de um aditamento dos contratos de serviço prestado da Municipalização dos Transportes e um termo de cooperação, produzidos no final da administração Maluf e assinados no início da administração Pitta, em 1997, foi imbuída às empresas privadas a responsabilidade pela aquisição e instalação de novas tecnologias e, além disso, ao Transurb foi delegada a responsabilidade pela formulação, implementação e gestão compartilhada, sob supervisão da SPTrans, do novo sistema de arrecadação tarifária. Os custos relativos à operacionalização do projeto seriam agregados à remuneração dos serviços prestados.

De acordo com a SPTrans, a automatização da cobrança nos ônibus permitiria um conjunto de vantagens operacionais como: "o aumento significativo da velocidade de embarque de passageiros; informações diárias de dados de passageiros transportados por linha e faixa horária, agilizando a reprogramação de linhas; facilidade de integração dos vários modos de transportes; integração ônibus-ônibus sem necessidade de terminais com áreas pagas; implantação do bilhete temporal, permitindo ao usuário utilizar mais de um ônibus em determinado intervalo, com pagamento de uma única tarifa; implantação de tarifas com desconto nos horários de entre-pico; e maior segurança pela eliminação de valores nos veículos" (SPTrans, 1996; pp.12-13, grifos meus). Além disso, esta permitiria a redução do custo de arrecadação de 27% para 7,4% da receita operacional do sistema (SPTrans, 1996).

O programa promoveu um conjunto de alterações nas características e configurações dos circuitos da provisão.

Primeiro, nos arranjos para a venda e distribuição de tarifas não embarcadas pela delegação de responsabilidades de operacionalização para diferentes atores privados

contratados pela SPTrans e pelo Transurb. A emissão dos passes continuou de responsabilidade exclusiva da SPTrans, a qual contratava gráficas para a sua fabricação.

Por outro lado, os passes eram distribuídos de várias formas. Primeiro, por meio do Departamento de Arrecadação, a SPTrans distribuía passes e bilhetes atendendo aos pedidos internos aos órgãos públicos municipais. Segundo, empresas com contratos de permissão com a SPTrans prestavam serviços de distribuição de vales-transportes. Terceiro, pontos especializados de distribuição contratados pelo Transurb comercializavam todos os tipos de bilhetes em três regiões da cidade: Santo Amaro, Centro e Bela Vista. Quarto, a distribuição de vales-transportes pelas empresa gestoras da administração do município e do estado, SPTrans, Metrô, EMTU e CPTM. Quinto, postos de vendas operacionalizados pelo Transurb e pelas empresas operadoras, destinadas a distribuição de passes comum e escolar. Por fim, as bilheterias de terminais operados pelo Transurb e pelas empresas operadoras para a comercialização de bilhetes para os passageiros dos Terminais de Transferência.

Segundo, nas tecnologias utilizadas para a produção e circulação de dados e receita entre os veículos em operação, garagens das empresas de ônibus e a SPTrans, envolvendo a contratação de novos atores privados para o fornecimento de ferramentas e softwares para o desenvolvimento e integração do sistema de cobrança automática. Após uma variedade de testes com diferentes tecnologias para o pagamento das tarifas de ônibus [84], a administração Maluf optou pela incorporação de três instrumentos particulares para ocupar os lugares até então ocupados pelas catracas manuais e passes de papel.

Para substituir progressivamente a utilização dos passes de papel, a SPTrans optou pela uso de duas alternativas: os *bilhetes Edmonson* de papelão, já em ampla disseminação no sistema de metro de São Paulo, dotados de tarja magnética de 64 bits para o armazenamento de informações e passível de incorporação de tarjas com 128 bits; os *cartões inteligentes sem contato* dotados de chip interno para o armazenamento de informações para o carregamento de créditos e pagamento de tarifas sem a necessidade de leitura por contato direto.

[84] Segundo burocrata da SPTrans, a primeira tentativa se deu com o uso de diferentes tipos de fichas plásticas com dopagem de ferro para atender as diferentes modalidades de tarifas. Todavia, observou-se que aquelas fichas com mais de 15% de ferro começavam a ficar quebradiças. A segunda experiência foi com um cartão resistivo dotado de circuito metálico interno. Quando o cartão era utilizado, o circuito metálico interno era desconectado por meio de um furo realizado pela máquina de validação. Neste caso, era possível colocar qualquer material metálico no lugar do circuito para fraudar e reutilizar o cartão. Por fim, a SPTrans testou um cartão da Telebras com micro-pontos e filamentos metálicos ligando cada um daqueles. Cada filamento significava um valor específico. Dado que os filamentos eram de metal, com um simples ferro de passar era possível refazer os filamentos de cada um dos pontos.

Já para substituir as antigas catracas liberadas manualmente, a SPTrans optou por incorporar *validadores eletrônicos híbridos* internamente aos veículos com a função de processar, simultaneamente, as informações armazenadas nas tarjas magnéticas nos bilhetes Edmonson e nos chips internos aos cartões inteligentes sem contato e comandar o mecanismo de liberação de catracas automatizadas conforme o resultado da leitura destes instrumentos. Além disso, as especificações técnicas da SPTrans determinaram que estes deveriam ser capazes de cumprir as seguintes tarefas: armazenar em memória os dados de arrecadação (quantidade de passageiros por tipo de bilhete) e da operação (passageiros por linha e faixa horária); recolher os bilhetes em compartimento próprio e inviolável ao ser invalidado; efetuar a invalidação magnética dos bilhetes; invalidar os bilhetes fisicamente; imprimir mensagem gráfica nos bilhetes, com informações ao usuário quando da utilização de bilhetes múltiplos; ser intercambiável; possuir dispositivos de segurança que não permitam perda ou alteração dos dados armazenados; permitir a introdução e extração de dados através de radiofrequência ou infravermelho para o microcomputador central das garagens (SPTrans, 1996).

Conjuntamente com estas tecnologias, foi produzido um sistema de gerenciamento de garagens com o objetivo de controlar os validadores instalados nos ônibus e a coleta destes dados para o envio para a SPTrans. Os dados de operação passaram a ser transmitidos dos ônibus, via rádio ou raios infravermelhos, quando estes entravam nas garagens ao final do período de operação para computadores instalados nas garagens das empresas de ônibus.[85]

Apesar de parte integrante do programa de cobrança automática de tarifas, o uso dos cartões inteligentes sem contato acabou não sendo implementado pelas administrações Maluf e Pitta, mas apenas os validadores eletrônicos híbridos e os bilhetes Edmonson. Além disso, com uma implementação de amplitude apenas parcial[86], a mudança nos veículos incorreu concomitantemente a uma estratégia de transformação abrupta dos circuitos que pode ser resumida na seguinte frase proferida por um burocrata da SPTrans: *"embarcou os validadores, desembarcou os cobradores"*. Deste modo,

[85] O objetivo mais amplo com o programa era a construção de um sistema integrado para a cobrança automática de tarifas, envolvendo um sistema central, sistema de gerenciamento de garagens e um sistema de distribuição de tarifas não embarcadas. O Consórcio Digicon-Intec foi contratado pelo Transurb para o fornecimento de tecnologias e softwares para a integração destes três sistemas e a criação de um sistema de segurança em torno dos créditos eletrônicos. Contudo, estes objetivos não foram bem sucedidos e a integração do sistema só ocorreu posteriormente na administração Marta.

[86] Em 1997, segundo dados obtidos na SPTrans, a frota da cidade era de 11.509 veículos. Segundo burocracia da SPTrans e a sua implementação dos validadores eletrônicos foi apenas parcial, chegando a 3500 veículos apenas. Ao mesmo tempo, ocorreu a automatização do controle do acesso aos Terminais de Ônibus, de forma que os usuários pagavam a tarifa ao entrar nos terminais.

associada à nova instrumentação, a terceira alteração realizada foi a redução do papel dos cobradores de ônibus na entrega dos serviços. Segundo burocracias da SPTrans, um dos principais objetivos das administrações Maluf e Pitta era a redução dos custos do transportes pela extinção da figura dos cobradores dentro dos ônibus[87].

Segundo relato de burocrata da SPTrans, num contexto de forte saída de receita tarifária dos circuitos formais de receita tarifária por decorrência da expansão do transporte clandestino por toda a década de 1990, esta estratégia de implementação ocasionou uma desastrosa ampliação da evasão de receita dos serviços formais. Deparando-se com veículos dotados de validadores eletrônicos e sem cobradores, ou por não possuírem a única forma possível de pagamento, os bilhetes magnéticos, ou pela própria opção de não validá-los por conta própria, a prática de pular a catraca nos ônibus aumentou consideravelmente por parte dos usuários, não havendo mais a necessidade de negociar com os cobradores. Em outras palavras, ao buscar a redução de custos e ampliação da regulação sobre a circulação de receita e passageiros, a produção desta nova configuração na governança urbana promoveu um recuo na capacidade de regulação do pagamento de tarifas de ônibus por usuários.

Além disso, a expansão desigual das modalidades de pagamento em fins de 1990[88] acabou por atingir um resultado exatamente inverso de uma das vantagens operacionais dos validadores eletrônicos apontadas pela SPTrans, tornando *mais complexo e menos integrado* o acesso à rede de ônibus[89]. Frente a estes resultados e ao grande volume de fraudes ocorridas, o programa de automatização de cobrança de tarifas foi descontinuado ao final da administração Pitta em 2000.

---

87 Para gerir o problema da realocação dos cobradores por efeito da cobrança automática de tarifas, a administração Pitta instituiu o Programa de Valorização dos Cobradores (PROVALOR) por meio do decreto municipal 37.404 de 23 de abril de 1998, impedindo a demissão dos cobradores como consequência da nova instrumentação. Este determinava que a redução de cobradores deveria acontecer de forma gradual, que a SPTrans organizasse um cadastro de todos os cobradores empregados no sistema de ônibus para traçar perfis profissionais e que as empresas operadoras dessem absoluta prioridade aos cobradores cadastrados para o preenchimento de vagas em suas áreas administrativas, operacionais e de manutenção, estabelecendo planos de demissão voluntária e cursos de treinamento.

88 O pagamento de tarifas poderia realizado por meio dos bilhetes Edmonson unitários de 64 bits (comum, vale-transporte, escolar e tarifa reduzida), os passes de papel (comum, vale-transporte e escolar), os bilhetes integração e em notas e moedas. Os bilhetes de tarifa reduzida eram comercializados somente na forma de bilhete magnético para uso exclusivo nos Terminais para usuários que pagassem a passagem em dinheiro. Já nas linhas integradas com outro modais, como metro e trem, os usuários poderiam efetuar o pagamento da passagem com o bilhete integração. (SPTrans, 2002)

89 Segundo antiga gestora da SPTrans, o conceito de integração da rede de ônibus não era um dos eixos de estruturação do programa da cobrança automática de tarifas em fins da década de 1990, mas apenas a redução de custos e a maior regulação estatal sobre a circulação das informações e dinheiro. Para ilustrar esse ponto, esta relatou uma das ideias para a organização de cartões inteligentes sem contato a partir de diferentes usos da rede de ônibus: a criação de três tipos de cartões diferentes para as linhas de corredores, de perueiros e do sistema local.

Com a eleição da administração Marta Suplicy (PT), a partir de 2001, a agenda política de redução de custos com os serviços de ônibus foi abandonada. Por outro lado, o fracasso das políticas implementadas pelas administrações Maluf e Pitta não colocou em xeque os apontamentos das deficiências e limitações dos circuitos. Assim, a premência da otimização e modernização permaneceu ditando o horizonte das políticas públicas de transportes por ônibus. A partir de então, entretanto, as transformações nos circuitos, que anteriormente foram visadas por meio do programa da cobrança automática de tarifas, foram rebatizadas em uma nova configuração como a *bilhetagem eletrônica*, na qual a instrumentação da provisão dos serviços de ônibus passou a ser orientada por novas escolhas e agenda política[90].

Descartada a retirada dos cobradores de ônibus da entrega dos serviços, a administração Marta teve como objetivos principais na organização do Sistema Interligado, entre outros, *a produção da integração inter e intramodal dos serviços de transportes, a adoção de uma nova política tarifária, as tarifas temporais (horária, diária, semanal e mensal), e a formalização e incorporação definitiva dos operadores do transporte clandestino.* Em virtude da alta suscetibilidade à fraudes, aos problemas de manutenção associados ao mecanismo mecânico de leitura pelos validadores anteriores e pelo fato de já existirem cartões sem contato em ampla utilização em outras partes do mundo capazes de promover com maior rapidez as transações nas catracas, o emprego dos cartões magnéticos foi descartado.

Deste modo, o conjunto de ferramentas escolhido e efetivamente implementado pela administração Marta para a operacionalização de seus objetivos políticos foi o *sistema de bilhetagem eletrônica* (SBE), com diferente subsistemas e por meio do emprego extensivo de validadores eletrônicos em todos os veículos do sistema e do cartão inteligente sem contato, o *bilhete único* (BU) – o cartão de plástico dotado de um chip interno com circuito integrado sem contato, com memória de 1kb, no qual seria possível o armazenamento de informações relativas ao tipo de usuário, histórico de utilização e créditos eletrônicos.

[90] A escolha de palavras por cada uma das administrações não é um mero acaso do destino, esta diz muito sobre a agendas políticas específicas sustentando as políticas públicas. A expressão *cobrança automatizada de tarifas* denota, claramente, o foco na redução do papel dos cobradores de ônibus, num movimento de implementação de tecnologias, os validadores eletrônicos, para o aumento da produtividade e redução de custos. Por outro lado, a *bilhetagem eletrônica* denota outro significado e ênfase política, deslocando seu foco para novos objetos, os cartões inteligentes sem contato, e, principalmente, para a figura do usuário.

Disponibilização de créditos eletrônicos

O uso do BU na entrega dos serviços de ônibus depende, primeiramente, de quatro atividades coordenadas via diferentes subsistemas eletrônicos integrantes do SBE: a emissão dos cartões, a emissão dos créditos eletrônicos, o controle e gerenciamento de créditos e o cadastramento de usuários para o uso do BU.

Pela implantação de uma central eletrônica de dados (*Data Center*) na SPTrans, as três primeiras atividades são levadas a frente por meio do *Sistema Central de Processamento* (SCP), que tem como função, nesta etapa, manter as contas correntes que permitem o controle dos créditos carregados nos BU e a sua utilização nos validadores eletrônicos instalados nos ônibus. Subordinado a este, o *Sistema de Emissão de Cartões* (SEC) é imbuído da responsabilidade de gravar, por meio de máquinas de emissão[91], a estrutura de dados, as regras de recarga (funções débito e crédito) e as chaves criptográficas do SBE em todos os cartões. Por fim, o *Sistema de Geração de Créditos* (SGC) é aquele responsável por gerar, gravar nas placas criptográficas e validar todos os créditos eletrônicos distribuídos e utilizados no SBE. Diferente de outras cidades, como enfatizaram burocracias e gestores, toda a geração de créditos, receita tarifária e emissão de cartões em São Paulo é controlada, limitada, centralizada e de responsabilidade estatal.

O controle e gerenciamento de créditos é coordenado por meio do *Sistema Central de Distribuição* (SCD), em torno do qual é organizada uma rede de distribuição de créditos em três níveis. Primeiramente, a rede própria da SPTrans, composta de postos de atendimento nos pontos de grande fluxo e nos terminais de ônibus, gerenciado por empresas contratadas pela SPUrbanuss. Em segundo lugar, a rede complementar, composta pela Caixa Econômica Federal (CEF) e por empresas privadas contratadas para a venda de quantidades limitadas de créditos. Lotéricas da CEF e pequenos comércios contratados pelas empresas (padarias, bancas de jornal, supermercados etc.) são responsável pela capilaridade das infraestruturas de recarga pelo território da cidade. Terceiro, a Loja Virtual (LV) que realiza a comercialização por meio da internet e cujos créditos devem ser recarregados nos equipamentos das outras redes de distribuição. Com o convênio entre Prefeitura e Governo do Estado para a integração do BU entre os modais de transportes, realizado pela administração José Serra em 2005, há os postos de distribuição nas estações do METRO e CPTM. Por fim, existe também as empresas

[91] Estas foram, primeiramente, importadas da Coréia do Sul.

credenciadas para a comercialização de vale-transporte que, como na LV, devem ser recarregados em máquinas específicas presentes nas outras redes.

Em cada um destes locais, uma máquina (Posto de Venda/POS) é conectada *online* a um subsistema do SCP, o *Sistema de Recarga de Créditos Eletrônicos* (SRC), que coordena os procedimentos eletrônicos de transferência de dados de cada cartão, a autorização de solicitações de débito por cada POS e a recarga dos créditos.

A última atividade citada é coordenada pelo Sistema de Cadastro e Atendimento (SCA). Distribuídos em diversos espaços físicos da cidade, burocracias da SPTrans realizam, por meio deste, o cadastro de passageiros identificados, atendimento à reclamações, ressarcimento de crédito (perda/roubo) e revalidações de gratuidades expiradas.

Programando e operando validadores eletrônicos

Com base nestes subsistemas, o uso do BU como alternativa de suporte de valor e dados na provisão dos serviços de ônibus é viabilizada. A etapa seguinte dos novos circuitos é a programação do sistema dos validadores eletrônicos para a mensuração por meio de cartões operacionais. Nas garagens das concessionárias e permissionárias, o *Sistema de Gerenciamento de Garagens* (SGG) tem a tarefa, neste momento, de transmitir os parâmetros e restrições de uso de cartões estabelecidos pelo SCP a todos os validadores eletrônicos. Esta ocorre via radiofrequência pelo uso nos últimos do cartão GPC.

Antes das partidas de meias-viagens, já com os veículos nos Terminais Principal (TP) e Secundário (TS)[92], os fiscais de linha tem a responsabilidade de finalizar a programação dos validadores a partir de três cartões diferentes: *serviço*, que realiza a abertura e o fechamento da quantificação de cada serviço; *linha*, que identifica no sistema as linhas que serão operadas; *meia-viagem*, que registra o horário de início/fim e o sentido de cada viagem.

Cumpridos estes protocolos de programação de sistemas eletrônicos, a etapa subsequente é a atividade de operação dos validadores para a cobrança das tarifas de ônibus na produção das viagens programadas. Caso o pagamento das tarifas seja realizada em dinheiro, os cobradores de ônibus tem a responsabilidade de cobrar as tarifas e liberar a catraca por meio uso do cartão do *bordo* nos validadores. Por outro lado, caso os usuários estejam portando o BU carregado e optem pelo seu uso, a estes é

[92] TP e TS referem-se aos dois pontos extremos de cada linha de ônibus.

permita alternativa de realizar esta operação sem a intermediação da figura do cobrador[93]. Com a aproximação do BU nos validadores, estes procede a leitura e verificação da validade do cartão, deduz e atualiza os dados de integração e do saldo, libera a catraca, apresenta uma mensagem das características da transação em seu painel e, por fim, armazena os diferentes dados relativas à transação em sua memória.

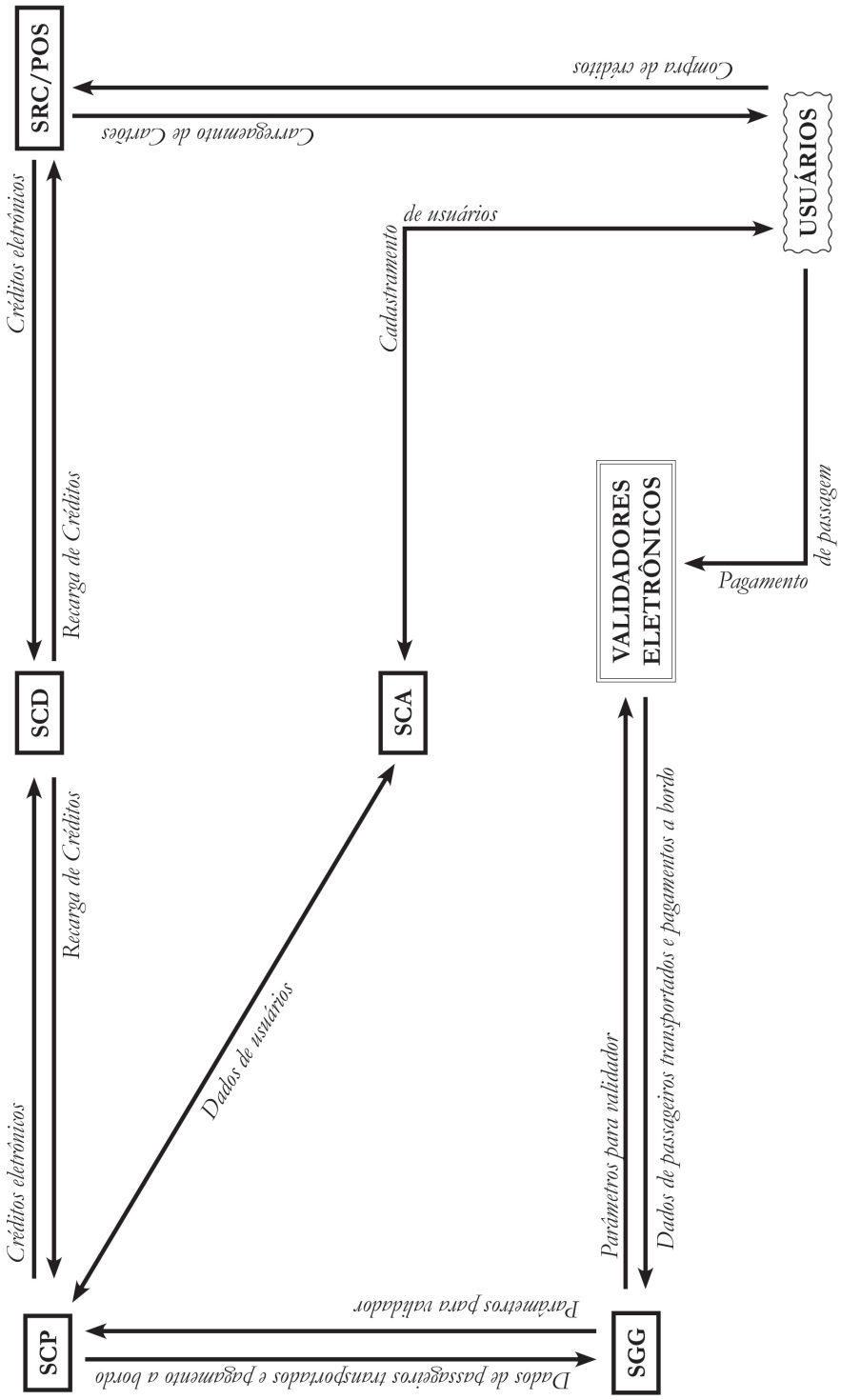
A depender do momento de finalização da operação das linhas, os fiscais devem reprogramar os validadores para o fim das meias-viagens ou para o fechamento dos serviços, permitindo o retorno dos veículos para as garagens. De volta aos pátios, os dados assim produzidos são repassados, via radiofrequência, para o SGG que efetua a transmissão das transações de viagem armazenadas nos validadores ao SCP, para que este produza os dados para a compensação de valores aos operadores privados, que ocorrerá por meio do *Sistema Clearing* em até 5 dias uteis, e das características da entrega dos serviços. A contagem e prestação de contas das tarifas pagas em dinheiro continuam sobre a responsabilidade dos cobradores de forma similar ao já descrito no capítulo anterior[94].

O *Sistema Clearing*[95] redistribui a receita arrecadada pela venda dos créditos eletrônicos, a partir de uma conta centralizada da CEF, dividida de acordo com os percentuais de participação definidos pela Comissão de Acompanhamento da Conta Sistema, que é composta por representantes das empresas conveniadas.

Na figura 2 a seguir, foi organizada o funcionamento resumido do SBE.

[93] Em 2005, apenas 31,5% dos passageiros pagavam a tarifa de ônibus em dinheiro. Esta porcentagem chegou a 7,9% em 2014 (SPTrans, 2015).
[94] Esta nova instrumentação não extinguiu as responsabilidades de produção de relatórios de atividades por parte dos cobradores e fiscais de linha. Entretanto, estes são utilizada apenas pelos próprios atores privados.
[95] Para mais sobre o Sistema Clearing, ver SPTrans (2015).

FIGURA 2
Sistema de Bilhetagem Eletrônica (SBE)



O SBE permitiu a promoção de alternativas de integração em quaisquer pontos pelo território urbano, possíveis também por meio da construção de infraestruturas de transportes de menor custo, como estações de contato, reduzindo a dependência dos terminais de ônibus "catracados" para tanto. Além disso, este incentivou a realização de uma maior quantidade de viagens integradas através da criação de um tarifa temporal, inicialmente pensada em 2 horas e sem limitas de viagens, o que produziu uma maior homogeneização da tarifa por todo o território do município, na qual diversas opções de destino com o pagamento de apenas uma tarifa operaram de forma a favorecer os habitantes da periferia da cidade que já vinham realizando integrações tarifadas. Por outro lado, ao fazer isto, o BU dissolveu as vantagens econômicas e a atratividade do transporte clandestino para os usuários, produzindo incentivos e constrangimentos para a sua formalização[96].

Esta nova instrumentação não alterou apenas o estatuto das relações de poder em torno do transporte clandestino, como bem apontou Hirata (2011), mas também a política da mensuração entre Estado, empresas privadas de ônibus e burocracias do nível de rua nos circuitos de receita tarifária e passageiros. Especificamente, os validadores e os cartões inteligentes sem contato transmitiram efeitos autônomos com similaridades aos apontados anteriormente, mas com diferenças fundamentais.

Tal como as catracas manuais e os passes de papel, estes cumprem papéis estratégicos no processo de legibilidade. Com o uso mandatório para a produção de dados e por decorrência de seus modos de operação, estes enquadram os circuitos da provisão por meio de um método de conhecimento particular como passagem obrigatória. Todavia, se anteriormente afirmei a existência de relações *indiretas e manuais* entre o pagamento das tarifas, transporte de passageiros e a sua mensuração (via giros de catracas e a contagem de passes), esparrada por dois tipos de decisões delegadas para burocracias do nível de rua dispersas no território urbano com baixo controle (a mensuração via instrumentos e a sua tradução manual em relatórios de atividades); agora, este novo método teve por efeito permitir uma *mensuração direta e semiautomática.*

[96] Entre outras possibilidades, de acordo com a SPTrans (2002) devemos citar: o controle da evasão de receitas, a maior segurança (venda, arrecadação e veículos), a rapidez de informações acerca dos hábitos dos usuários, o controle rápido da arrecadação, a redução de custos, a modernização da gestão e a produção de outras fontes de recursos por meio da propaganda.

O método opera da seguinte maneira: primeiramente, validadores eletrônicos precisam ter seus sistemas programados por fiscais das empresas privadas, via cartões (GPC, serviço, linha e meia-viagem), para a incorporação dos parâmetros do SBE para a cobrança das tarifas e a delimitação correta dos serviços a serem mensurados; seguidamente, validadores precisam ser operados por cobradores ou passageiros, via cartões (de bordo e BU); logo, com a sua aproximação, os validadores produzem automaticamente a liberação da catraca, a mensuração do desempenho da entrega, a cobrança da tarifa e o armazenamento de dados eletrônicos em sua memória interna.

Com o retorno dos veículos para as garagens, o SGG permite a centralização desta mensuração em conjuntos de bancos de dados eletrônicos por meio da transmissão de dados do nível da rua ao SCP. Este método deixou de implicar na obrigatoriedade do tratamento de dados, em diversos níveis e por diferentes atores privados e estatais nas garagens privadas e na SPTrans, e da tradução manual da mensuração via instrumentos. Em outras palavras, foram reduzidos os intermediários entre a administração municipal e o conhecimento do desempenho da provisão dos serviços de ônibus. Por outro lado, não é possível afirmar pela existência da automatização plena destes processos, na medida em se produziu, concomitantemente, a transformação do tipo de decisão delegada para as burocracias do nível de rua: *a programação de sistemas eletrônicos*. Fato este que, como argumentarei na seção a seguir, viria a atualizar um antigo problema da instrumentação nos circuitos de veículos no período contemporâneo.

Deixou de ser possível a caracterização do serviços de ônibus pela metáfora das máquinas analógicas de produção de informações. Agora, o SBE colocou de pé uma nova máquina, sobretudo, pela incorporação da *circulação eletrônica de receita e dados operacionais na governança urbana.*

Ao fazer isto, validadores eletrônicos e cartões inteligentes sem contato alteraram as obrigatoriedades quanto aos recursos humanos necessários, de um lado, demandando a maior capacitação técnica de atores estatais e privados e, por outro, uma menor quantidade de braços no mensuração da provisão. Mais importante, argumento que estes tiveram como efeito a transformação do estatuto das relações principal-agente nos circuitos de passageiros e receita ao reduzir abruptamente as assimetrias de informação, alterar o papel das empresas e burocracias do nível de rua na mensuração, ampliar o leque das possibilidades de monitoramento do comportamento daqueles e, finalmente, promover a dissolução do principal constrangimento da instrumentação anterior sobre

articulações de recursos e instrumentos centrais para as capacidades estatais de regulação dos serviços, a alta discricionariedade dos intermediários na mensuração.

Driblando o SBE, gerando valor

Apesar destas transformações nas relações de poder, o fim da circulação de passes de papel não tratou de extinguir por completo a existência de práticas ilegais para a expansão do lucro (e, possivelmente, extração de renda) por meio da manipulação dos instrumentos de operacionalização da legibilidade, adquirindo, agora, novos formatos. No passado, um dos principais conflitos da instrumentação nesta dimensão era justamente a estratégia de injeção e venda informal/ilegal de passes de papel. Com o SBE, estes passaram a ser as estratégias de proveito das brechas e possibilidades criadas em torno dos parâmetros de funcionamento dos sistemas de eletrônicos dos validadores com o uso de diferentes tipos de cartões inteligentes sem contato para a geração de valor[97].

Os procedimentos desenvolvidos pela SPTrans para dar conta destes novos problemas estatais tem sido três. Primeiro, a realização de auditorias internas para identificar, com base nos bancos de dados extraídos do SBE, padrões de utilização dos BU acima dos limites considerados normais. Quando encontrados, tais cartões passam a ser bloqueados. Em segundo lugar, o trabalho de campo, onde fiscais monitoram o comportamento dos operadores e dos usuários durante o embarque e o uso dos BU. Terceiro, a alteração dos parâmetros de uso do BU nos validadores eletrônicos para reduzir as brechas do SBE para a geração de valor[98].

[97] Cito aqui alguns casos particulares destas estratégias elencadas por burocracias e presentes em relato escrito obtido com um burocrata da SPTrans de 2014, produzido para publicação de comemoração de 10 anos do Bilhete Único. Primeiro, *a substituição do cartão de bordo pelo BU de idoso e de VT* por parte dos cobradores. Segundo, a chamada *janelinha*, onde usuários entregavam o BU para pessoas fora dos ônibus para que estes pudessem usar em outro (ou, então, vendedores ambulantes vendiam o uso do BU deste mesmo modo). Terceiro, o *aviãozinho*, onde dois ou mais atores fazem uso de uma quantidade de cartões e BU em seus veículos, registrando a primeira viagem. Depois, se encontram e trocam de cartão, gerando mais uma cobrança para o sistema, recomeçando o ciclo até completar o total de viagens possíveis em cada BU. Quarto, *a coruja*, onde reúnem-se vários carros (especialmente, durante a noite) e são passados vários BU sucessivamente até completar o total de viagens permitidas pelos validadores. Por fim, a estratégia do *saci-pererê,* na qual é utilizado um validador não cadastrado em nenhum veículo, o qual se comunica com o SCP. Há uma primeira validação de inúmeros cartões para posterior utilização das outras integrações gratuitas em veículos diferentes, de forma que a primeira cobrança pelo sistema não pode ser cobrada, mas remunera os outros operadores pelas três integrações gratuitas.

[98] Em julho de 2005, a SPTrans reduziu o número máximo de integrações gratuitas com o pagamento de uma única tarifa (de 8 para 4 embarques no período de duas horas). Em Junho de 2006, foi realizada uma campanha de cadastramento dos usuários de cartões sem crédito. Neste momento, passou-se a permitir o mecanismo de integração apenas aos usuários cadastrados. Podemos citar também a ampliação do tempo de restrição do uso dos cartões de gratuidade no mesmo veículo (de 15 minutos para 1 hora) e dos VT

O circuito de veículos

A OSO como instrumento de controle e fiscalização dos veículos

Até esta página, esta dissertação se propôs a examinar algumas particularidades e implicações de configurações (e suas transformações) postas em jogo no governo de receita tarifária e dados de passageiros coletados. Todavia, ainda persiste uma lacuna analítica aberta pelo capítulo anterior, os circuitos de veículos. Tal como já foi apontado, este diz respeito à produção de viagens previamente programadas para embarque e desembarque de passageiros em pontos particulares no espaço urbano. Desta forma, este organiza por quais atores e por meio de quais procedimentos, práticas e instrumentos a mensuração de viagens e operação dos ônibus é coordenada.

O governo dos veículos tem sido realizado em São Paulo pela institucionalização, como na descrição apresentada capítulo anterior[99], das características de diferentes fluxos e viagens por meio do instrumento da Ordem de Serviço de Operação (OSO). Partindo destas, seguidamente, é que o controle e parte da fiscalização da operação dos veículos tem sido organizados.

A partir da década de 1980, inspirado nos procedimentos de controle dos antigos sistemas de bondes elétricos, o circuito de veículos foi sendo gradativamente reestruturado por razão da retomada de procedimentos de programação da operação, inexistente na maior dos serviços prestados pelas empresas privadas e pública na época. Foi "com a retomada do uso de energia elétrica para transporte, por meio do início de operação do novo Sistema Trólebus, que as tabelinhas ou 'Sistema de Operação de Linhas Programadas' tiveram seu uso reiniciado" (CMTC, 1982; pp.2). Este foi implementado na CMTC em 1982 e, posteriormente, incorporado à empresas privadas a partir de outubro de 1984 (CMTC, 1984). Na época, era "meta da CMTC introduzir nas ordens de serviço de operação (...) a programação de todas as linhas do sistema municipal, passando a determinar não a frequência por período, mas sim o *horário de partida das viagens* mais compatíveis com a demanda de cada linha" (SMT, 1986; pp. 80; grifos meus). Por outro lado, "essa nova sistemática de operação reorientou o trabalho de controle da qualidade do sistema, que passou a se efetivar baseado no *número de partidas executadas*, e não mais no número de carros colocados em operação por linha,

também (de 15 para 30 minutos). Por fim, a determinação de que os BU de idoso devem ser validados pelos cobradores no momento de utilização.

[99] Para os procedimentos para a produção das OSO no período atual, ver Campos (2016).

como era feito anteriormente" (CMTC, 1984; pp.61; grifos meus). A programação de linhas, de acordo com a CMTC (1982), permitiria o aprimoramento do trabalho de despacho dos veículos das garagens, o controle da operação por fiscais de linha e a melhoria das condições de trabalho dos operadores pelo conhecimento antecipado do serviço a ser cumprido. Em segundo lugar, nos termos da companhia pública, esta seria uma "ferramenta de ação gerencial" para promover melhorias como: "a diminuição dos carros parados, nos pontos terminais e períodos de refeição dos operadores; a redução da quilometragem percorrida; a diminuição das horas extras de operadores; a melhor utilização dos carros, proporcionando melhor atendimento aos passageiros" (CMTC, 1982; pp. 4).

Em torno das OSO eram organizadas três tabelas diferentes direcionadas para a orientação das atividades dos atores envolvidos com a operação: a programação de horário de garagens, a programação de horário de terminal e a tabela de horários de serviços. Estas eram, além disso, diferenciadas por dia útil, sábado, domingo e feriados. Na tabela de horário de garagens eram listados, em ordem cronológica, todas as saídas e chegadas dos veículos programadas para operar na linha. Na segunda programação eram sistematizados, em ordem cronológica, todos os eventos e atividades programadas de cada linha. Finalmente, a tabela de horário de serviços trazia os horários, eventos e locais previstos para o cumprimento do trabalho por parte dos motoristas de ônibus.

Até 1984, a fiscalização estatal no circuito de veículos era concentrada na área central nos horários de pico orientada, sobretudo, para a verificação da "postura dos operadores, irregularidades nos equipamentos, atender a acidentes de trabalho e, às vezes, intervir diretamente na operação das linhas da CMTC" (SMT, 1986; pp. 81)[100]. Após a intervenção nas garagens de 1984 na administração Covas, a Diretoria de Operações da CMTC assumiu a atividade de fiscalização dos serviços. Esta implementou um arranjo permanente, compartida entre atividades de fiscalização interna (garagens) e externa (controle das linhas). Por outro lado, esta última passou a atuar principalmente no pico da manhã, de forma concentrada e em rodízio no conjunto dos Pontos de Controle Periféricos (PCP), onde eram iniciados o funcionamento das linhas, no qual cada fiscal

[100] Tal como sugeri no anteriormente quanto aos circuitos de passageiros e receita, evidências sugerem que estratégias ilegais na produção de informações se manifestavam igualmente no circuito de veículos: "É importante salientar que as Empresas Contratadas, ao saberem da atuação da Fiscalização em algumas de suas linhas, deslocavam os veículos vinculados a outras, forjando assim uma pretensa regularidade em detrimento das que não eram alvos da Fiscalização naquele momento. Dessa forma, comprometiam-se os resultados, mascarando todo o sistema. Essa situação produziu desencontros quanto aos objetivos que deveriam ser propulsores da fiscalização, gerando a diminuição da qualidade da mesma e não fornecendo subsídios necessários à análise das distorções na operação global do Sistema." (SMT, 1986; pp. 81).

responsabilizava-se por um PCP de determinado serviço, segundo um cronograma prefixado que permitia "flexibilidade suficiente para atuar em situações eventuais ou emergenciais" (SMT, 1986; pp.82). Para cada irregularidade constatada, era emitida uma advertência ou multa para a respectiva empresa[101]. Nestas atividades, era preciso estar na presença física dos veículos para a produção manual de dados para a posterior comparação com as programações das OSO e os dados operacionais produzidos pelas empresas privadas.

Em 1984, os PCP chegaram a 1.100 pontos distribuídos entre as 23 áreas de operação exclusivas, sendo 300 de linhas da CMTC e 800 das empresas privadas[102]. Um total de 3.266 PCP foram fiscalizados por todo o ano de 1984, 407 de linhas da CMTC e 2.869 das empresas privadas, produzindo 552 advertências e 1.629 multas às 38 empresas privadas (CMTC, 1984).

Garagens de ônibus

O circuito de veículos era iniciado na madrugada. Antes da partida dos ônibus, a figura do chefe de tráfego de cada empresa[103], de posse da tabela de programação de horário de garagens no plantão da garagem, tinha a responsabilidade de garantir a alocação das escalas de duplas, motoristas e cobradores, para a operação das linhas de responsabilidade de cada empresa, produzir o registro das garagens anotando todos os horários de saída e de chegada dos veículos e operadores de cada dia e verificar as condições dos carros.

Após esta organização, já com as tabelas de horário de serviços em mãos, os motoristas tinham como responsabilidade conduzir os veículos para os primeiros pontos de cada uma das meia-viagens das linhas, para o início das operações, próximo às 4h da manhã em geral.

---

[101] Não foi possível encontrar documentos oficiais relatando os procedimentos para a aplicação de multas no período, a tipificação e o valor de cada penalidade.

[102] Esta reorganização identificou algumas áreas críticas para o trabalho de fiscalização: 22 e 23 na zona norte; 4, 5, 6, 7, 8, 9 na zona leste; 14, 15, 16 na zona sul. Para a localização exata destas áreas ver CMTC (1984) e decreto 14.629 de 1977.

[103] A figura do *chefe de tráfego* foi criada nas garagens das empresas privadas em março de 1984 como parte das condições impostas às operadoras para a suspensão do processo de intervenção iniciado no mês de fevereiro. A inspeção de tráfego consistia "na permanência de um funcionário no interior de cada garagem das Empresas, diariamente, da 01h00 às 07h00, a fim de efetuar uma verificação constante do esquema operacional de tráfego, no que se refere a equipamentos, pessoal e infraestrutura, necessários à operação" (CMTC, 1984; pp. 54).

Nas garagens, a fiscalização envolvia quatro procedimentos para o monitoramento dos insumos da operação por parte dos fiscais da CMTC: a inspeção de tráfego, inspeção e inventário físico da frota, a inspeção das catracas a inspeção administrativa e financeira. Realizado a partir da zero hora, a primeira delas tratava-se da verificação do esquema de tráfego para a produção de projeções do desempenho operacional diário. A inspeção de frota e o inventário físico da frota tinha como objetivo a verificação da conservação da frota. "Até o mês de abril de 1984, essa atividade era realizada nos fins de semana. A partir daí, com o intuito de agilizar o processo de obtenção de informações, foi implantado na Companhia um novo sistema de inspeção. Com duas equipes atuando nas garagens das Empresas Contratadas, nos períodos de entre-picos, essa nova sistemática consiste na inspeção dos veículos que por ocasião da oscilação, retornam à garagem num sistema de rodízio da frota. A cada visita, cerca de 1/3 da frota de uma empresa é vistoriada" (CMTC, 1984; pp.52)[104]. Como já vimos no capítulo anterior, a inspeção da catraca consistia no registro das catracas dos veículos, verificação do seu funcionamento e dos lacres com o objetivo do controle do número de passageiros transportados. Por fim, a inspeção administrativa e financeira objetivava o cumprimento de dispositivos legais que garantiam o controle administrativo, operacional, financeiro.

Terminal Principal e Terminal Secundário

Com os primeiros veículos à postos nos TP e TS, por volta das 4h da manhã, a produção de viagens previamente programadas poderia se desenrolar. Apesar do conjunto das OSO especificar tanto o horário quanto a quantidade de viagens por hora e período do dia, o protocolo empregado para o controle dos fluxos de veículos passou a ser orientado, a partir de 1984, sobretudo, pela *frequência das partidas*. Deste modo, nos TP e TS, este enquadrava a transformação das viagens programadas nas tabelas de horário dos terminais em viagens entregues pela conformação de decisões significativas no circuito de veículos: *a autorização da partida das meias-viagens*. Esta dimensão do controle do tráfego residia nas mãos dos fiscais de linha ali posicionados que, caso ocorresse tudo conforme o previsto (tempos de viagem programados cumpridos, número de partidas atendendo satisfatoriamente a demanda, etc.), deveriam seguir a listagem das tabelas e

[104] Em 1984, foram realizadas 358 inspeções onde 19.594 veículos foram inspecionados e 3.937 lacrados (CMTC, 1984).

assegurar que as partidas fossem dadas como programadas. Por outro lado, caso ocorressem eventos prejudiciais à operação, como atrasos de chegadas/partidas, quebra de veículos, falta de operadores, interrupção de linhas, congestionamento anormal, acidentes nas vias ou qualquer outra ocorrência que afetasse o cumprimento das programações, aos fiscais de linha era atribuída a *discricionariedade* para coordenar as partidas das meias-viagens em relação às programações e gerir os problemas operacionais para reduzir ao máximo os prejuízos sobre as linhas de ônibus[105]. Estas incluíam práticas tais como "adiantar algumas saídas de veículos do terminal, reescalonar os veículos de serviço na programação, aumentar os intervalos de partida, etc., e até mesmo, abandonar a programação e controlar a operação sem ela, quando for o caso" (CMTC, 1982; pp. 10).

Contudo, esta configuração para a organização dos carros só ocorria plenamente às 6h da manhã, quando a jornada de trabalho dos fiscais era iniciada. Até este horário, as decisões da partida dos veículos eram tomadas pelas duplas alocadas nos veículos. Os fiscais eram parte integrante do mesmo corpo de funcionários, tal como motoristas e cobradores, de cada empresa encarregada pela entrega dos serviços.

Nos TP e TS, os fiscais da CMTC tinham a responsabilidade de monitorar a entrega das linhas de ônibus por meio de três atividades: o controle das frequências, o cadastro de pontos terminais e o cadastro de elementos de apoio. O controle de frequências dizia respeito à verificação da frota alocada para operação de linhas, intervalo de partidas, encerrante/iniciante da catraca, a demanda reprimida e a quilometragem percorrida. O cadastro de pontos terminais consistia no estudo das condições de trabalho, nível de conforto e segurança dos operadores e usuários e a situação viária de cada ponto terminal. O cadastro de elementos de apoio tinha como objetivo registrar os pontos de parada, a existência e estado dos abrigos, a pavimentação das vias e a sinalização de itinerários

No nível da rua

Após a autorização das partidas das meias-viagens, a responsabilidade pela transformação das programações em viagens era delegada inteiramente para os

[105] "É importante ressaltar que a programação não é um esquema rígido que deve ser cumprido à risca. Ela é, simplesmente, uma base que, se seguida, possibilitará a obtenção de objetivos planejados para a linha." (CMTC, 1982; pp. 10) Como veremos a seguir, esta interpretação quanto aos usos das OSO se alterou bruscamente na administração Haddad, voltada agora para a pontualidade.

motoristas. Logo, no circuito de veículos, estes eram responsáveis por duas decisões em outras dimensões do controle dos fluxos: *a parada para o embarque/desembarque de passageiros e a condução dos veículos*[106]. Numa primeira instância, portanto, motoristas tinha como responsabilidade parar nos pontos de parada quando sinalizado, na rua ou dentro dos veículos, para garantir o acesso ao transporte por ônibus por parte dos usuários. Por outro lado, estes controlavam a condução, frenagem e aceleração dos veículos, conformando a qualidade das viagens ofertadas pelas linhas de ônibus. Ao final da jornada de trabalho dos motoristas, ou estes entregavam os veículos para outro funcionário da operação continuar os serviços (a rendição), ou estes voltavam para as garagens para guardar os carros (a recolhida).

No nível da rua, a fiscalização da CMTC se voltava para o monitoramento dos itinerários e a lotação em trechos específicos. A primeira se tratava da checagem do cumprimento do itinerário conforme o previsto nas OSO. Já a lotação em trechos específicos verificava o nível de lotação dos veículos em trechos específicos dos corredores de cada área exclusiva de operação.

De volta às relações principal-agente

Duas das frases proferidas por um burocrata da SPTrans sintetiza de forma clara as principais características das relações entre atores estatais e privados no circuito de veículos no período analisado: *"não dava para saber onde estavam os ônibus"; "não havia comunicação com o carro quando ele quebrava"*. Em outras palavras, estas eram caracterizados, numa primeira instância, por uma *assimetria de informações entre Estado, empresas e burocracias do nível de rua.*

Para a tarefa de monitoramento e fiscalização da circulação de veículos, *era preciso vê-los dando partidas e passando nas ruas*, o que implicava na dupla necessidade de alocação de uma grande quantidade de recursos humanos e delegação da responsabilidade pela mensuração do comportamento privado à burocracias via um *processo manual* de produção de dados[107].

---

[106] De acordo com funcionário privado de médio escalão, *"o motorista é o carro chefe da empresa, é quem comanda a operação, não pode se indispor com o passageiro, tem que seguir um código de conduta. Ele tem que prestar atenção com relação ao RESAM da SPTrans e com a CET, para não tomar multa, tomar cuidado com semáforo vermelho, cortar ponto etc. O motorista tem que seguir a viagem programada e tem que ter a 'manha' de saber qual a velocidade que deve usar e como deve conduzir para que a sua viagem não prejudique o resto total da linha. Se 3 motoristas estão fazendo o tempo corrido e 1 só certo, fica ruim a média do tempo de viagem nos Relatório Diário de Bordo".*

[107] Alguns dados podem nos situar em relação ao tamanho da tarefa de fiscalização da operação. Em 1985, existiam 660 linhas de ônibus operando durante 20 horas diariamente, das 4h às 24h (SMT, 1986).

O controle dos carros e a fiscalização eram estruturados pelas OSO. A primeira destas tarefas era de responsabilidade das burocracias do nível de rua de cada empresa contratada (estatal e privada). Somando-se a isso, a transformação de viagens programadas em viagens entregues ocorriam por meio de uma configuração *descentralizada*, coordenada pela pulverização de diferentes *decisões discricionárias* em torno de milhares de burocracias do nível de rua: a autorização de partidas de meia-viagem, a parada para o embarque/desembarque de passageiros e a condução dos veículos.

Por outro lado, os recursos, procedimentos e instrumentos empregados para a tarefa de fiscalização das linhas de ônibus não permitiam a verificação do cumprimento das partidas programadas em sua totalidade e do monitoramento constante da localização dos veículos, mas apenas parcelas de partidas e itinerários. Numa segunda instância, portanto, é possível afirmar que as relações entre Estado, empresas e burocracias do nível de rua eram baseadas *na confiança no cumprimento das programações de linha.*

A descrença no SIM e no AVL no circuito de veículos

Já afirmei anteriormente neste capítulo que o *validador eletrônico* e o *cartão inteligente sem contato,* implementados pela administração Marta no início da década de 2000, foram peças-chave na estruturação de novas relações políticas, por terem permitido à SPTrans a organização não mais de circuitos manuais de dados e receita tarifária, mas *semiautomáticos* e *eletrônicos*. Todavia, uma afirmação similar não poderia ser aferida em relação a outra dupla instrumentos implementados pela Sistema Interligado, no período, para a transformação do circuito de veículos: o *Sistema Integrado de Monitoramento (SIM)* e o *AVL*[108].

"Visando a implementação da operação assistida para o serviço de transportes sobre pneus a exemplo da operação tradicionalmente realizada nos sistemas sobre trilhos e a avaliação permanente da qualidade dos serviço prestado" (SPTrans, 2009; pp.6), a SPTrans implementou um sistema de monitoramento e controle que, em tese, propiciaria a gestão ativa dos serviços. De acordo com a SPTrans, o SIM promoveria a alternativa da "intervenção em tempo real para a correção dos problemas operacionais, e ao mesmo tempo, é capaz de gerar uma base detalhada de informações para o planejamento do sistema e a construção de indicadores de desempenho para a avaliação do serviço" (SPTrans, 2009; pp. 6). Com os dados produzidos pelo SBE e pelos AVLs, este

[108] LAV, em português*:* a localização automática dos veículos.

disponibilizaria dados relativos aos veículos, passageiros, sistema viário, e as interfaces entre esses elementos.

O AVL é um equipamento implementado visando a identificação da localização, o controle e a comunicação com os veículos em operação. Este equipamento "é composto de microprocessador, receptor de GPS (Sistema de Posicionamento Geográfico) para localização dos veículos, modem GSM/GPRS, memória de dados do tipo flash (não volátil), circuito de entrada/saída de áudio, entradas e saídas digitais e terminal de dados" (SPTrans, 2009; pp.9).

De acordo com burocrata da SPTrans, *"o que se pretendia com o AVL e o SIM era um sistema de monitoramento e a criação de uma interface entre os ônibus e os centros de operação"*. Não obstante, o circuito de veículos permaneceu regido por procedimentos manuais e decisões discricionárias, de forma descentralizada por burocratas do nível da rua, tal como apresentei na subseção anterior, e a fiscalização estatal continuou restrita ao monitoramento de ônibus na rua[109]. Durante quase uma década, entre 2005 e 2015, a exploração das potencialidades e o uso dos dados operacionais produzidos por estes instrumentos para o governo dos veículos se manteve restrita.

De forma geral, seria possível formular uma primeira hipótese de que estes eventos foram o resultado do novo contexto político das administrações municipais subsequentes, à administração Marta (PT), Serra (PSDB)/Kassab (DEM) e Kassab (DEM) entre 2005 e 2012, que abandonaram a agenda de priorização do transporte coletivo, promoveram a descontinuidade do projeto de implantação de infraestruturas organizadas no plano do Sistema Interligado e a retomada do paradigma da fluidez veicular[110] como parte integrante de suas agendas políticas.

Não é possível descartar a importância desta conjuntura política na promoção destes resultados. Não obstante, argumento que a politização produzida pela instrumentação na governança urbana, num serviço cujas principais características, até então, tinham sido o emprego intensivo de procedimentos manuais, processo descentralizados de tomada de decisão e a baixa demanda por alta qualificação técnica nos circuitos da provisão, também contribuiriam de forma importante para estes resultados. Especificamente, os novos problemas e conflitos desencadeados pela opção

[109] As principais alterações entre o período descrito e a implementação do Sistema Interligado foram a criação da fiscalização por laços indutivos, já descrita resumidamente no capítulo 2, e a estruturação do RESAM, o regulamento de Sanções e Multas. Por não terem alterado substantivamente as relações principal-agente no circuito de veículos, este capítulo não se debruçará sobre estas políticas específicas. Para mais sobre o RESAM, ver Ávila, Laham e Rodrigues (2014).

[110] Para uma análise sobre o paradigma da fluidez veicular, ver Requena (2014).

por validadores eletrônicos, cartões sem contato, AVL e SIM quanto à demandas por burocracias e funcionários privados encarregados pelo controle das operações dos veículos *com maiores qualificações técnicas.*

Em primeiro lugar, é preciso apontar que o antigo problema de *confiabilidade dos dados operacionais*, na época reconfigurado e revivido, contribuiu de forma importante para a baixa aderência do SIM e do AVL nos circuitos de veículos. Ao mesmo tempo em que a nova passagem obrigatória tornou semiautomático o processo de mensuração, esta passou a demandar um conhecimento técnico específico por parte de cobradores e fiscais de linha: *a programação e operação de sistemas eletrônicos de informação.* A nova dúvida quanto aos dados, neste caso, foi produzida pela identificação de constantes erros na programação pelos funcionários da operação. Segundo burocracias da SPTrans, eram frequentes alocações de um mesmo ônibus para a operação de linhas diferentes, por exemplo, em terminais de ônibus. Ao fazer isto, por vezes, fiscais de linha e cobradores de ônibus deixavam de reprogramar a nova linha que iria ser operada, acarretando casos de produção incorreta de dados, inviabilizando sua utilização no monitoramento estatal dos veículos e no planejamento de linhas. Isto levou ao boicote e a resistência das empresas e de burocracias da Diretoria de Operações (DO) e Diretoria de Planejamento (DP), que passaram a desacreditar no emprego das novas tecnologias. Em outros casos, as novas tecnologias e sua credibilidade foram tida como um bode expiatório por burocracias que as enxergavam com ressalvas, como uma ameaça à hierarquias burocráticas "analógicas", interesses e recursos de poder, sobretudo, como veremos a seguir, aquelas responsáveis pela fiscalização da operação. Na fala de uma das entrevistadas, *"foi difícil fazer as pessoas acreditarem no SIM".*

Logo, é possível afirmar que esta instrumentação desalinhada com a capacitação técnica adequada dos funcionários privados da operação contribuiu para um quadro com características exatamente inversas do esperado, no qual foi colocado em xeque a consistência dos produtos dos novos circuitos eletrônicos que, em tese, deveriam permitir a superação das relações principal-agente e aprimorar substantivamente a confiabilidade nas informações. Apesar da dissolução das limitações da instrumentação anterior sobre as capacidades estatais promovidas por validadores e cartões, o SIM e o AVL tiveram apenas relações de necessidade, mas não de suficiência no aprimoramento das capacidades estatais de controle do tráfego de veículos. Contrariamente à constatação de Higa (2012) quanto às transformações promovidas pelo Sistema Interligado, portanto, a sua incorporação não implicou diretamente na sua efetividade.

Por outro lado, as novas ferramentas de governo disponibilizaram uma imensa quantidade de dados, e com uma rapidez, sem precedentes na trajetória dos serviços de ônibus em São Paulo. A cada 45 segundos, os dados de localização dos veículos passaram a ser produzidos pelos AVL. Diariamente, dados de milhões de passageiros transportados (dia, hora e linha de ônibus etc.), coletados nos validadores, passaram a ser enviados para o *datacenter* da SPTrans pelo sistema de garagens. A massificação do uso do bilhete único por parte dos usuários promoveu para o Estado, além do conhecimento das características do comportamento privado na provisão dos serviços numa precisão não antes vista, também a disponibilização de dados relativos ao *padrão de viagens individuais de usuários (e seus tipos estabelecidos pelo Estado: estudante, idoso, comum, VT etc.), cada vez mais conhecidos*[111]. Em uma de minhas entrevistas, um burocrata da SPTrans evidenciou a potência do bilhete único para o conhecimento dos usuários dos serviços. Quando indagado sobre os impactos desta ferramenta para a produção de informações, este argumentou que seria capaz de, rapidamente, dizer-me por quais vias da cidade circulei no último mês pela simples identificação do número do meu próprio bilhete único. Em outro caso, este relatou que estas informações já tinham sido solicitadas pela própria Polícia Militar para a localização de indivíduos.

Este imensa quantidade de informações colocou novos problemas para a SPTrans, como evidenciado por frases retiradas de entrevistas com burocracias: *"a empresa não estava preparada para isto"; "não havia protocolos para fazer face às tecnologias"; "a SPTrans ficou perdida neste processo"; "foi preciso se reorganizar para aproveitar os dados"*. Em suma, colocando de pé uma máquina semiautomática de produção de dados eletrônicos, o problema para a SPTrans passou a ser *como gerir e governar com os novos dados.*

A partir das evidências produzidas sobre o período, defendo que a valorização e a aprendizagem no uso do SIM e dos dados de localização dos AVLs para o governo dos veículos e os desfechos destes conflitos só ocorreram por decorrência de esforços e novos usos empreendidos a partir da administração Kassab em 2009.

---

[111] Se, de um lado, a adesão aos cartões se tornou massificada, por outro, progressivamente, estes têm se tornado cada vez mais *únicos*. Um conjunto de medidas tomadas pela SPTrans, em partes por tentativas de redução do número de fraudes, tem atuado no sentido da *individualização* ao máximo possível de cada bilhete e do seu uso. Podemos citar, no primeiro caso, o fim da venda de bilhetes sem cadastro e a impossibilidade de recarga e validação daqueles sem. Atualmente, não é possível a aquisição de bilhetes sem o preenchimento de um cadastro com informações pessoais na SPTrans. De vários tipos de cartões (VT/comum; estudante, professor, idoso, deficiente, fidelidade, obeso/gestante; mãe paulistana; lazer), estes foi reduzido, na administração Haddad, para apenas um com maior memória (1kb para 4kb). Para o segundo caso, a incorporação de câmeras nos validadores eletrônicos dos veículos e fotos de usuários em todos os bilhetes. Em outras palavras, os novos instrumentos permitiram ao Estado a expansão do monitoramento não só do comportamento privado, mas também a expansão da legibilidade sobre o comportamento dos *usuários e seus diferentes tipos.*

O primeiro destes foi o programa *Olho Vivo*, em 2009, responsável pela produção de um software para a geração de mapas online de fluidez dos veículos, com informações relativas ao tempo de viagem e a velocidade nos principais corredores e avenidas de São Paulo para contribuir para o monitoramento da SPTrans e para a disponibilização de informações aos usuários dos serviços. Produto de esforços burocráticos internos à SPTrans, este levou à possiblidade da produção de estudos de *Origem e Destino* com o universo da população de usuários, levado a cabo apenas em 2015, para o planejamento da rede de ônibus, ao produzir a interação e unificação dos dados de localização dos AVL e da bilhetagem automática dos validadores que, desde a implementação do Sistema Interligado, possuíam formatos distintos e não interagiam (SPTrans, 2015).

Num segundo momento, a intensificação do uso destes instrumentos também se deu por esforços, orientados pelo secretario de transportes Alexandre de Morais[112], de retomada e fortalecimento do uso de indicadores de qualidade da entrega privada dos serviços a partir dos dados do SIM, especificamente, o *Índice de Qualidade dos Transportes (IQT)* em 2011[113]. Neste são incorporados indicadores para mensurar a satisfação dos usuários, os serviços operacionais, a manutenção, os recursos humanos e o impacto da operação sobre o meio ambiente. O IQT é formado pelos seguintes indicadores: Reclamação do Serviço (IRS), Ocupação de Passageiro nos Veículos (IOP), Cumprimento de Viagens (ICV), Transmissão de AVL (IDTA), Pontualidade das Partidas Realizadas (IPP), Média de Quilômetros entre Falhas (MKBF)[114], Conservação, Limpeza e Manutenção da Frota (ICL), Emissão de Poluentes (IEP), Reclamações sobre Condutora de Operadores (IRO), Infrações do RESAM Cometidas por Operadores (IIO) (SPTrans, 2011).

Este instrumento organiza um ranking de desempenho das contratadas por meio do somatório do resultado de 10 indicadores (de 0 a 100), ranqueando a operação privada em ótimo, bom, regular ou ruim. Com base em avaliações mensais, caso as contratadas apresentem desempenhos insatisfatórios, estas deverão apresentar um relatório identificando problemas e estabelecendo metas para a sua melhoria.

---

[112] Na época, pressões do Tribunal de Contas do Município (TCM) sobre os arranjos dos novos contratos emergenciais contribuiriam de forma importante para estas medidas. Este solicitava a incorporação de indicadores da pontualidade das partidas realizadas.

[113] Um conjunto de indicadores foram produzidos no início do governo Marta para serem implementados conjuntamente com o Sistema Interligado. O IQT era um deles. Contudo, segundo burocrata da SPTrans, as formas de mensuração e o emprego destes indicadores só viria a acontecer posteriormente.

[114] O MKBF é o único indicador que é produzido, parcialmente, a partir de dados fornecidos pelas empresas.

Em outras palavras, a estruturação deste instrumento tinha como objetivo a organização de estruturas de incentivos entre os atores privados para promover, principalmente entre aqueles com os piores desempenhos, estratégias para atingir o nível dos demais e elevar suas notas, colocando no horizonte das empresas a importância dos novos dados produzidos pelo SIM. Na época, a estratégia da SPTrans era desvincular esforços para o controle da qualidade dos serviços de questões de fiscalização e, além disso, reduzir ao máximo o uso de dados fornecidos pelas empresas para a mensuração do desempenho operacional.

De acordo com burocrata da SPTrans, a reestruturação e a revalorização do IQT foi central para a consolidação do AVL e da utilização do SIM pelas concessionários, permissionárias e burocracias da DO e DP da SPTrans. Logo, argumentou a mesma, atualmente *"não há mais problemas de confiança nas tecnologias"*.

A "metronização" do circuito de veículos: a Operação Controlada

As ações em torno do Olho Vivo e do IQT tiveram um papel fundamental para apaziguar conflitos políticos e para a transformação do SIM e do AVL em ferramentas críveis para o governo dos serviços de ônibus. Entretanto, apenas com a implementação da *Rede da Madrugada*[115] na administração Haddad (PT), com a retomada da antiga agenda em torno da criação do Sistema Interligado, que o emprego dos últimos instrumentos alterou substantivamente as relações entre atores estatais e privados na governança urbana. Em 2015, a operação dos novos serviços de ônibus noturnos foi orientado por um novo circuito de veículos responsável, no neologismo empregado pelo secretário de transportes Jilmar Tatto, por "*metronizar*" os serviços de ônibus. Esta nova configuração foi denominada *Operação Controlada (OC)*[116].

[115] A rede da madrugada é o conjunto de 150 linhas de ônibus noturnas. Esta é a única rede integralmente organizada sob o conceito de sistema tronco-alimentador na cidade, com linhas tronco e alimentadoras organizando a oferta dos serviços, produzida pelo cruzando das informações da bilhetagem e do SIM. Outro ponto importante, segundo burocrata da SPTrans, é que esta busca criar novos *pontos de conexão* entre as linhas nas vias da cidade pela coordenação entre CET e SPTrans, pequenas infraestruturas para fazer partidas de linhas, desvinculando a integração das linhas da infraestrutura dos terminais de ônibus e reverter os efeitos do paradigma da fluidez veicular sobre a localização de pontos de parada e faixas de pedestre. Neste caso, seus objetivos são: trazer os pontos mais próximos do cruzamento e diminuir o tempo de conversão necessário para os pedestres nos pontos de conexão da Rede da Madrugada, a qualificação dos pontos e instalação de novos pontos para toda a rede.

[116] O projeto da OC tem como objetivo ampliar para a rede diurna o novo circuito de veículos. Este foi organizado, inicialmente, em três fases. Primeiramente, o piloto com a operação de 12 linhas na madrugada, nas regiões Sul, Norte e Leste, com o objetivo de estabelecer estratégias operacionais, procedimentos, questão semafórica, métodos de controle e avaliar os recursos tecnológico estabelecidos. A operação noturna foi escolhida pois este incluía de forma reduzida as possíveis externalidades presentes no

Segundo gestor da SPTrans, a ideia por trás da OC foi trazida pela atual Diretora de Planejamento de Transportes Ana Odila, uma burocrata de carreira do METRO visando *"importar a cultura operacional do metro"* para os serviços de ônibus[117]. Mesmo na ausência de corredores exclusivos e segregados, esta teria como foco aprimorar a regularidade e confiança na entrega dos serviços, aproximando a rede de um sistema de média capacidade. Em sua expressão, este seria o *terceiro pilar* a ser enfrentado pela retomada da agenda do Sistema Interligado.

A OC tem como particularidade a extensa formalização de procedimentos que, segundo burocracias da SPTrans, já existiam e eram empregados apenas informalmente na operação dos veículos. Esta coordena de forma *centralizada via SIM* todas as fases do circuito de veículos por meio da articulação de quatro equipes alocadas nas garagens, nos TP e TS e no nível da rua: o Centro de Controle dos Concessionários (COC), o Centro de Controle de Operação da SPTrans (CCO), as equipes de apoio dos terminais e da fiscalização[118] e a tripulação *devidamente treinada* (cobradores e motoristas).

A primeira etapa da OC é a *preparação para o início da operação*[119]. O primeiro protocolo para o começo do circuito é a verificação do funcionamento correto do SIM nos centros de controle, CCO e COCs, para a determinação do *modo de controle da operação* que, a depender da identificação ou não de inoperância no sistema no CCO, será realizada pelo último ou pelas equipes de apoio dos terminais. Caso problemas sejam identificados, os COCs devem informar ao CCO e, por sua vez, este último deve informar aos COCs e às equipes de apoio.

Após estes procedimentos, o CCO deve monitorar ocorrência/acidentes com possíveis impactos sobre a operação, a cobertura dos postos de trabalho por parte da equipe de apoio e repassar ao supervisor do CCO as eventuais faltas. Já o COC tem as seguintes responsabilidades: organizar os veículos e as duplas escaladas para a operação,

---

sistema diurno. A segunda fase é propriamente a Rede da Madrugada, tal como implementada no final de 2015. A terceira é a expansão da OC para as linhas diurnas, começando pelos domingos e feriados, em seguida, sábados e, por fim, os dias úteis. Até a escritura desta dissertação, o projeto da OC atingiu apenas a segunda fase. Além disso, a OC foi produzida pela realização de contratos de prestação de serviço, onde as operadores privadas com uma nova formula de remuneração, entre outras definições, pela Frota/Km e por variações do MKBF. Para mais, ver SPTrans (2015).

117 Foram estudados outros sistemas de controle da operações bem sucedidos, como a aviação, os trens e metro. *"O que há de comum entre eles? A via é absolutamente controlada, o sistema é absolutamente previsível, é tudo muito controlado, o único problema que pode surgir é o excesso de demanda. No sistema de ônibus, a via é a rua, com todos os problemas decorrentes disso. A via é muito menos disciplinada. O CCO tem que lidar com isso, vai guiar e ajudar a organizar o sistema de forma que o usuário tenha mais informações e o operador vai perceber que o CCO ajuda a controlar o custo",* afirmou gestor da SPTrans.

118 Estas são formada tanto por funcionários da SPTrans quanto da SOCICAM, concessionária de terminais da SPTrans.

119 A descrição deste circuito de veículos foi produzida, principalmente, com base no *Macrofluxo da Operação Controlada*, solicitado à SPTrans via Portal da Transparência.

conforme determinado pelas OSO; verificar as condições de segurança, acessibilidade, limpeza dos veículos (interna e externa), o funcionamento dos equipamentos embarcados, os motoristas e cobradores à postos nas garagens para a operação, verificando seus respectivos uniformes, cadastros junto à SPTrans e posse de documentos (CONDUBUS e/ou CPF e carteira de habilitação).

Cumpridos estes protocolos, até às 22h30, os COCs devem cadastrar a modalidade da OC no SIM e as informações do prefixo dos veículos, tripulação (nomes e CPF) e, quando necessário, da frota substituta. Estas atividades são monitoradas pelo CCO no SIM, com o objetivo de identificar falhas e alterações, cobrar o cumprimento dos cadastros por parte dos COCs e repassar às equipes de apoio as informações cadastradas. Assim, os COCs são autorizados para a liberação dos veículos das garagens, de acordo com ordem informada pelo CCO, monitorando a saída dos carros, até a chegada aos TP e TS 15 minutos antes da partida de meias-viagens programadas, identificando e orientando, por meio do SIM, os operadores quanto às melhores condições de percurso para o cumprimento do horário. Nesta etapa, os motoristas de ônibus tem como responsabilidade, primeiramente, programar corretamente os serviços nos validadores (linhas, abertura dos serviços e vinculação de bordo) e, segundo, conduzir os carros até os locais designados para a operação.

Já nos TP e TS, a equipe de fiscalização tem como responsabilidade acompanhar a chegada da equipe de apoio, que deve verificar a ordem de chegada dos carros, conforme ordem informada pelo CCO, e orientar os motoristas para o posicionamento de cada veículo e a reserva operacional[120], na área de estocagem. Caso esta não seja cumprida, estes últimos devem informar ao CCO, em até 14 minutos antes do horário da primeira partida.

Neste momento, uma nova inspeção de veículos é realizada também nos terminais, a IVO, pelas equipes de apoio dos terminais e em ordem de saída para a operação. *"Antes não tinha ninguém olhando para ver o estado do carro",* argumentou burocrata da SPTrans. Esta equipe deve informar ao CCO os prefixos apresentados, CPFs e irregularidades constatadas e aguardar resultados/autorização para a operação e, em caso de reprovação, a solicitação da substituição do veículo para garantir o cumprimento. A partir das 23h45, o CCO aguarda as informações da IVO para determinar os resultados

120 A reserva operacional é um recurso fundamental criado pela OC para lidar com o *risco da rua* (chuvas, acidentes etc.). Esta é um veículo dotado de tripulação, nos TP e TS, apenas aguardando a necessidade da entrada na operação para garantir a *pontualidade* da entrega dos serviços.

(aprovar, aprovar com restrição e reprovar o veículo). Nos casos de reprovação, o CCO solicita ao COC responsável a substituição do veículo em até 30 minutos, o cadastramento dos novos prefixos e duplas no SIM, a liberação e o monitoramento dos veículos até os TP e TS. Estas informações são, então, repassadas às equipes de apoio dos terminais. Além desta, a equipe de fiscalização tem como responsabilidade monitorar a realização da IVO, buscando identificar anormalidades nos veículos aprovados, conforme o RESAM, e informar ao CCO o prefixo do veículo impedido de operar.

Após a IVO, a equipe de apoio deve orientar os motoristas dos veículos aprovados para que estes estacionem nos pontos de parada 5 minutos antes da partida para o embarque de passageiros, coloquem as placas de informação aos usuários, auxiliando na programação final dos validadores (fechamento/abertura dos serviços e seleção das linhas) e acionando a equipe de fiscalização caso a tripulação não esteja de posse dos cartões. No caso dos veículos reprovados, a equipe de apoio deve orientar os motoristas a entrarem em contato com seus respectivos COCs.

A segunda etapa da OC é a do *controle da operação*. Como já afirmei acima, a localização da decisão das partidas das meias-viagens depende da verificação da funcionamento correto do SIM. Caso isto seja confirmado, o CCO é empregado para controlar a autorização das partidas, conforme horário programado, enviando mensagens aos terminais de dados nos veículos para motoristas, que devem cumprir o itinerário definido. Nesta configuração, as equipes de apoio devem acompanhar se as partidas estão sendo realizadas conforme a programação, conferindo com motoristas de veículos parados se estes receberam no terminal de dados a autorização. Em caso negativo, esta deve entrar em contato, imediatamente, com o CCO. Por outro lado, caso haja indisponibilidade no SIM, aquela responsabilidade é delegada para as equipes de apoio dos terminais. Ambos modos de controle da operação são monitorados pela equipe de fiscalização. Além disso, nesta etapa, as equipes de apoio aos terminais devem fornecer informações aos usuários quando solicitados.

Com os veículos já em operação, motoristas e equipes de apoio devem informar, via terminais de dados ou rádio, aos COCs, CCO e equipes da CET e SPTrans em campo, a existência de ocorrência/acidentes durante a operação, aguardando as orientações por parte do CCO para o reestabelecimento e tratamento do cumprimento das OSO. Os COCs tem como responsabilidade, neste momento, monitorar as ocorrências, registrar e atualizar as informações no SIM para uso do CCO, em até 60

minutos. Caso o tratamento do alerta por parte deste não tenha sido iniciado, o CCO aciona o COC responsável até que este seja encerrado.

Novamente, por meio do SIM e da visualização da localização dos veículos, ao CCO é delegada a responsabilidade pelo monitoramento e controle da adequação das programações, conforme cada situação, efetuando a *sincronização* entre os horários das linhas estruturais e locais (cujas partidas devem ser realizadas, respectivamente, a cada 15 e 30 minutos), por meio do *controle da condução dos carros* (aceleração e itinerários) por parte dos motoristas, via terminais de dados para manter distâncias uniformes entre os veículos, e pela *autorização do emprego da reserva operacional* para as equipes de apoio do terminal para garantir o cumprimento das partidas programadas[121]. Neste caso, as equipes de apoio e fiscalização devem, respectivamente, coordenar e monitorar a incorporação das reservas operacionais no sistema já à postos nos TP e TS. Por fim, a equipe de fiscalização deve verificar ocorrências de irregularidades na conduta dos operadores, aplicar as penalidades previstas no RESAM e apoiar o CCO no tratamento de problemas durante a operação.

A terceira e última etapa da OC é o *fechamento da operação*. Nesta, o COC tem como responsabilidade receber a frota e tripulação, adotando as providencias de rotina para a desvinculação dos veículos das linhas noturnas. A tripulação deve efetuar o fechamento do serviço e recolher os veículos conforme orientação dos COCs. O CCO deve enviar mensagens aos motoristas para o encerramento de todos serviços, consolidar informações sobre as não conformidades da operação para o Núcleo de Apoio à OC. Por fim, as equipes de apoio e fiscalização, respectivamente, devem entregar os formulários emitidos e avaliar/assinar os documentos.

Até a OC, o SIM era empregado apenas como um sistema de monitoramento. De acordo com burocracias*, "antes, o SIM era apenas olhado, não era utilizado", "foi pensado* (mais) *numa ideia de monitoramento do que uma coisa mais ativa", "não havia interação na rua" e "era necessário fiscalizar para ver se ele saiu ou não. Em determinadas partidas, achavam que tomar multa era melhor do que sair no horário". "Isso mudou no governo Haddad".* Na Rede da Madrugada, por meio do emprego extensivo dos equipamentos dos AVLs e do SIM, não mais como sistema de monitoramento, mas de *controle da operação,* a OC promoveu a alteração abrupta das relações principal-agente anteriormente regendo o antigo circuito

[121] De acordo com gestor da SPTrans, o CCO parte de três situações: normalidade, anormalidade e emergências. Neste caso, fora produzidos um conjunto de procedimentos operacionais formalizando a situação rotineira e a não-rotineira. Inicialmente, o CCO também tem sido coordenado com a incorporação do conhecimento do nível da rua por funcionários da operação. *"A tecnologia não consegue dar conta de tudo",* afirmou o entrevistado.

de veículos na governança urbana. De acordo com gestor da SPTrans, *"hoje se usa muito mais do SIM, quase tudo"*. O uso destes instrumentos reduziu as assimetrias de informação ao permitir o conhecimento *online* da localização dos veículos[122] no momento da provisão e a comunicação instantânea, via rádio, telefone ou terminais de dados dos veículos, entre Estado, empresas de transportes e burocracias do nível de rua.

Por outro lado, isto se deu também pelo fato da OC ter sido capaz de promover a transformação do controle do tráfego, ainda regido nas linhas diurnas por decisões discricionárias tomadas por funcionários do nível da rua (fiscais de linha e motoristas de ônibus) em uma atividade conduzida por decisões enquadradas por procedimentos extensamente detalhados e tomadas de forma centralizada e coordenada (quando da disponibilidade do SIM, é preciso enfatizar) pelo CCO da SPTrans via sistema de controle e monitoramento[123]. Como amplamente enfatizado por diferentes burocratas e gestores, o horizonte para o controle do tráfego na OC desloca o eixo anterior, em torno da frequência das partidas das meias-viagens, em direção ao da *pontualidade*[124]. Assim, um de seus objetivos seria atingir uma porcentagem próxima a 100% no índice de cumprimento das partidas[125].

O caso da OC sugere um trajetória híbrida e distinta daquela sugerida por Levi-Faur (2005) na entrega dos serviços públicos em torno da categoria do capitalismo regulatório, na qual, no período contemporâneo, o Estado tomaria para si apenas a atividade de regulação, delegando para o mercado a entrega dos serviços. Neste caso, o Estado efetivamente *"assume a responsabilidade de parte das atividades que hoje são fiscalizadas"*

---

122 *"O GPS é um dos elementos para colocar o CCO, onde você enxerga onde tá toda a frota",* afirmou gestor da SPTrans. Segundo burocracias, contudo, ainda persistem alguns problemas com o funcionamento adequado do AVL das concessionárias e permissionários, principalmente, das últimas. Estes não teriam feito a manutenção adequada dos equipamentos. Além disso, ainda há os problemas decorrentes da precisão dos dados, causados pelas perdas de comunicação nas chamadas "áreas de sombra", os locais onde os AVL não transmitem os dados por problemas nos sinais de satélite.

123 A implementação da OC não ocorreu sem conflitos para a SPTrans. De um lado, os operadores apresentarem resistência tanto no emprego do SIM (e a baixa manutenção dos AVL) para o controle dos veículos e em estratégias de apresentar veículos com problemas de manutenção. O MBKF das empresas, neste caso, segundo relatos, ainda é alto. Neste caso, a OC determina que os veículos quebrados em operação não serão remunerados. Por outro lado, houve conflitos com a fiscalização. *"A fiscalização pensa que há uma redução da atividade do fiscal. Uma das brigas é que eles acham que quem manda na operação são os funcionários da rua com os carros. Na SPTrans, o cara que manda hierarquicamente tá dentro de um carro. E o outro ficava no centro de monitoramento só olhando. Agora se inverteu, quem é importante agora é quem tá no monitoramento/controle". "Toda logística do CCO é central".*

124 Refletindo sobre as potencialidades do SIM no circuito de veículos, um gestor da SPTrans citou o caso do controle da operação de linhas com frota referência de 10 veículos. De acordo com estes, existem casos de fiscais de linha que, no TP e TS das linhas, aguardam a chegada de veículos para autorizar a partida. Deste modo, na prática, afirmou o mesmo, esta linha operaria apenas com 8 e não 10 carros. Com o SIM, seria possível ver o ônibus se aproximando, permitindo a melhor coordenação da autorização da partida da meia-viagem do veículo parado no ponto e cumprimento da programação horária.

125 De acordo com gestor da SPTrans, as avaliações da Rede Noturna mostrariam que este dado tem chegado a algo em torno de 96%.

(SPTrans, 2015; pp. 7)[126], particularmente, as decisões discricionárias de autorização da partida das linhas e a condução dos veículos *e "reduz a função fiscalizadora"* (SPTrans, 2015; pp. 7). Em outras palavras, na Operação Controlada o Estado é responsável pelas principais decisões relativas ao governo dos veículos. Por outro lado, de acordo com burocracias e assessores da SPUrbanuss, o projeto final da administração Haddad, ainda não implementado, seria repassar para o sindicato a responsabilidade de parte da gestão do CCO, tornando ainda mais complexa esta configuração. Como afirmou gestor, *"nada impede que, posteriormente, a SPTrans passe para uma terceirizada essa gestão do CCO."*

Nesta configuração, estratégias informais e ilegais levadas a frente pelos atores privados com o intuito de driblar os circuitos de veículos, como o drible da fiscalização e o atraso de partidas, e expandir, de alguma forma, a lucratividade, deixaram de ser possíveis, reduzindo as capacidades privadas na entrega dos serviços.

[126] De acordo com funcionário privado, a Rede da Madrugada *"é só bom para o passageiro. Eu como passageiro, é excelente. Se nós fiscalizássemos seria melhor, porque a informação chega melhor. Se o cara chega atrasado, fica um clima. Tem que mandar um e-mail antes dizendo quem vai operar, não pode operar um operador de fora que não estava cadastrado. Não é a nossa fiscalização"* e *"a informação não chega 100% para nós"*.

Notas finais

Este trabalho tratou de um assunto árduo, por vezes excessivamente técnico para a ciência política, todavia, central para a compreensão das políticas públicas, suas relações de poder e as particularidades da produção da lucratividade na economia política urbana dos serviços de ônibus, a governança urbana da provisão.

As empresas privadas operadoras de transportes coletivos por ônibus estão imersas em economias políticas urbanas específicas, envolvendo dimensões econômicas, mas relações sociais e de poder no interior de formações históricas específicas. É possível enquadrá-las na categoria capitais do urbano, como conceituou Marques (2016), para os quais a lucratividade e a acumulação estão fundamentalmente relacionadas com a produção do espaço urbano.

Em seu caso específico, diferentemente da produção do lucro de incorporação imobiliária (Hoyler, 2015), a localização não tende a ser um elemento central na lucratividade, ao passo em que os serviços são operados como fluxo de passageiros, entretanto, associados à feições espaciais, como a necessidade de garagens. Por outro lado, fluxos espaciais particulares, como eixos viários dotados de grande circulação de passageiros, podem se tornar alvos relevantes de disputas políticas no que denominei circuito de veículos, dependendo das características dos instrumentos de remuneração (por passageiro transportado, custo, indicadores de desempenho etc.) empregados para a operacionalização dos serviços. Estes acomodam diferentemente a espacialidade dos conflitos, mas, sobretudo, a origem da variação da lucratividade e do fundo de financiamento dos serviços públicos, com impactos significativos sobre o planejamento de linhas de ônibus.

O mercado de transportes tem se estruturado como um oligopsônio, onde o Estado é um dos únicos compradores dos serviços. Estas são realizadas por meio de contratações de diferentes naturezas (permissões, contratos de prestação de serviço e concessões públicas) no tempo e no espaço, definindo as taxas de lucro, os padrões de

oferta de serviços e suas formas de mensuração, por exemplo, as planilhas de custo e equações de cálculo de tarifas.

Empresas de transportes realizam a produção capitalista das linhas de ônibus, operando como fonte de realização de valor. Por outro lado, é na relação conflituosa entre Estado e empresas que as características destas mercadorias tem sido circunscritas e fluxos urbanos institucionalizados, com baixíssima participação da sociedade civil. No município de São Paulo, esta consubstanciação ocorre em torno dos instrumentos das Ordens de Serviço de Operação.

É na provisão dos serviços de ônibus, de forma dispersa no tempo e no espaço, que a lucratividade tem sido produzida pelo governo de três coisas fortemente vinculadas politicamente: veículos, receita tarifária e dados relativos à coleta de passageiros. Estes dizem respeito a diferentes configurações de atores estatais e não-estatais, instrumentos de operação, procedimentos, recursos e práticas informais e ilegais empregadas para a promoção das linhas de ônibus, denominados aqui circuitos da provisão dos serviços. Argumentei que as variações nos patamares da lucratividade (legal e ilegal) e do controle estatal da provisão são constrangidas de forma central pelas características das regulações (estatal e privada), imersas em relações principal-agente entre Estado, empresas privadas e burocracias do nível de rua, caracterizadas por diferentes graus de assimetrias de informação e delegação de decisões discricionárias.

Estas particularidades da economia política urbana dos serviços de ônibus sugerem, de forma contundente, que a política no setor é vastamente sujeita aos efeitos do emprego extensivo de instrumentos de operação de políticas, como catracas, passes de papel, validadores eletrônicos, softwares de monitoramento e cartões inteligentes sem contato. Estes tem ocorrido, em grande medida, por consequência de seus modos de operação que, a partir da estruturação de "passagens obrigatórias", evidenciam um tipo de política da mensuração cara ao setor, ainda mais se incorporarmos a importância de eventos "extraordinários" na dinâmica política contemporânea, como a definição do valor das tarifas de ônibus. Em outras palavras, o meu argumento é o de que a compreensão da governança urbana da provisão dos serviços de ônibus envolve também a incorporação no quadro analítico de disputas políticas pelo governo de um projeto de legibilidade em andamento, imanente em qualquer fazer estatal que busca a manipulação da sociedade.

A partir da análise de um conjunto de casos em diferentes esferas, procurei demonstrar como os "intermediários" entre o Estado e o conhecimento das

características da provisão, responsáveis pela mensuração (e sua sistematização), tem tido capacidades potenciais e recursos de poder diversos para a incorporação de vieses na produção de estatísticas, indicadores operacionais, relatórios de atividades e receita para a expansão ilegal do lucro e, em outros casos que ainda demandam maiores pesquisas, a possibilidade de existência de estratégias de extração de renda individual por meio da manipulação dos operadores da legibilidade por parte de burocracias do nível de rua. Por outro lado, do ponto de vista estatal, estas mesmas "passagens obrigatórias" impuseram limites e possibilidades para o monitoramento e controle da mensuração.

Nas últimas três décadas, as políticas governamentais de transportes gravitaram em torno dos três eixos dos circuitos da provisão e sua legibilidade, estruturando um processo histórico de longo prazo de transição do padrão de governança "analógico" para o "eletrônico".

Retomemos, rapidamente, as principais características dos eixos do processo de transição. O primeiro padrão tem sido governado por atores estatais e privados pelo emprego extensivo de procedimentos manuais, ferramentas analógicas, alta demanda por recursos humanos com baixa capacitação técnica e regulação restrita e custosa. Este é permeado por altas assimetrias de informação e delegação (e descentralização) de decisões com baixo controle. Aqui, o poder de tomar as principais decisões na provisão reside nas mãos das burocracias do nível de rua, fiscais de linha, motoristas de ônibus e cobradores. Já o circuito eletrônico, por outro lado, tem sido coordenado pela ampla utilização de procedimentos e ferramentas eletrônicas, alta demanda por recursos humanos com alta/média capacitação técnica e regulação eficaz e de baixo custo. Diferentemente do padrão anterior, as assimetrias de informação são intensamente reduzidas, existindo um alto potencial de controle, de forma centralizada pelo Estado, de decisões delegadas para burocracias do nível de rua. Estes deixam de tomar as principais decisões, sendo transformados em operadores de sistemas. A discricionariedade dos fiscais de linha é restringida, assim como o papel do conhecimento prático da rua na conformação da provisão.

O principal resultado deste processo de longo prazo tem sido a expansão substantiva das capacidades estatais regulatórias e, em um caso que vai na contramão das teorias sobre o capitalismo regulatório, até mesmo da capacidade estatal de provisão, que já parecia perdida em meados da década de 1990. Estas permitiram ao Estado (principal) gerir de forma mais eficaz os problemas de assimetrias de informação em relação às empresas privadas e burocracias do nível de rua (agentes). Os principais artífices desse

processo, mas não só, foram as administrações municipais de centro-esquerda do Partido dos Trabalhadores, a partir da década de 1990, que buscaram enfrentaram problemas políticos (antigos e novos) para o aprimoramento do controle estatal da provisão, em especial, por meio da "reinstrumentação" das políticas públicas e implementação de diferentes agendas governamentais.

Em 1992, com a incorporação da remuneração indireta na Municipalização dos Transportes visando a tarifa social, a administração Erundina ampliou substantivamente o controle estatal sobre o circuito de veículos (especificamente, no planejamento de linhas), por meio da redução de barreiras institucionais e financeiras para a expansão e flexibilização da oferta de linhas de ônibus no município. Em 2003, em segundo lugar, reorganizando políticas prévias da administração Maluf e Pitta para automatização da cobrança de tarifas, a administração Marta enfrentou barreiras "instrumentais" para o controle estatal de passageiros e receita tarifária pela incorporação de validadores eletrônico e cartões inteligentes sem contato e a alteração das decisões delegadas às burocracias do nível de rua na mensuração da provisão. Estas medidas permitiram a criação da integração nos serviços de ônibus, a tarifa temporal e a incorporação definitiva do transporte clandestino. Por fim, pela transformação do uso do "esquecido" e criticado Sistema Integrado de Monitoramento, a administração Haddad iniciou a etapa final de transição para a governança eletrônica, a partir do controle estatal centralizado do circuito de veículos na Operação Controlada na Rede da Madrugada. A "metronização" plena dos ônibus, contudo, ainda depende dos desdobramentos nas próximas administrações municipais.

Os efeitos desta instrumentação são ainda mais relevantes se atentarmos para aquilo que Lascoumes e Le Galès (2007) caracterizaram como o efeito inercial dos instrumentos. Particularmente, isto não se dá apenas pela delimitação de equivalentes gerais e margens de manobra para problematizações nas políticas públicas, mas também pela sua *materialidade*. Na trajetória dependente do setor (Pierson, 2004), o custo de voltar atrás para a governança "analógica" é altíssimo para os atores políticos, mesmo em administrações com agendas de desmonte estatal e privatizações. Vide o uso do bilhete único por mais de 95% dos usuários. A metáfora do "efeito catraca" nas políticas públicas é oportuna: depois que passou, é muito difícil voltar atrás, ainda mais em ônibus lotados. O que se desdobra destas quadro é que podemos argumentar por uma maior consolidação das relações de poder contemporâneas no setor, onde há uma menor disponibilidade de recursos de poder para os atores privados e espaço para a expansão

ilegal da lucratividade, ao menos na provisão dos serviços. Este argumento é nuançado, todavia, pela presença de importantes conflitos políticos em torno do uso, das capacitações técnicas e da credibilidade de tecnologias eletrônicas para o governo. Estes tem sido alvo de resistências por parte dos sujeitos afetados, tanto burocracias quanto empresas privadas.

As configurações de "quem governa o que e como governa" emergem, assim, como um processo em andamento e conflituoso de disputa pelo poder político da provisão dos serviços de ônibus. As análises desenvolvidas por esta dissertação sugerem que as relações entre Estado e empresas privadas de ônibus no município de São Paulo tem sido, na realidade, não de captura, mas de construção mútua. Isto é, de *simbiose* (Marques, 2016). No período contemporâneo, nos termos das teorias da governança urbana, os mecanismos empregados para a construção de capacidades coletivas para agir tem construído um Estado cada vez mais capaz de regular e controlar a prestação e empresas cada vez mais capazes de coordenar e produzir os serviços de ônibus. Há, portanto, a coexistência, o que pode parecer um contrassenso, de um Estado mais forte e empresas privadas mais fortes. No caso das últimas, isto é denotado, inclusive, pela existência das maiores concessionárias e permissionárias já em operação no município, pela consensual melhora da qualidade dos serviços e ampliação considerável do gasto estatal com os serviços nas últimas décadas. Em outras palavras, a reinstrumentação das políticas públicas tem favorecido tanto o projeto burocrático de legibilidade e, por conseguinte, controle dos operadores privados, quanto o projeto capitalista de comercialização dos serviços de ônibus, em grande medida, pela redução do poder discricionário das burocracias do nível de rua. No meio disso tudo, estes foram quem mais perderam poder e cuja participação e importância no setor voltam a ser problematizados, como na década de 1990.

Outras dimensões das políticas públicas não abarcadas por esta pesquisa, como as contratações estatais e o processo decisório da tarifação, ainda merecem outros estudos para uma caracterização mais abrangente da governança urbana. Entretanto, considero que a abordagem aqui desenvolvida é um ponto de partida proveitoso para dar início à abertura da caixa-preta dos transportes.

Bibliografia

ANTP. *Premissas para um Plano de Mobilidade Urbana*. São Paulo: ANTP. 2012.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação & Sociedade*, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Two faces of power. *American political science review*, v. 56, n. 04, p. 947-952, 1962.

BEVIR, Mark (Ed.). *Encyclopedia of governance*. Sage Publications, 2006.

BICHIR, Renata. Reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. *Novos Estudos*, n. 104, pp. 111-136, 2016.

BRASILEIRO, Anísio. Do artesanato a moderna gestão empresarial das empresas privadas de ônibus urbanos no Brasil. ORRICO FILHO RD, BRASILEIRO A., SANTOS, EM, ARAGÃO JJG (1996): *Ônibus Urbano–Regulamentação e Mercados*. Brasília: LGE, 1996.

BROADBENT, Jane; DIETRICH, Michael; LAUGHLIN, Richard. The development of principal–agent, contracting and accountability relationships in the public sector: conceptual and cultural problems. *Critical perspectives on accounting*, v. 7, n. 3, p. 259-284, 1996.

CALDEIRA, Teresa Pires. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. Editora 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://politicadourbanocem.wordpress.com/. Acesso em: 14 jun. 2016.

_____. O mercado de viagens e as disputas em torno das linhas de ônibus. *Novos Estudos – Cebrap*, n.105, 2016

CHEIBUB, José Antônio Borges. *Capacidade de governo no serviço de transporte público: ocaso de São Paulo*. Inst. de Estudos Econômicos, 1985.

CET. *Boletim Técnico 34*. São Paulo: Secretaria Municipal de Transportes, 1985.

_____. *Programa de Orientação ao Usuário de Ônibus – PRO-USO*. São Paulo: CET. 1978.

CMTC. *Manual de Operações: Programação de Linhas — Anexo 7*. São Paulo: CMTC, 1985.

_____. *Intervenção no Transporte*. São Paulo: CMTC. 1984.

_____. *Relatório Estatístico de Operações*. São Paulo: CMTC. 1984.

_____. *Trólebus – Especificações Técnicas*. São Paulo: CMTC. 1979.

_____. *Relatório Informativo: O que é linha programada?*. São Paulo: CMTC. 1982.

DAHL, Robert A. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press, 1961.

DAVIES, Jonathan S. The governance of urban regeneration: a critique of the 'governing without government' thesis. *Public administration*, v. 80, n. 2, p. 301-322, 2002.

ELKIN, Stephen L. Twentieth century urban regimes. *Journal of Urban Affairs*, v. 7, n. 2, p. 11-28, 1985.

EVANS, Peter B. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.

EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich. "The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention". In: Evans, P.; Rueschemeyer, Dietrich.; Skocpol, Theda. (org.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 44-78. 1985.

FAGNANI, Eduardo. *Pobres viajantes: Estado e transporte coletivo urbano: Brasil-Grande São Paulo, 1964/84*. 1985. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary CR. The three versions of neo-institutionalism. *Lua Nova: revista de cultura e política*, n. 58, p. 193-223, 2003.

ETIENNE, Henry. OnibusCad, cadastramento tipológico e dinâmica de escala da viação. In: Brasileiro, A; Etienne, Henry (ed). *Viação Ilimitada: ônibus das cidades brasileiras*. São Paulo: Cultura Ed. Associados, 1999, p.233-282.

ETIENNE, Henry; ZIONI, Silvana (1999). Ônibus na Metrópole: articulação entre iniciativa privada e intervenção pública em São Paulo. In: Brasileiro, A; Etienne, Henry (ed). *Viação Ilimitada: ônibus das cidades brasileiras*. São Paulo: Cultura Ed. Associados, 1999, pp.119-186.

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*. 2012. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo.

HIRATA, Daniel. 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, p. 441-465, 2011.

HOYLER, Telma. *Incorporação imobiliária e intermediação de interesses em São Paulo*. Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo. 2014

HOYLER, Telma; REQUENA, Carolina. Quem governa quando o Estado não governa? Uma abordagem sobre governo e governança nas cidades. *Novos Estudos – Cebrap*, n.105, 2016

HUNTER, Floyd. *Community power structure: a study of decision makers*. 1953.

IMMERGUT, Ellen M. The theoretical core of the new institutionalism. **Politics and society**, v. 26, p. 5-34, 1998.

ITACARAMBI, Paulo. *A administração da operação dos transportes coletivos por ônibus em São Paulo: público ou privado*. 1984. Dissertação de Mestrado FGV.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. *L'Etat en action*. 1987.

JOHN, Peter. Why study urban politics? Davies, Jonhatan Imbroscio, David. (org.) *Theories of urban politics*. Nova Iorque: Sage. 2005.

JORDANA, Jacint; LEVI-FAUR, David. The diffusion of regulatory capitalism in Latin America: Sectoral and national channels in the making of a new order. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 598, n. 1, p. 102-124, 2005.

JUDGE, David; STOKER, Gerry; WOLMAN, Harold. Urban politics and theory: An introduction. *Theories of urban politics*, p. 1-12, 1995.

LAHAM, Fernanda Gomes Correa; ÁVILA, Cassiano Quevedo Rosas de; RODRIGUES, Juliana de Souza. *São Paulo Transporte - SPTRANS: modernização do processo de fiscalização para melhoria do desempenho do sistema de transporte coletivo urbano da cidade de São Paulo*. São Paulo: FGV. 2014.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: understanding public policy through its instruments—from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007.

LE GALES, Patrick. Private-sector interests and urban governance. *Cities in contemporary Europe*, p. 178-197, 2000.

LE GALÈS, Patrick. Urban governance in Europe: What is governed?. *The New Blackwell Companion to the City*, p. 747-758, 2011.

LEVI-FAUR, David. The global diffusion of regulatory capitalism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 598, n. 1, p. 12-32, 2005.

LIPSKY, Michael. *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russell Sage Foundation, 1983.

LOGAN, John R.; MOLOTCH, Harvey. *Urban fortunes: The political economy of place*. Berkeley: University of California Press, 2007.

LOWI, Theodore J. American business, public policy, case-studies, and political theory. *World politics*, v. 16, n. 04, p. 677-715, 1964.

LOWNDES, Vivien. Rescuing Aunt Sally: taking institutional theory seriously in urban politics. *Urban studies*, v. 38, n. 11, p. 1953-1971, 2001.

LUKES, Stephen. *Power: A radical view* (Vol. 1). Londres: Macmillan. 1974.

MACKENZIE, Donald. *An engine, not a camera: How financial models shape markets*. Mit Press, 2008.

MANN, Michael. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European journal of sociology*, v. 25, n. 02, p. 185-213, 1984.

MARQUES, Eduardo. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 41, p. 45-67, 1999.

_____. Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. *Brazilian Political Science Review*, v. 7, n. 3, p. 8-35, 2013.

_____.. "In Search of a Forgotten Object: Politics and Urban Policies in Brazil." *Paper presented at the RC21 International Conference on "The Ideal City: between myth and reality. Representations, policies, contradictions and challenges for tomorrow's urban life"*. Urbino, Italy. August. 20015

_____. De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. *Novos Estudos – Cebrap*, n.105, 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)*. 1997. Dissertação de Mestrado FGV.

MILLS, C. Wright. *The power elite*. New York. 1956.

MOLLENKOPF, J. H. *A Phoenix in the Ashes: the rise and fall of the koch coalition in New York city politics*. Princeton University Press. 1994.

MOLOTCH, Harvey. The city as a growth machine: Toward a political economy of place. *American journal of sociology*, p. 309-332, 1976.

MOSSBERGER, Karen; STOKER, Gerry. The evolution of urban regime theory the challenge of conceptualization. *Urban affairs review*, v. 36, n. 6, p. 810-835, 2001.

ORRICO FILHO, Rômulo D.; SANTOS, Enilson M. Transporte Coletivo Urbano por Ônibus: regulamentação e competição. In: Orrico Filho, RD et al. *Ônibus Urbano: regulamentação e mercados*. Brasília: LGE, 1996.

PIERSON, Paul. *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton University Press, 2004.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Programa de Integração dos Transportes (PIT)*. São Paulo: PMSP. 1974.

_____. *Relatório da Comissão Designada para o Exame das Condições em que se Constituiu na Cidade de São Paulo a Companhia Municipal de Transportes Coletivos*. São Paulo: PMSP. 1947.

_____. *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.

PIERSON, Paul. *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton University Press. 2004.

PIERRE, Jon. *The politics of urban governance*. Palgrave Macmillan. 2011.

_____. Can urban regimes travel in time and space? Urban regime theory, urban governance theory, and comparative urban politics. *Urban Affairs Review*, v. 50, n.6, pp.864-889, 2014.

RACO, Mike. Delivering Flagship Projects in an Era of Regulatory Capitalism: State-led Privatization and the London Olympics 2012. *International Journal of Urban and Regional Research,* v. 38, n. 1, p. 176-197, 2014.

REQUENA, Carolina; CAMPOS, Marcos L. "Trânsito e transportes em SP: uma política, duas burocracias". In: 4º Seminário Discente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. São Paulo: USP, 2014.

REQUENA, Carolina. *O paradigma da fluidez do automóvel: burocracias estatais e mobilidade em São Paulo*. Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo. 2015

RHODES, Roderick Arthur William. The new governance: governing without government. *Political studies*, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.

ROBINSON, Jennifer. *Ordinary cities: between modernity and development*. Psychology Press, 2006.

RODGERS, Scott. *Urban growth machine*. 2009.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel. 1997.

ROLNIK, Raquel; KLINTOWITZ, Danielle. (Im) Mobility in the city of São Paulo. *Estudos Avançados*, v. 25, n. 71, p. 89-108, 2011.

SÁVIO, Marco. *A cidade e as máquinas: bondes e automóveis nos primórdios da metrópole paulista, 1900-1930*. FAPEMIG. 2010

SCOTT, James C. *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press, 1998.

SKOCPOL, Theda. (1985). Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: Evans, P.; Rueschemeyer, Dietrich. e Skocpol, Theda. (org.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3-37. 1985.

_____. *Protecting soldiers and mothers*. Harvard University Press. 1995.

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.

_____. *Macrofluxo dos procedimentos para a realização da Operação Controlada – Rede da madrugada*. São Paulo: SPTrans. 2015.

_____. *Anexo I: O transporte coletivo público de passageiros no município de São Paulo*. São Paulo: SPTrans, 2015. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/noticias/?p=199226. Acesso em: 11 de jul. 16

_____. *Anexo 4.1 – Evolução da Política Tarifária*. São Paulo: SPTrans, 2015. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/noticias/?p=199226. Acesso em: 11 de jul. 16

_____. *Anexo 4.2 – Bilhetagem Eletrônica: Processos de Arrecadação e Pagamento*. São Paulo: SPTrans, 2002. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/transportes/SPTrans/Edital-area4-2006/anexo4/ANEXO-4-2-BILHETAGEMELETRONICAPROCESSODEARRECADACAOEPAGAMENTO.pdf. Acesso em: 11 de jul. 16

_____. *Anexo 4.2 – Bilhetagem Eletrônica: Processos de Arrecadação e Pagamento*. São Paulo: SPTrans, 2015. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/noticias/?p=199226. Acesso em: 11 de jul. 16

_____. *Operação Controlada*. São Paulo: SPTrans, 2015. Disponível em: http://ie.org.br/site/ieadm/arquivos/arqnot8536.pdf. Acesso em: 25 de mai. 16

_____. *Revisão do IQT – Comitê SMDO SPTrans*. São Paulo: SPTrans, 2014.

_____.. *Fiscalização Eletrônica de Frota*. São Paulo: SPTrans. 1996

_____. *Cobrança Automática de Tarifas*. São Paulo: SPTrans. 1996

SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES. *Municipalização dos ônibus da cidade de São Paulo*. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 1992.

STOKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. *International social science journal*, v. 50, n. 155, p. 17-28, 1998.

STONE, Clarence. *Regime politics: governing Atlanta, 1946-1988*. Univesity Press of Kansas, 1989.

_____. Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach. *Journal of urban affairs*, v. 15, n. 1, p. 1-28, 1993.

TILLY, Charles. *Big structures, large processes, huge comparisons*. Russell Sage Foundation, 1984.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. *Transporte urbano, espaço e eqüidade: análise das políticas públicas*. Annablume, 2001.

WEIR, Margaret; SKOCPOL, Theda. "State Structures and the Possibilities for 'Keynesian' Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States." In: Evans, P.; Rueschemeyer, Dietrich. e Skocpol, Theda. (org.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 107-168. 1985.

ZIONI, Silvana. *Transporte Público em São Paulo*. Dissertação de Mestrado FAU-USP. 1999.