

A gestão do transporte na Região Metropolitana de Belo Horizonte*

Sérgio de Azevedo**

Virgínia Rennó dos Mares Guia***

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. O sistema de gestão do transporte coletivo na RMBH: um breve retrospecto; 3. O processo de institucionalização da RMBH no pós-Constituinte e a questão do transporte público; 4. A lógica de atuação dos principais atores na nova arena institucional; 5. Considerações finais: os desafios para a reestruturação institucional do transporte coletivo.

PALAVRAS-CHAVE: transporte público; gestão.

Este artigo analisa a trajetória recente da gestão do transporte público na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), especialmente o que leva a atual estrutura de gestão — que privilegia a participação dos municípios menores *vis-à-vis* as grandes cidades e o governo estadual — não se mostrar operacionalmente mais eficaz, nem necessariamente mais democrática, do que os formatos anteriores, identificados com o período militar. É feito um breve retrospecto da trajetória do sistema de gestão do transporte coletivo por ônibus na região a partir de 1978, quando foram erigidas as bases do atual modelo. A seguir, analisam-se os impactos do processo de institucionalização da RMBH pós-Constituição de 1988 no transporte público metropolitano. Posteriormente, analisa-se a lógica de atuação dos principais atores nessa nova arena institucional e, por último, são discutidos sucintamente alguns desafios que se colocam para um melhor desempenho do sistema.

Transport management in Greater Belo Horizonte

This paper analyzes the public transport system in the metropolitan area of Belo Horizonte, especially what makes the current management structure — which emphasizes the participation of small districts in detriment of the big

* Artigo recebido em out. 1999 e aceito em maio 2000.

** Professor da PUC-MG.

*** Pesquisadora do Centro de Estudos Urbanos da UFMG.

cities and the state government — not be more effective neither more democratic than previous administrations under the military regime. The paper presents a brief retrospect of the public transport management system since 1978, when the foundations of this new model were laid. Then it analyzes the impacts that the institutionalization of the metropolitan area of Belo Horizonte, as a consequence of the Constitution of 1988, had on the metropolitan public transport system. Finally, the paper discusses the logic that guides the leading actors in this institutional arena, as well as some of the challenges that must be faced in order to achieve a better performance.

1. Introdução

A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) convive hoje com sérios impasses no que se refere aos seus mecanismos de gestão, o que dificulta o enfrentamento dos problemas comuns aos municípios que a compõem, e exige, necessariamente, uma ação compartilhada.

Durante o processo da Constituinte brasileira e, posteriormente, por ocasião da elaboração da Constituição estadual, a questão metropolitana foi ofuscada pelo forte apelo ao resgate da autonomia do município, depreciada durante o período militar. Neste cenário, a crítica ao arcabouço institucional vigente até então para as regiões metropolitanas — considerado centralizador e extremamente padronizado, portanto, sem espaço para a afirmação dos governos locais e das idiossincrasias regionais — terminou por levar os legisladores a restringirem o papel da instância estadual no enfrentamento dos problemas metropolitanos.

A Constituição mineira de 1989 havia garantido novas possibilidades para a gestão metropolitana, ao estabelecer como instância decisória nesse nível uma assembléia com ampla hegemonia municipal. Dotada de um plenário, de um comitê executivo e de câmaras técnicas setoriais, estas últimas correspondentes a cada uma das funções de interesse comum, a Assembléia da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Ambel) era composta por todos os prefeitos, por vereadores em número proporcional ao tamanho da população do município e por um representante do Executivo e outro do Legislativo estaduais.

Ao transferir amplos poderes para os municípios *vis-à-vis* a situação anterior — onde o processo decisório ficava totalmente à mercê do governo estadual —, supunha-se estar atendendo aos anseios dos municípios, que, conseguindo ocupar o espaço que lhes fora designado, assumiriam agora o mando sobre os assuntos de interesse metropolitano. Todavia, até o momento — já passados 10 anos —, entre as questões tratadas na Ambel, o transporte coletivo tem sido a única que tem merecido uma atenção substantiva.

Ao lado do controle do uso e ocupação do solo, o transporte e o trânsito constituem os serviços onde foram logrados os avanços no sentido do planejamento, da formulação de políticas e da implementação de normas e

procedimentos de caráter metropolitano: entre outras determinações, há obrigatoriedade legal de aprovação, pela Ambel, dos ajustes do preço das passagens dos ônibus metropolitanos. Além de apresentarem um grau de institucionalização bem mais avançado que os demais serviços de interesse comum — que, em sua maioria, dependem exclusivamente dos órgãos setoriais vinculados à administração estadual, sendo tratados fora do âmbito da gestão metropolitana —, as ações nessa área envolvem atores de peso e grandes interesses econômicos.

Este artigo busca discutir, por um lado, as razões pelas quais uma estrutura de gestão teoricamente aberta à participação dos municípios não se mostra operacionalmente mais eficaz nem necessariamente mais democrática do que o formato anterior, tomando-se como referência a gestão do transporte público da RMBH. O artigo avalia o ordenamento institucional, verificando se é adequado ao enfrentamento dos problemas nessa área.

2. O sistema de gestão do transporte coletivo na RMBH: um breve retrospecto

A primeira iniciativa no sentido do planejamento do transporte na RMBH tem lugar nos primeiros anos da década de 1970, quando o governo de Minas Gerais atribuiu à Fundação João Pinheiro — órgão do sistema estadual de planejamento — a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social (PDIES) da região, do qual faria parte um estudo do transporte. Já a preparação daquele trabalho ensejou a consolidação de um grupo de profissionais especializados que, até o presente, é forte referência técnica e gerencial nessa área.

Ao ser institucionalizada através da Lei Federal nº 14, em 1973, juntamente com outras sete regiões metropolitanas, a RMBH já contava com o PDIES, tendo sido criada, no ano seguinte, a autarquia Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel),¹ para a qual foi transferida a equipe multidisciplinar que havia sido encarregada da elaboração do plano. Entre outras atribuições, essa autarquia deveria coordenar a execução dos serviços comuns de interesse metropolitano empreendidos pelo estado e pelos municípios, atuando como entidade de planejamento e apoio técnico aos conselhos deliberativo e consultivo da RMBH.

Tal como determinado pela Lei nº 14, o modelo de gestão adotado para todas as regiões metropolitanas impunha, por si só, limites aos resultados de uma gestão compartilhada. Em detrimento de uma maior participação dos

¹ Lei Estadual nº 6.033, de 30 de abril de 1974.

prefeitos, as decisões sobre os assuntos metropolitanos cabiam formalmente ao conselho deliberativo, que era presidido e tinha a maioria dos seus membros indicada pelo governador do estado. Os prefeitos tinham assento no conselho consultivo, onde lhes era atribuída uma representação simbólica: suas funções se restringiam à apresentação de sugestões. Além disso, uma outra evidência da fragilidade desse modelo é dada pelo fato de não serem previstos mecanismos financeiros nem autonomia administrativa que viabilizassem a ação dos conselhos (Fernandes Júnior, 1984).

Em um contexto de esvaziamento político e tributário do município e da conseqüente perda de sua capacidade de investimento, à possível resistência do poder local a mais essa ingerência na sua autonomia, a Lei Federal nº 14 contrapõe a garantia de que “os municípios das Regiões Metropolitanas que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns terão preferência na obtenção de recursos estaduais e federais”.

A partir de 1975, com a criação da Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas (CNPUR) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU), os órgãos técnicos de planejamento metropolitano passam a ser utilizados como repassadores de recursos do governo federal para os municípios situados nestas áreas e para os órgãos setoriais da esfera estadual que nelas atuavam.

Do mesmo modo, quando a CNPUR transforma-se no Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), na RMBH o Plambel é confirmado como intermediador de recursos do governo federal aos órgãos setoriais e aos municípios. Gozando de “grande prestígio (...) no plano estadual, [o Plambel] passa a ser visto como uma superprefeitura” (Werneck, 1984:8). Estão forjadas as condições favoráveis à sua intervenção, que, contrapondo-se à autonomia municipal, manifesta-se, em particular, na área de transporte.

Com base nos estudos anteriormente desenvolvidos na Fundação João Pinheiro, é detalhado no Plambel o Plano Metropolitano de Transporte (PMT) e elaborada e aprovada pelo Conselho Deliberativo legislação regulamentando os padrões para a implantação do sistema viário metropolitano. São executadas obras de vulto, como a via expressa Leste-Oeste e o Projeto Pace, garantindo e ampliando o espaço para o transporte individual, privilegiado à época.

Entre as diretrizes propostas pelo PMT, ocupava lugar de destaque a criação de um órgão que gerenciasse o transporte e o trânsito na região metropolitana, “para viabilizar uma ação integrada e efetiva no sentido de transformar a estrutura de circulação e de fornecimento do serviço coletivo na área” (Plambel, 1975). É assim que, em meados de 1978, foi autorizada a instituição da Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Metrobel),² uma empresa com a finalidade de implantar e

² Lei Estadual nº 7.275, de 28 de junho de 1978.

operar o serviço de transporte e o sistema viário de interesse comum dos municípios da Grande BH.

Uma série de condições deu viabilidade à constituição da companhia: em primeiro lugar, a existência de um núcleo forte e dinâmico de profissionais no Plambel, voltado para o estudo da questão do transporte metropolitano, que contava, à época, com larga experiência de pesquisa e planejamento no setor; em segundo lugar, mas não de menor importância, a ênfase dada ao equacionamento do problema do transporte coletivo nas grandes cidades, colocado como uma das prioridades do governo federal. Em 1975, pela Lei Federal nº 6.261, havia sido criada a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), com controle sobre recursos críticos para financiar estudos e projetos no setor. O dinamismo do núcleo de transporte do Plambel deve-se, em parte, ao apoio e estímulo recebidos daquela instituição. Da mesma maneira, a EBTU participaria com recursos na criação da Metrobel e financiaria também muitos de seus programas específicos.

Também merece destaque o fato de que, nesse período, em Belo Horizonte, assim como em outros grandes centros urbanos, os problemas do transporte coletivo de fato se avolumaram, sendo denunciados através de manifestações de forte relevância política: surgem ondas de protesto da população, que se expressam em ações espontâneas como quebra-quebras, ou de forma organizada, através de associações e movimentos populares voltados para a reivindicação da melhoria do transporte coletivo por ônibus (Azevedo & Castro, 1990).

Autorizada a constituir-se em 1978, no final do governo Aureliano Chaves, a Metrobel só foi realmente implantada pelo seu sucessor, Francelino Pereira. Os diversos órgãos do estado responsáveis pelo funcionamento do transporte na região metropolitana — Batalhão de Trânsito, Departamento Estadual de Estradas de Rodagem (DER) e, especialmente, o Departamento Estadual de Trânsito (Detran) — apresentaram forte resistência à proposta, que restringia suas áreas de atuação.

A competência da Metrobel na região metropolitana envolvia as funções de planejamento e operação do transporte, do trânsito, do sistema viário e de atividades complementares, como a administração de terminais, estacionamentos e obras viárias. Segundo os seus mentores, a organização jurídica sob a forma de empresa, além de lhe dar flexibilidade de ação, permitiria a remuneração pelos serviços prestados, o que garantiria o controle sobre recursos críticos indispensáveis ao seu funcionamento (Metrobel, 1981).

O formato institucional da Metrobel, assim como suas atribuições, representou, na época, inovação sem precedentes no que se refere à gestão do transporte e tráfego nas grandes cidades do país. Uma das mais antigas reivindicações dos técnicos que atuavam no setor era a de que fosse institucio-

nalmente viabilizada a coordenação entre as políticas de tráfego e transporte urbano, integradas no nível metropolitano.³

Apesar do seu caráter inovador, a instauração da companhia não fugiu aos padrões centralizadores em vigor no período. Embora fosse uma empresa de vocação metropolitana, a Metrobel foi submetida ao controle do governo estadual, através de sua subordinação ao Conselho Deliberativo da Região Metropolitana.

Esta subordinação, explicitada na legislação, seria garantida por dois instrumentos. Em primeiro lugar, a empresa deveria obedecer às recomendações do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, encarregado de apreciar as macropolíticas referentes ao transporte no âmbito da região metropolitana.

O segundo instrumento era dado pelo controle acionário da Metrobel. A lei que instituiu a companhia já definia, no seu art. 49, que “o Estado de Minas Gerais subscreverá pelo menos 51% (cinquenta e um por cento) das ações com direito a voto”. De acordo com a escritura pública de constituição da Metrobel, o estado de Minas Gerais subscreveu 51,22% das ações, a EBTU 20% e o município de Belo Horizonte 22,75%, cabendo os restantes 6,03% das ações ao DER e aos outros municípios da região metropolitana (Azevedo & Castro, 1990).

O núcleo central que assumiu a direção da empresa foi constituído por técnicos vinculados ao Plambel, os quais, desde 1972, estudavam a problemática do transporte e do tráfego urbano na região metropolitana. A esse grupo foram incorporados especialistas oriundos dos outros órgãos públicos que atuavam no setor, além de profissionais recrutados no mercado de trabalho.

A Metrobel nasce, assim, marcada por um caráter de “saber técnico”. De fato, nos seus primeiros anos, contando com “carta branca” do governo estadual, a Metrobel promoveu transformações profundas no funcionamento do transporte e do tráfego da RMBH (Gouvêa, 1992).

Até então, entre os problemas diagnosticados no setor, verificava-se que a estrutura de circulação do transporte coletivo seguia um modelo de ligação direta dos bairros à área central, onde se situavam os pontos finais dos coletivos. Distantes uns dos outros e implantados em locais fixos, obrigavam o usuário a um transbordo que exigia grandes deslocamentos a pé pela área central. Calculava-se que, em 1979, cerca de 850 mil passageiros saíam de bairros com destino a outros, trocando de coletivo no centro. Cerca de 40% do tempo gasto no percurso deviam-se ao deslocamento a pé, nos próprios bairros e no centro.

³ Para uma análise mais detalhada da trajetória da Metrobel, ver Azevedo & Castro (1990) e Gouvêa (1992).

Ainda segundo dados para 1979, apesar de encontrarem-se em circulação 3.473 veículos de transporte coletivo pertencentes a 123 empresas concessionárias, a inexistência de uma programação geral do sistema fazia com que o atendimento às necessidades da população fosse insuficiente (Azevedo & Castro, 1990). Enquanto em algumas áreas havia trajetos superpostos, acarretando uma concorrência predatória entre as empresas, em outros locais, principalmente da periferia, os serviços de transporte eram bastante precários, sem regularidade definida.

As empresas que atuavam no sistema eram, na maioria, administradas de maneira tradicional e familiar. Mesmo as que logravam crescer tendiam, a partir de determinado momento, a se subdividir por dificuldades operacionais advindas da incapacidade administrativa.

Ao lado disso, a grande diversidade tarifária levava a enormes distorções entre as empresas, terminando por se refletir no nível de qualidade do serviço.⁴ Não havia critérios claros de definição do preço das passagens. No caso de Belo Horizonte, por exemplo, o preço era discutido caso a caso, pela Superintendência Municipal de Transportes (SMT) em contato direto com o empresário, para cada uma das linhas. Além disso, a estrutura técnica da SMT era inadequada e insuficiente para decidir sobre tarifas: contava apenas com um funcionário para executar essa tarefa.

Assim, havia um campo propício a um forte *lobby* empresarial sobre a SMT. De modo geral, as linhas que percorriam trajetos menores e/ou com maior poder de barganha — em sua maioria dotadas de veículos novos — acabavam por auferir uma alta rentabilidade, enquanto as linhas de longo percurso que serviam à periferia, sem condições de renovar adequadamente a frota, contavam com reduzido número de carros.

Completando esse cenário, do ponto de vista do usuário verificava-se uma participação crescente do custo de transporte no orçamento doméstico. E, de posse desse diagnóstico, a Metrobel empreende uma ampla reformulação do sistema.

De início, implanta-se uma nova estrutura de circulação visando a racionalizar o serviço de transporte urbano, sendo criados três diferentes tipos de linha:

- ▼ linha expressa, que ligaria fundamentalmente duas áreas centrais da região metropolitana ou pólos com grande fluxo de passageiros; realizando deslocamentos de longa distância, percorreria basicamente os principais

⁴ Para se dar um exemplo, constatou-se, num mesmo corredor de circulação, diferenças tarifárias de até 200% entre linhas concorrentes que possuíam um trajeto diferente em cerca de 2km somente (Azevedo & Castro, 1990).

corredores de tráfego, com grandes espaçamentos entre os pontos de parada e pontos finais fixos em terminais;

- ▼ linha semi-expressa, que ligaria bairros mais distantes às áreas centrais das três maiores cidades da RMBH (Belo Horizonte, Betim e Contagem), cobrindo distâncias médias; nas áreas centrais faria itinerários na forma de anel, de maneira que seus percursos se cruzassem com os das outras linhas de outros eixos, constituindo o que a Metrobel chamou de “laços de recobrimento”; permitindo ao usuário melhor aproximação de seu destino, estas linhas não teriam pontos finais fixos no centro dos municípios;
- ▼ linha de serviço, para atender aos deslocamentos de curta/média distância entre bairros; estas linhas poderiam ser de dois tipos — diametral, que ligaria diferentes bairros, passando pela área central, mas com ponto final fixo somente nos bairros, e circular, que, como o próprio nome indica, ligaria bairros distintos, com grande demanda do serviço, circulando pelas áreas centrais.

Os veículos pertencentes a cada uma dessas linhas se diferenciariam dos outros pela cor, sendo a distinção entre as linhas feita através de números e marcas próprias, que expressariam também os principais corredores através dos quais os veículos trafegariam.

Para a definição das linhas a serem implantadas, a Metrobel utilizou dados de pesquisas de “origem-destino” já realizadas pelo Plambel e recolheu novas informações através de pesquisa domiciliar complementar feita em 1980. Esses dados permitiram a determinação das chamadas “linhas de desejo”, ou seja, áreas que apresentavam condições operacionais de serem ligadas através do serviço de transporte coletivo, em função da demanda existente. A partir do resultado dessas análises programaram-se as linhas a serem criadas, o número de viagens diárias e os quadros de horário para atendimento da população, de forma que o serviço fosse mais eficiente e tivesse o menor custo possível.

Do mesmo modo, deveriam ser padronizados os preços para cada um dos tipos de linhas, de modo a superar as distorções antes existentes. Efetivamente promoveu-se a redução do número de veículos em circulação — de 3.473 para 2.740 coletivos — e do número de empresas que operavam o serviço de transporte, que caiu de 123 para 79. Também o custo da tarifa média sofreu uma diminuição em torno de 20% (Azevedo & Castro, 1990).

Foi, na prática, promovido um processo de negociação, a partir do qual as empresas entraram em entendimento, comprando, vendendo ou trocando entre si linhas diversas. Inúmeras empresas se retiraram do setor e algumas outras foram criadas através da fusão de duas ou mais empresas. Com isto, foi parcialmente atingido um dos objetivos pretendidos e não-explicitados claramente pela Metrobel: como resultado desse processo mantiveram-se no setor

aquelas empresas que tinham reais condições de operar eficientemente o serviço de transporte coletivo.

Como agência concessionária do serviço de transporte coletivo urbano, a Metrobel logo empreendeu a revisão da forma de remuneração dos serviços prestados pelas empresas. Passou a ser tomada como base uma planilha de custos que levava em conta critérios objetivos, considerando, entre outros elementos, a extensão do percurso, o número de viagens realizadas, o tamanho da frota, o padrão do veículo, a idade média da frota e a dimensão da empresa.

Ao adotar esse procedimento, a Metrobel tinha como objetivo compatibilizar equilíbrio financeiro, eficiência do sistema e preocupação social. Além de atender de forma mais racional à demanda existente, pretendia-se garantir certa regularidade no atendimento de áreas de menor densidade populacional, assim como em horário de baixa utilização, como o noturno. Buscava-se, concomitantemente, que o preço da passagem para o usuário das áreas periféricas fosse comparativamente menor, em relação à extensão do trajeto, do que aquele pago pelos passageiros das linhas mais centrais.

Para que tudo isso fosse possível, o sistema tarifário estabelecido pela Metrobel para remunerar as empresas permissionárias se diferenciava da forma de definição dos preços das passagens, que possuíam um componente social. Simultaneamente, foi criado um mecanismo de subsídio cruzado entre as diferentes linhas, buscando garantir o equilíbrio financeiro do sistema como um todo. Isto significou instituir alguma defasagem entre o preço das passagens das diversas linhas e o custo do fornecimento do serviço. As linhas de menores percursos e maior demanda, que, quase sempre, serviam aos bairros nobres e área central, tiveram seus preços relativos mais altos para compensar o déficit decorrente dos valores mais baixos das passagens na periferia.

Para compatibilizar o custo do pagamento do serviço prestado pelas permissionárias com os valores efetivamente arrecadados individualmente por elas, em passagens, foi instituída, em setembro de 1982, a Câmara de Compensação Tarifária (CCT).

Assim, as empresas que arrecadavam acima de sua remuneração, por operarem linhas mais rentáveis, devolviam para a CCT o valor excedente, que servia para complementar o pagamento dos serviços prestados pelas empresas nas quais o montante arrecadado com as passagens não cobria os custos estipulados pela planilha. Este era o caso, por exemplo, das empresas que operam as linhas expressas da periferia, cujos preços de passagens são, assim, subsidiados, na medida em que não chegam a cobrir os custos definidos para a operação do serviço.

Previa-se que os acertos entre a CCT e as empresas fossem feitos quinzenalmente. Além disso, de acordo com as normas vigentes, 3% do valor marcado pela CCT seriam destinados à Metrobel, para cobrir os custos de gerenciamento do sistema. Este mecanismo, em princípio, deveria garantir a autonomia financeira da empresa. Entretanto, durante a maior parte da trajetória da Metrobel

problemas de desequilíbrio do sistema fizeram com que esta verba fosse utilizada para cobrir parte dos déficits da CCT.

Assim, com a instituição da CCT, a Metrobel passou a ser efetivamente responsável pelo equilíbrio financeiro do sistema como um todo. Num primeiro momento, parece que isto foi conseguido sem grandes problemas. Somente algum tempo depois, em um contexto de intensificação do surto inflacionário, quando o aumento dos preços das passagens passou a ser feito de acordo com índices menores que os da tarifa média, a CCT enfrentou dificuldades decorrentes de déficits crescentes.

Do ponto de vista do usuário, inicialmente ocorreu uma reação negativa pela forma e rapidez com que foram implementadas as alterações. As reuniões prévias e o esforço de difundir com antecedência informações necessárias não haviam sido suficientes para preparar a população para as mudanças efetuadas. Entretanto, esses constrangimentos iniciais foram progressivamente superados e a população se adaptou ao novo sistema.

Também entre os empresários do transporte coletivo a reação inicial às mudanças advindas da criação da Metrobel foi negativa. Em primeiro lugar, a transformação das empresas de concessionárias em permissionárias gerou, evidentemente, uma perda de autonomia considerável. A Metrobel passou a centralizar o gerenciamento de todo o transporte coletivo da região metropolitana.

Os empresários criticaram, ainda, a forma de implementação do projeto de reestruturação do sistema, considerada autoritária. Eles não haviam sido consultados e as novas medidas foram impostas de cima para baixo. Alguns anos mais tarde, após a consolidação do modelo de gerenciamento, reconheceram o exagero de suas críticas iniciais: com alguns ajustes feitos posteriormente, o projeto mostrou-se viável e mais eficiente que o sistema de competição predatória existente anteriormente.⁵ Perceberam que a “perda de autonomia” era francamente compensada pelas vantagens do novo sistema, pois as empresas permissionárias passaram a operar com remuneração garantida e sem riscos, independentemente da demanda, e se eximiam de qualquer responsabilidade pela qualidade do serviço prestado. De fato, cabia à Metrobel o controle da operação de cada linha, estabelecendo o número de viagens, o número de passageiros a serem transportados, o quadro de horários, o número de empregados e sua qualificação, as condições para o funcionamento dos veículos etc.

Mesmo contando com o respaldo da conjuntura autoritária então prevalecente, essas mudanças exigiram uma grande força política da empresa

⁵ Não é por outro motivo que, passada a fase de consolidação do novo sistema, ocorreu uma virtual unanimidade entre os empresários do setor em reconhecer que as transformações implementadas em 1982 representaram um marco histórico na prestação do serviço de transporte coletivo na região metropolitana (Azevedo & Castro, 1990).

concessionária. Considera-se que, em um contexto democrático, dificilmente seria viável, em tão curto período, uma reestruturação que afetasse de maneira tão significativa os interesses cristalizados dos agentes que atuavam no setor. Na época, segundo depoimento de alguns empresários, tentou-se embargar várias das medidas estabelecidas pela Metrobel, utilizando canais de influência política, sem qualquer resultado prático. Isto confirma o forte respaldo institucional e a considerável autonomia decisória da Metrobel, nos seus primeiros anos de funcionamento.

Ressalte-se que o gerenciamento do sistema de transporte pela companhia provocou também uma transformação profunda na própria estrutura das empresas. Enquanto os empresários que não conseguiram acompanhar tais mudanças, cumprindo as novas exigências, abandonaram o sistema, os que se mantiveram no ramo, na maioria dos casos, acostumados a uma administração tradicional, tiveram de ceder a direção das empresas a seus filhos, quase sempre de nível universitário, dotados de condições mais favoráveis para se adaptarem à nova estrutura (Azevedo & Castro, 1990).

Assim, como um outro efeito não esperado que se manifesta alguns anos depois da implementação desse novo modelo de gestão, a maioria das empresas permissionárias passou a ser dirigida por jovens e modernos empresários que não só se apresentaram como interlocutores à altura dos técnicos da Metrobel, como se tornaram lideranças nacionais da categoria.⁶

De fato, pode-se afirmar que a modificação do quadro dirigente das empresas foi decorrência direta da forma de atuação da Metrobel. Seus paradigmas técnicos eram de difícil assimilação pelas direções tradicionais das empresas, em sua maioria compostas por antigos motoristas e mecânicos, que enfrentavam dificuldades em dialogar com os funcionários da Metrobel.

A segunda administração da Metrobel tem início em 1983 em uma nova situação política no âmbito estadual. Com a vitória de Tancredo Neves (PMDB) nas eleições de 1982 para o governo de Minas Gerais, colocaram-se para a instituição problemas com os quais pouco lidara anteriormente. Afinal, o governo de oposição se elegera utilizando como bandeiras fundamentais as propostas de mudança, de democratização das decisões e de solução dos problemas sociais mais prementes da população, entre os quais o de transporte coletivo.

A Metrobel era reconhecida publicamente como a instituição responsável pela política de transporte e tráfego na região metropolitana, papel que acabara por assumir de fato na administração anterior. Neste sentido, era colocada como o alvo principal das críticas da população, quando esta denun-

⁶ Apenas para ilustrar sua força política, basta lembrar que na eleição para governador de 1998 o companheiro de chapa do então governador Eduardo Azeredo — candidato derrotado à reeleição — foi oriundo desse grupo empresarial.

ciava problemas de deficiências no transporte coletivo, más condições de circulação na zona urbana e falta de segurança no trânsito, entre outros.

A partir de 1983 são empreendidas alterações de peso na Metrobel, que passa a ser subordinada à Secretaria de Transporte, criada pelo novo governo. Tal vinculação administrativa não pode, entretanto, ser considerada como a principal causa da redução da sua autonomia. Por um lado, como uma sociedade anônima, era dotada de grande flexibilidade no seu âmbito de atuação. Por outro lado, dispunha de um quadro de pessoal respeitável, que apresentava legitimidade técnica no seio da burocracia estadual, enquanto a Secretária de Transporte era frágil do ponto de vista institucional, desprovida de controle sobre recursos financeiros e dotada de um incipiente corpo de funcionários.

As razões para a sua perda de autonomia vincularam-se, fundamentalmente, às mudanças na conjuntura política, que permitiram a manifestação de pressões fortes e contraditórias da parte dos diversos atores sociais, fossem eles usuários ou empresários, e à falta de controle sobre recursos críticos de ordem política e financeira, que lhe permitisse adaptar-se a esses novos tempos.

A Metrobel, que atuara até então com uma grande autonomia decisória, gozando de condições políticas para implantar projetos justificados somente por ser solução tecnicamente mais viável e eficiente, teria de se adaptar à nova situação. De um lado, lhe era imposta uma maior submissão às diretrizes do governo estadual e, de outro, lhe eram cobradas abertura e flexibilidade em relação às reivindicações e às pressões dos diversos atores do setor.

Este processo tem lugar nos anos 1980, em uma conjuntura nacional onde a crise financeira e o início do processo de redemocratização vêm expor as brechas político-institucionais e a fragilidade do sistema de planejamento metropolitano.

De fato, já a partir de 1979, a crise econômica produzida pelo fim do “milagre” havia reduzido sensivelmente os recursos federais e a parcela destes recursos repassada às regiões metropolitanas. O Plambel deixou de ser o órgão responsável pelo repasse de recursos federais e estaduais para os municípios da RMBH, papel que passou a ser exercido pela Secretaria de Planejamento (Fapemig, 1993).⁷

O poder público, nas suas diversas esferas, reorienta sua atuação: os grandes investimentos são substituídos por projetos mais modestos e “programas alternativos” e, no âmbito da política social, surge o apelo no sentido da participação popular (Azevedo & Prates, 1991).

Paralelamente, diversos novos atores expressam mais abertamente seu descontentamento com o regime. O processo de redemocratização vem propi-

⁷ Vale registrar que, até essa época, o Plambel ocupava o segundo lugar em termos de recursos para investimento previstos pelo orçamento do estado de Minas Gerais.

ciar a alteração das relações de poder, fortalecendo em especial as prefeituras e os chamados movimentos sociais urbanos cujas demandas nem sempre eram contempladas nas agendas das entidades metropolitanas. Há um crescente esvaziamento dos aparatos de gestão metropolitana, que perdem o espaço que lhes havia sido garantido no período autoritário.

Nesse sentido, pode-se afirmar que, enquanto representa um período de consolidação da instituição como principal agência de política pública no setor de transporte e tráfego, a segunda administração da Metrobel é, também, um momento em que a instituição perde muito da sua autonomia. Por imposição do governo estadual, foi, muitas vezes, levada a tomar decisões e a implementar políticas que, diferentemente do período anterior, não seriam postas em prática caso fosse considerada a lógica de manutenção do equilíbrio financeiro do sistema.

Muitas das propostas consideradas pelos técnicos da instituição como as mais viáveis e racionais para a solução de problemas não lograram êxito nem foram implantadas, em virtude da reação dos usuários, que conseguiram mobilizar apoio político suficiente para barrá-las. Do mesmo modo, a nova administração encontrou os empresários do setor fortalecidos, organizados em um sindicato moderno e atuante que congregava todas as empresas permissionárias do serviço de transporte coletivo da região metropolitana. Através dessa associação, dotada de uma infra-estrutura técnica capaz de controlar e processar todos os dados e informações referentes à operação do sistema, os empresários conseguiram forjar um mecanismo de pressão considerável, com força suficiente para encaminhar eficazmente os interesses do setor.

Nesse período ocorre, ainda, a discussão e o reajustamento da planilha de custos. De um lado, entre os técnicos da Metrobel já era evidente a necessidade de se promover alterações no sentido de que a planilha expressasse com maior clareza os custos da operação do sistema e os ganhos reais das permissionárias. De outro lado, os próprios empresários pressionavam para obter ajustamento de alguns itens que, na sua percepção, eram sub-remunerados na planilha em vigor. Os empresários, devido à força de seu *lobby*, lograram mudanças na planilha que resultaram em considerável incremento nos cálculos do custo de operação do serviço.

Com déficits significativos e privada de força política e de recursos financeiros para promover os necessários ajuste e modernização do sistema, a Metrobel não conseguia responder às crescentes demandas de ampliação na oferta do serviço de transporte. Apesar do esforço do seu corpo técnico na busca de apoio junto a diferentes atores políticos, tendo sido criados mecanismos de maior interação com os usuários, durante as administrações Tancredo Neves e Hélio Garcia a Metrobel perde, progressivamente, legitimidade frente à sua população-alvo.

Na verdade, pode-se creditar parte do desgaste sofrido pela Metrobel ao próprio formato institucional do modelo de gestão em vigor, que, aparentemente, eximia as empresas permissionárias de qualquer responsabilidade pelas deficiências dos transportes. Na verdade, pode-se constatar que os próprios empresários incentivavam os movimentos que demandavam a implantação de novas linhas ou o aumento do número de viagens, a pressionar a Metrobel.

Como as empresas permissionárias eram remuneradas pelo número de viagens e sempre se diziam aptas a aumentar o número de ônibus em circulação, os integrantes dos movimentos populares não entendiam as razões da recusa da Metrobel em conceder a autorização imediata para a implementação dessas medidas. Na verdade, a maioria dos usuários não conhecia os mecanismos de funcionamento da CCT, que tornam impossível aumentar a quantidade de viagens em condições de desequilíbrio financeiro entre tarifas — que remuneram os empresários — e os preços de passagens. Em suma, a concessionária passou, muitas vezes, a desempenhar o papel do “bandido”, enquanto as empresas puderam posar como os “mocinhos” da história.⁸

É este o cenário no qual é colocada uma das promessas da campanha de 1986 do então deputado Newton Cardoso na sua postulação ao governo do estado: resolver o problema representado pelo “péssimo serviço” de transporte metropolitano prestado pela Metrobel. Eleito governador, cria — através da Lei Estadual nº 9.527/87 — a Secretaria de Assuntos Metropolitanos, à qual ficam vinculados o Plambel e a Transmetro, autarquia estadual que substitui a Metrobel, extinta por este mesmo instrumento legal. Em 1992, com a extinção da Secretaria de Assuntos Metropolitanos, a Transmetro passa a ser vinculada à nova Secretaria de Transporte e Obras Públicas, sem, contudo, sofrer qualquer mudança significativa em sua atuação.

O novo formato institucional foi considerado por alguns analistas um avanço em relação à situação anterior, uma vez que, teoricamente, com a criação da Secretaria de Assuntos Metropolitanos, tanto “o organismo de planejamento metropolitano, ou seja, o Plambel, assim como a entidade responsável pela gerência dos transportes urbanos, a Transmetro, passaram a estar interligados em um fórum exclusivo e adequado para tratar as questões metropolitanas” (Ceurb, 1997). Todavia, diante da conjuntura política da época, considera-se essa interpretação equivocada.

Longe de ter significado um novo alento para o tratamento das questões metropolitanas, a criação da secretaria é logo seguida pela demissão de

⁸ Houve um caso peculiar em que o proprietário de uma empresa permissionária convocou a diretoria de um movimento de transporte de sua área de atuação até a garagem da empresa para mostrar os cinco ônibus novos que já havia comprado e “que não podia colocar em funcionamento devido à não autorização da Metrobel” (Azevedo & Castro, 1990).

parte do corpo técnico do Plambel. Os conselhos deliberativos e consultivos da RMBH praticamente deixam de ser reunidos, ficando suas decisões a cargo do governador do estado, ele mesmo um opositor contumaz à gestão metropolitana enquanto prefeito de Contagem.⁹ Nesse sentido, a extinção da Metrobel tratou-se muito mais de uma jogada política do novo governador visando a dar satisfação aos seus eleitores no cumprimento de suas promessas de campanha.

A Transmetro herda as atribuições, o patrimônio e o quadro de pessoal de sua antecessora. A única mudança relevante introduzida é representada pela troca da personalidade jurídica, que passa de sociedade anônima para autarquia, reduzindo-se sensivelmente a flexibilidade administrativa da nova instituição *vis-à-vis* a extinta Metrobel (Gouvêa, 1992).

3. O processo de institucionalização da RMBH no pós-Constituinte e a questão do transporte público

A Constituição Federal de 1988 veio estabelecer novos marcos para um acordo político institucional entre os vários atores que atuavam no cenário metropolitano. Forjada numa conjuntura na qual ocupava lugar de destaque a celebração de um novo pacto federativo, institucionalizou mecanismos de descentralização e democratização da gestão, aumentando consideravelmente a autonomia financeira dos estados e, especialmente, dos municípios.

Na realidade, a questão metropolitana não era vista pela Constituinte como prioritária. Muito ao contrário, como o arranjo institucional metropolitano vigente encontrava-se profundamente atrelado ao esvaziamento dos municípios e identificado com o autoritarismo do período militar, tudo apontava para uma não-política federal em relação ao tema. De fato, na Carta Magna é dado um tratamento genérico às regiões metropolitanas, delegando-o, de fato, aos estados. Abrindo a possibilidade de surgimento de estruturas institucionais de gestão mais flexíveis, adequadas às peculiaridades regionais, cabia, agora, à instância estadual a competência de criação de regiões metropolitanas, bem como a definição do modelo institucional que lhes daria sustentação.¹⁰

⁹ Durante seu primeiro mandato na prefeitura de Contagem — município precursor da industrialização na RMBH — Newton Cardoso toma a iniciativa de criação da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Granbel), onde os prefeitos da região metropolitana passam a ter um espaço autônomo para a discussão de problemas comuns.

¹⁰ “Os estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (art. 25 da Constituição Federal de 1988).

Entre as constituições estaduais, a mineira é a que dedica maior espaço à questão metropolitana, estabelecendo desde as diretrizes para a operacionalização do sistema de gestão, até os instrumentos de implementação de políticas. Cria o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano — em tese, principal fonte de recursos para investimentos na região — e os orçamentos anual e plurianual, especificando as despesas a serem realizadas pelos órgãos públicos setoriais na RMBH. Cria a Ambel — instância máxima de decisão quando do tratamento dos serviços de interesse comum — e define sua composição, sendo concedida ampla maioria aos representantes dos governos locais.

Atendendo aos pleitos amplamente advogados, são transferidos amplos poderes para os municípios, em comparação com a situação anterior, onde o processo decisório ficava totalmente à mercê do governo estadual. Supunha-se que os municípios, como principais defensores da ocupação desse espaço, passassem a utilizar o novo arcabouço institucional disponível para enfrentar seus problemas comuns.

Mas, apesar de constituir formalmente uma estrutura de gestão metropolitana aberta à participação, a Ambel tem-se mostrado inoperante e incapaz de processar as diferentes reivindicações de âmbito regional dos municípios.

Entre as dificuldades enfrentadas na operação do novo modelo de gestão observa-se, de início, a inexistência de uma consciência metropolitana entre boa parte dos membros da Ambel. Prevalece, ainda, entre prefeitos e vereadores, uma visão tradicional de cunho essencialmente local que, muitas vezes, dificulta ou se opõe à visão regional. Ao que tudo indica, apesar de terem conseguido resgatar parte significativa de sua capacidade de investimento e estruturar, mesmo que minimamente, a atividade de planejamento no interior do seu território, a ampla maioria dos municípios tem mostrado limites ao tratar das questões metropolitanas, o que se reflete no desempenho da Ambel.

Isto se deve, em parte, ao fato de as direções da Ambel terem sido, desde sua implantação, controladas por alianças dos pequenos municípios, em franca oposição aos municípios maiores, Belo Horizonte, Betim e Contagem. Se, por um lado, os pequenos municípios da região — em geral frágeis técnica, política e financeiramente — perceberam na estrutura organizacional da Ambel a possibilidade de aumentar seus respectivos cacifes políticos, os grandes municípios reagiram a esse movimento esvaziando o órgão pelo não-comparecimento às reuniões, exceção feita às assembléias específicas relativas ao aumento das tarifas de ônibus.

Neste sentido, pode-se dizer que, até o momento, os pequenos municípios têm tido uma “vitória de Pirro” na Ambel. O não-tratamento dos problemas metropolitanos nesse âmbito tem contribuído para agravar as desigualdades sócio-

espaciais, reforçando a oposição entre o núcleo e a periferia e aprofundando a crise financeira em vários municípios da região.

A área de transporte tem sido a única em que a Ambel atua de modo mais efetivo. Mas, ainda assim, as discussões e deliberações da assembleia metropolitana nessa área praticamente se restringem à definição dos reajustes das passagens.

A operação dos serviços de transporte e do sistema viário da região permaneceu, até 1994, nas mãos da Transmetro, que, nos seus oito anos de existência, não realizou qualquer inovação digna de registro, apresentando uma *performance* medíocre.

Não é de estranhar que a “pá de cal” nas pretensões da Transmetro em manter o controle desses serviços tenha sido lançada quando, em 1993, a prefeitura de Belo Horizonte — na época capitaneada pelo Partido dos Trabalhadores — decidiu assumir o controle das linhas da capital, sendo criada a empresa BHTrans, em conformidade com o estabelecido na nova Constituição.

Completamente esvaziada com a transferência paulatina do transporte coletivo da capital para a BHTrans, a Transmetro é extinta, passando as linhas metropolitanas para a responsabilidade de uma nova diretoria criada no Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais (DER/MG). Concomitantemente, dois outros municípios da RMBH tomam iniciativa semelhante à da prefeitura da capital. Em Betim — também dirigida pelo Partido dos Trabalhadores — nasce a empresa Transbetim e em Contagem — na época sob o comando do PSDB — é criada uma superintendência de transporte, subordinada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Entretanto, em vários dos municípios da RMBH, o DER continua a gerir o transporte intramunicipal, que é da competência exclusiva do governo local, por falta de estrutura técnica das prefeituras.¹¹ Neste contexto, chama a atenção o fato de que, em pesquisa recente, o transporte metropolitano não tenha tido destaque entre os principais problemas da região.¹² Do mesmo modo, a questão do tráfego aparece como um problema metropolitano apenas em três municípios, ainda que haja consenso entre os órgãos técnicos, tanto estaduais quanto municipais, em torno da necessidade de uma atuação mais decisiva nesta área.¹³

¹¹ Entrevista com Osias Baptista Neto, diretor de transporte metropolitano do DER/MG.

¹² Entrevistas realizadas com ocupantes de cargos do primeiro escalão das prefeituras municipais da RMBH, nos primeiros meses de 1996, como parte de projetos de pesquisa implementados em parceria entre o Ceurb e a FJP.

¹³ Segundo informações obtidas pelos autores em entrevista com dirigentes da Seplan-MG, haveria, atualmente, cerca de 700km de vias utilizadas pelo transporte coletivo em situação precária na RMBH (Ceurb, 1997; Fundação João Pinheiro, 1998).

Acredita-se que os principais problemas metropolitanos foram explicitados pelos entrevistados, quando da realização da pesquisa, em função de sua posição relativa no rol dos problemas regionais.¹⁴ Em suma, apesar das deficiências existentes, o serviço de transporte metropolitano encontra-se em operação desde a criação da Metrobel, passando pela Transmetro e, atualmente, com a Diretoria de Assuntos Metropolitanos do DER.

Alguns municípios têm, ainda, procurado realizar convênios entre si, como forma de buscar apoio e melhores condições operacionais para enfrentar problemas que extrapolam de fato a esfera especificamente local. Assim, concomitantemente com o gerenciamento realizada pelo DER, há, entre outros, convênios entre Belo Horizonte e Contagem no referente aos serviços de ônibus, de táxis e de transporte escolar. Estes convênios, de grande impacto por se tratar dos dois maiores municípios da Grande Belo Horizonte, possivelmente tornarão possível alcançar uma amplitude metropolitana na condução da política de transporte coletivo no âmbito local.

4. A lógica de atuação dos principais atores na nova arena institucional

À primeira vista, a fragilização do órgão metropolitano de gerenciamento do sistema de tráfego e transporte coletivo na RMBH — num processo decorrente das mudanças instituídas pela Constituição de 1988 — pode ser considerada um retrocesso em relação ao projeto idealizado por ocasião da criação da Metrobel. A Diretoria de Transporte Metropolitano do DER — atualmente responsável pelo gerenciamento do serviço na RMBH — enfrenta problemas das mais diversas ordens, decorrentes, principalmente, da inadequação do formato institucional do órgão. Com efeito, de acordo com as normas estabelecidas, teria direito a 4% da receita do sistema, o que significaria algo em torno de R\$1 milhão por mês. Esses recursos seriam mais do que suficientes para, entre outras medidas, o reaparelhamento do órgão e a contratação de pessoal, além da realização das obras de pavimentação nos trajetos do transporte público metropolitano. Entretanto, devido a procedimentos internos es-

¹⁴ Pesquisa de campo recente detectou que as administrações municipais da RMBH percebem a existência de inúmeras questões de cunho nitidamente metropolitano, sendo a mais importante na área de poluição hídrica. As questões do transporte e do trânsito metropolitano aparecem em segundo lugar, embutidas na rubrica “infra-estrutura e serviços públicos”, englobando esses últimos habitação, transporte e coleta de lixo. Do mesmo modo, constatou-se que, entre os 24 municípios da RMBH pesquisados, foram identificados 29 tipos diferentes de conselhos setoriais com participação comunitária, perfazendo um total de 130, sendo que destes somente cinco se referem à questão do transporte (Ceurb, 1997).

tabelecidos pela direção do DER, estes recursos têm sido carreados para o caixa único do órgão e diluídos por todo o estado.¹⁵

Viu-se que fatores de ordem política e institucional contribuíram para este processo de desgaste e esvaziamento do gerenciamento do serviço no âmbito metropolitano. Aparentemente houve um retorno à situação observada no início da década de 1980, quando havia inúmeros órgãos de diferentes níveis de governo envolvidos com o transporte da região.

Entretanto, este tipo de análise seria simplista, por vários motivos. As mais importantes prefeituras da RMBH — em especial a de Belo Horizonte, através da BHTrans — estão estruturadas para lidar com os desafios do transporte coletivo e do tráfego. O chamado Probus (Projeto de Reestruturação do Transporte Coletivo), programa de modernização do transporte coletivo em implantação em Belo Horizonte, ainda que de iniciativa municipal, deverá ganhar, gradativamente, uma abrangência metropolitana.

Pretende-se, até meados da próxima década, com o Probus, inspirado na conhecida experiência de Curitiba, revolucionar o serviço de transporte coletivo na RMBH, através da implantação de corredores troncais com linhas de grande fluxos de passageiros, rapidez operacional e de transbordo — abrangendo tanto o transporte por ônibus quanto através do metrô — alicerçadas em estações de integração, que deverão ser supridas por linhas alimentadoras de diferentes bairros. Os mentores deste programa esperam, concomitantemente, aumentar em muito a eficiência dos serviços e diminuir os custos para os usuários, uma vez que estes poderão, com um mesmo bilhete, viajar um número muito maior de quilômetros do que agora.

Independentemente das possíveis falhas, de dificuldades de ordem financeira e de questionamentos técnicos que possam ser feitos ao Probus, o início de sua implantação em Belo Horizonte desencadeou um frutífero processo de discussão envolvendo a BHTrans, o DER/MG e técnicos do governo estadual afeitos às atividades de planejamento urbano e de transporte, além das principais prefeituras da região, notadamente Betim e Contagem.

Simultaneamente, o processo em curso de estadualização do metrô de superfície, que apresenta uma grande interface com o Probus, incentiva e reforça a aglutinação dos diferentes atores envolvidos com os desafios institucionais do sistema de transporte coletivo da RMBH.

Um último argumento é representado pelo fato de que a BHTrans desempenha papel estratégico no sistema de transporte coletivo metropolitano, pois gerencia a maior parte das linhas de transporte coletivo da região e tem buscado trabalhar em coordenação com o DER/MG, apesar das relações entre os dois órgãos nem sempre serem harmônicas.

¹⁵ Segundo informações fornecidas pela Diretoria de Transporte Metropolitano do DER.

Frente à nova estrutura normativa de gestão para a RMBH — formalmente mais democrática que a anterior, mas com constrangimentos de ordem política e institucional que dificultam sobremaneira a formulação e implementação de políticas regionais consistentes e integradas — caberia discutir como os diversos atores envolvidos no gerenciamento e operação do serviço de transporte coletivo metropolitano têm-se comportado nessa nova arena.

De início, verifica-se que, apesar da ampla maioria de representantes dos municípios na Ambel, há, na prática, uma relação de subordinação entre os governos locais e o governo estadual. Em outras palavras, quando o único representante do Executivo estadual participa das reuniões, ele ocupa, inextinguivelmente, posição de centralidade. Isto ocorre porque — embora, em tese, o processo decisório metropolitano dependa essencialmente de um acerto entre os municípios — o governo estadual detém o controle da prestação de parte substancial dos serviços de interesse comum metropolitano, quais sejam, os serviços de abastecimento de água e energia elétrica, coleta de esgoto, abertura e manutenção de rodovias.

Até o presente, a concessão de poder aos municípios não foi acompanhada do necessário aporte de recursos financeiros, uma vez que o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, instituído há 10 anos pela Constituição estadual, não foi regulamentado. Em tese, há concordância entre os diversos atores envolvidos sobre a necessidade de regulamentação do fundo, condição *sine qua non* para a implementação consistente de políticas no âmbito dos serviços de interesse comum metropolitano. As dificuldades cruciais que vêm sendo enfrentadas referem-se às regras de contribuição e, especialmente, de alocação dos recursos do fundo.

Por que razão haveriam os municípios maiores — Belo Horizonte, Betim e Contagem — e o governo do estado de arcar com a quase totalidade dos recursos do referido fundo se, formalmente, lhes caberia modesta influência no processo de decisão sobre a alocação de verbas e, por conseguinte, irrelevantes ganhos políticos?

Do ponto de vista da operação dos serviços de transporte e trânsito, os resultados positivos alcançados decorrem de iniciativas que têm lugar no nível técnico, empreendidas por profissionais lotados nos órgãos estaduais e municipais, que, muitas vezes, se empenham na colaboração mútua no desenvolvimento de projetos. Todavia, isto não se tem refletido no planejamento integrado, especialmente por constrangimentos políticos.

O descompasso entre os procedimentos do dia-a-dia de administração das funções públicas e a estrutura da Ambel coloca um dilema: continua-se a enfrentar questões metropolitanas à margem da estrutura legal — tal como tem ocorrido atualmente no gerenciamento do transporte e do trânsito — ou é necessário repensar o formato institucional da Ambel, particularmente no que diz respeito à composição e funcionamento das câmaras técnicas setoriais?

Concebidas para oferecerem suporte técnico para o processo de tomada de decisões nas plenárias da Ambel, até recentemente estas câmaras eram compostas exclusivamente por prefeitos e vereadores. Ao restringirem-se a esses participantes, não permitindo que outros atores estratégicos ligados tanto a grupos da sociedade civil quanto a agências públicas prestadoras de serviços urbanos tomem parte de suas reuniões, as câmaras ficam impossibilitadas de cumprir seu papel: deixam de constituir o fórum onde os diversos atores envolvidos com as questões metropolitanas em pauta poderiam manifestar e discutir seus interesses, e não produzem as análises e alternativas técnicas capazes de subsidiar as discussões da assembléia.

No caso do reajuste das tarifas de ônibus metropolitanos — assunto de significativa complexidade técnica pela diversidade de elementos que envolve —, a câmara técnica setorial assim composta tem pouco a dizer. As decisões da Ambel são tomadas a partir do resultado de estudos realizados pela BHTrans em parceria com a Diretoria de Transporte Metropolitano do DER/MG, deixando à margem, além dos outros importantes agentes públicos e privados, até mesmo a grande maioria dos membros da plenária, que enfrenta dificuldades em acompanhar as análises realizadas.

Numa tentativa de superar essas sérias limitações e diante do consenso sobre a necessidade de reformulação, foi iniciada uma discussão sobre as possíveis alternativas de composição e funcionamento das câmaras. A Seplan/MG encaminhava à Ambel uma proposta que imprimia às câmaras setoriais um molde clássico de “conselhos”, tal como se apresentam hoje em boa parte das chamadas políticas públicas sociais (educação, saúde, criança e adolescente etc.). Neste novo formato, ganhariam peso as representações dos diversos grupos sociais e agências públicas de vocação urbana afetados pelas questões metropolitanas.

A proposta técnica da Seplan/MG sequer chegou a ser discutida na plenária metropolitana, optando a Ambel por uma reforma mitigada, onde foram mantidos a direção e 50% dos membros das câmaras setoriais nas mãos dos prefeitos e vereadores, inviabilizando, mais uma vez, que exercessem seu importante papel de assessoria. Interessante frisar que, mesmo frente aos estreitos limites da mudança, parte considerável dos vereadores que têm assento na Ambel protestou contra a “perda de espaço” nas câmaras técnicas setoriais.

De fato, como ilustra o episódio acima, o cenário da gestão metropolitana é marcado, entre outras coisas, pela tensão e disputa de espaço observadas na relação entre a Ambel e a Seplan/MG. Herdeira de parte das atribuições exercidas pelo Plambel — órgão de planejamento da RMBH que, sendo extinto em meados desta década, teve suas funções distribuídas entre a Fundação João Pinheiro e a Secretaria de Estado do Planejamento¹⁶ —, a Se-

¹⁶ Lei Estadual nº 12.153/96.

plan tem funcionado como secretaria executiva da Ambel, arcando com os custos de suas instalações físicas, dos equipamentos e de seus funcionários.

Também neste âmbito, alguns avanços significativos no trato das questões metropolitanas têm-se verificado à margem da estrutura formal de gestão. Utilizando como fórum a Associação dos Prefeitos da RMBH (Granbel), conseguiu iniciar, em parceria com a prefeitura de Belo Horizonte, discussões preliminares em torno da elaboração de um plano diretor metropolitano.

Merece registro, neste cenário, o desempenho da Granbel. Constituído uma associação civil que agrupa os prefeitos da RMBH, funciona como arena onde é articulada e encaminhada informalmente às agências estaduais e federais pertinentes a agenda de demandas dos municípios metropolitanos. Institucionalmente, este papel caberia à Ambel, criada pela Constituição estadual para a funcionar como fórum deliberativo político-administrativo de todas as questões metropolitanas. Todavia, diante das inúmeras restrições ao bom desempenho da assembléia, os prefeitos têm utilizado a Granbel como espaço alternativo para a discussão e o encaminhamento dos assuntos de interesse comum metropolitano, com resultados bem mais promissores.

Também na relação da Ambel com a sociedade civil — além das já mencionadas restrições observadas na composição e funcionamento das câmaras técnicas setoriais — podem ser identificados problemas relevantes, que permitem, ainda, uma reflexão sobre políticas públicas, reforma do Estado e seus paradigmas mais usuais.

O caso do processo de municipalização dos serviços de transporte e trânsito em cidades da RMBH é exemplar ao permitir evidenciar o equívoco de análises que procuram correlacionar de forma direta a descentralização do processo de tomada de decisões e de implementação de políticas públicas e o avanço da democracia. Constatou-se que a descentralização, ao invés de reduzir, tem aumentado a vulnerabilidade do poder público a pressões dos *lobbies*, especialmente quando empreendidos pelos proprietários das empresas permissionárias.

Ao proceder à licitação para renovar a permissão do serviço de transporte coletivo em Belo Horizonte, a BHTrans promoveu o aguçamento dos conflitos e contradições já observados em relação ao Setransp, sindicato das empresas de transporte, que se manifestou seja diretamente, seja via Ambel, entre outras formas de pressão, para promover a transferência de linhas sob a administração da capital para o DER.¹⁷

Outros dois municípios da região — Betim e Contagem —, que têm promovido a modernização de suas agências de gerenciamento do transporte, enfrentam obstáculos de diversas ordens e, até recentemente, restringiam sua atuação à definição de itinerários e operação das linhas locais.

¹⁷ *Estado de Minas*, 10-2-1998, p. 25, caderno Gerais.

Ressalte-se, ainda, que as políticas de transporte coletivo da RMBH apresentem especificidades institucionais que afetam fortemente a composição de interesses e alianças entre os diversos atores metropolitanos, sobrepondo-se, inclusive, a divergências político-partidárias. As duas últimas administrações estaduais de Minas Gerais (Hélio Garcia e Eduardo Azeredo), *vis-à-vis* os governos municipais de Belo Horizonte (Patrus Ananias e Célio de Castro), foram sustentadas por partidos que mantinham forte oposição entre si. Por que razões, apesar de pertencerem a agremiações rivais, os governadores e os prefeitos da capital mantiveram um acordo implícito no que tange à questão do transporte metropolitano?

Por que o governo estadual, mesmo quando pressionado pelo sindicato patronal, das empresas permissionárias, evitou um confronto aberto com a prefeitura, que tinha como estratégia liderar o planejamento e gerenciamento do serviço de transporte na RMBH? Numa perspectiva institucional-legal, o governo estadual, através do DER, poderia lançar mão de recursos através dos quais reduziria consideravelmente as margens de atuação da BHTrans, avocando para si muitas das linhas que ainda hoje se encontram sob a jurisdição da empresa municipal.

As razões para este comportamento aparentemente “amigável e tolerante” do governo estadual podem ser buscadas, de modo especial, no formato institucional de gestão do transporte público atualmente vigente na RMBH.

A manutenção da Câmara de Compensação Tarifária — mesmo após a extinção da Transmetro, agência de caráter exclusivamente metropolitano — permitiu que as linhas da capital continuassem a subsidiar o transporte coletivo metropolitano. Assim, qualquer confronto nesta área, cujos resultados desagradassem fortemente ao governo municipal, poderia conduzir à retirada desses subsídios, obrigando o governo estadual a assumi-los, através dos recursos do Tesouro, ou a arcar com o ônus político que representaria a elevação significativa do preço das passagens das linhas que atendem aos demais municípios da RMBH.

Assim, a preocupação em evitar o desgaste político ou financeiro que lhe seria imputado contribuiu, durante longo período, para garantir um bom relacionamento e, muitas vezes, a cumplicidade, entre os dois níveis de governo, apesar de sua oposição político-partidária. Todavia, mais recentemente, este “pacto de cavalheiros” foi quebrado, com a discordância da BHTrans em promover o aumento das passagens dos ônibus da capital, desvinculando-os do aumento geral das tarifas.¹⁸

¹⁸ Segundo informações da Diretoria de Transporte Metropolitano do DER/MG, mesmo quando os repasses vinham sendo efetuados, já havia, a partir de meados de 1990, um processo de redução gradativa dos subsídios, uma vez que, enquanto se observava um crescimento da ordem de 0,7% ao ano das linhas superavitárias, que serviam a Belo Horizonte, o incremento das linhas metropolitanas subsidiadas era, em média, de 2,1%.

Concomitantemente, cessou o repasse de recursos para o DER/MG estipulado pela Câmara de Compensação Tarifária. Isto significou, na prática, uma “saída branca” da BHTrans da CCT, o que pode vir a representar um golpe de morte para aquela empresa.

Apesar das divergências e da complexidade dessa arena — que envolve inúmeros atores com interesses e paradigmas diferenciados de atuação, além de apresentar um quadro institucional bastante fragilizado —, há consenso sobre a necessidade de se criar ou aprimorar arranjos institucionais que facilitem a interação e coordenação das atividades desenvolvidas pelas diferentes agências públicas e privadas que atuam no setor.

5. Considerações finais: os desafios para a reestruturação institucional do transporte coletivo

Parte importante do desafio institucional do transporte coletivo na Grande Belo Horizonte encontra-se umbilicalmente ligado às transformações que venham a ocorrer no arcabouço institucional mais amplo de gestão da RMBH, e que afetam a governança dos serviços e atividades de vocação metropolitana.

Pode-se dizer que a política para as regiões metropolitanas no Brasil já passou por duas grandes fases. A primeira foi marcada pela centralização das decisões e dos recursos nas mãos do governo federal. Apesar do forte componente autoritário do modelo, havia uma estrutura institucional e disponibilidade de recursos financeiros que permitiram a implementação de vários projetos nas áreas de transporte coletivo e tráfego metropolitano.

O segundo momento, marcado pelo neolocalismo¹⁹ pós-Constituição de 1988, foi de hegemonia de uma retórica municipalista exacerbada, onde a questão metropolitana era identificada, *in limine*, com o desmando do governo militar e, simultaneamente, como uma estrutura institucional padronizada e ineficaz.

Mais recentemente, a partir de meados dos anos 1990, há o ingresso numa nova fase, na qual se constata um processo de estabelecimento de parcerias entre municípios, muitas vezes à margem do aparato institucional metropolitano, para enfrentar questões setoriais que transcendem a esfera local.

Contrariamente ao primeiro momento, os dois últimos são marcados pela ausência de políticas regulatórias consistentes e de financiamentos federais voltados para as áreas metropolitanas,²⁰ Embora, teoricamente, o forma-

¹⁹ Para um maior aprofundamento do conceito de “neolocalismo” ver Melo (1993).

²⁰ No âmbito federal, os poucos avanços observados mais recentemente referem-se ao surgimento de redes nacionais visando à troca de experiências entre órgãos que tratam da questão metropolitana, no enfrentamento dos problemas nessas regiões (Fundação João Pinheiro, 1998).

to institucional da RMBH seja descentralizado e democrático ao conceder o poder de decisão ao conjunto dos municípios, observam-se, na prática, graves problemas do ponto de vista operacional, entre os quais se destaca o desinteresse tanto dos municípios maiores quanto do governo estadual em participar mais ativamente da Ambel. O não-envolvimento destes importantes atores tem conduzido a uma fragilidade institucional e política da assembléia metropolitana.

No centro dos problemas enfrentados encontra-se a definição de critérios para o rateio das despesas e dos investimentos, diretamente vinculada à relação entre a cidade-pólo e os demais municípios da região. Belo Horizonte, Contagem e Betim, bem como o governo do estado, resistem a uma regulamentação do Fundo Metropolitano, pois, ao que tudo indica, seriam responsáveis pelos maiores aportes de recursos, sem se beneficiarem de uma contrapartida proporcional no que diz respeito ao processo de tomada de decisão quanto à alocação desses recursos. Neste caso, os pressupostos elementares da lógica da ação coletiva indicam que o comportamento do governo do estado e desses municípios não chega a surpreender, já que os custos financeiros seriam incomensuravelmente maiores do que os possíveis retornos políticos.

Pode-se, portanto, concluir que a *performance* da Ambel corrobora as análises de Marta Arretche (1996), que mostram que nem sempre o processo de descentralização significa aumento de eficiência e de democracia, tal como sugere uma visão ingênua amplamente compartilhada na última década por alguns setores da militância política (ONGs, movimentos sociais e partidos políticos), por segmentos do corpo técnico governamental e por parte considerável da literatura acadêmica sobre o tema.

De fato, o caso da RMBH é paradigmático ao evidenciar o equívoco das teses que vinculam mecanicamente a descentralização do processo de tomada de decisão com a ampliação da democracia. Ficou claro que o novo formato institucional de inspiração descentralizante, ao invés de restringir, ampliou sua vulnerabilidade à pressão de interesses de grupos econômicos envolvidos nas políticas metropolitanas, como foi evidenciado na questão do transporte.

O grande desafio que se coloca para a reestruturação do serviço de transporte metropolitano é o de se forjar uma nova articulação institucional aceita e legitimada por todos os atores políticos envolvidos com a questão: municípios grandes e pequenos, governo do estado, DER/MG, sindicato dos trabalhadores e patronal das empresas permissionárias, entidades da sociedade civil e usuários. Sem cair nos excessos do passado, outra conclusão possível frente às análises realizadas é que cabe ao governo estadual, especialmente através da Seplan, papel relevante neste processo de articulação dos atores que atuam na área.

Em termos de uma proposta inicial, setores ligados ao planejamento da RMBH na Administração estadual deveriam formular e capitanear o encaminhamento de proposta de criação de uma agência reguladora do transporte no nível metropolitano, com a função de gerir, conjuntamente, o transporte coletivo por ônibus e o metrô de superfície.

É verdade que os críticos dessa iniciativa temem a volta de uma agência nos moldes das antigas “Metrobel/Transmetro”, sob o controle do governo estadual. Entretanto, a idéia é de criação de um órgão em que se garantisse a administração compartilhada entre o estado e os municípios, contando com um corpo de funcionários de alto nível, bastante enxuto. Nesse sentido, o modelo se distanciaria de suas antecessoras metropolitanas e mesmo da BHTrans, uma vez que seriam privilegiadas as atividades normativas gerais, sendo transferida para as empresas parte significativa das muitas atividades de planejamento hoje realizadas pela concessionária municipal.

Em suma, ainda que não haja uma prescrição definitiva, as possibilidades de mudança, tanto para a assembléia metropolitana quanto, e em particular, para o setor de transporte e trânsito, encontram-se em aberto. Por este prisma, os projetos que devem causar, a médio prazo, impactos significativos no *status quo* do setor de transporte público metropolitano — o Probus e o metrô de superfície — podem funcionar como estímulo seletivo para o deslanche de uma discussão profícua sobre o reordenamento institucional do sistema metropolitano de transporte coletivo.

Referências bibliográficas

- Ambel (Assembléia Metropolitana de Belo Horizonte). Legislação institucional. Belo Horizonte, 1993. mimeog.
- Araújo Filho, Valdemar Ferreira de. Antecedentes político-institucionais da questão metropolitana no Brasil. In: Cardoso, Elizabeth Dezouart & Zveibil, Victor Zaluar (orgs.). *Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas*. Rio de Janeiro, Ibam, 1996.
- Arretche, Marta T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, 11(31):44-66, jun. 1996.
- Azevedo, Sérgio de & Castro, Mônica da Mata Machado. State management of public transportation as an alternative to both privatization and nationalization of bus service: a case study of the metropolitan area of Belo Horizonte, Brazil. *Public Administration and Development*. London, Royal Institute of Public Administration, 10(1), Jan./Mar. 1990.

- & Prates, Antônio Augusto P. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo, Vértice, Anpocs, 1991.
- Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 24 de janeiro de 1967*.
- . *Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988*.
- Cardoso, Elizabeth & Zveibil, Victor Z. (orgs.). *Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas*. Rio de Janeiro, Ibam, 1996.
- Cintra, Antônio Octávio. Planejando as cidades: política ou não política. Trad. Haydn Coutinho Pimenta & Maristela Sette. In: Cintra, Antônio Octávio & Haddad, Paulo Roberto (orgs.). *Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978. cap. 3, p. 167-253.
- Ceurb (Centro de Estudos Urbanos). Desigualdades sociais e políticas públicas na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Relatório de pesquisa apresentado ao CNPq. Belo Horizonte, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFMG, 1997. mimeog.
- Fapemig. Política regulatória e interesses sociais no âmbito urbano: o caso da RMBH. Belo Horizonte, 1993. mimeog.
- Fernandes Júnior, Edésio. O ordenamento jurídico-institucional das regiões metropolitanas brasileiras. Belo Horizonte, Plambel, DT/EB, 1984. mimeog.
- Fundação João Pinheiro. Gestão metropolitana e desigualdades sociais na RMBH. Relatório de pesquisa apresentado à Fapemig. Belo Horizonte, Convênio Ceurb/UFMG e Centro de Estudos Municipais e Metropolitano da FJP, 1998. mimeog.
- Gouvêa, Ronaldo Guimarães. A gestão dos transportes públicos em Belo Horizonte: uma questão metropolitana. Belo Horizonte, UFMG, 1992. (Dissertação de Mestrado.)
- Guia, Virgínia Rennó dos Mares. O controle do processo de parcelamento do solo e a expansão urbana na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte, UFMG, 1993. (Dissertação de Mestrado.)
- Maciel, Eliane Cruxên Barros de Almeida. Região metropolitana e poder. Belo Horizonte: UFMG, 1985. (Dissertação de Mestrado.)
- Melo, Marcus André, B. C. *Democracia, neolocalismo e mal-estar social: a geometria política da Nova República*. Rio de Janeiro, Iuperj, 1993. (Cadernos de Políticas Públicas.)
- . Gestão urbano-metropolitana, neomunicipalismo e empresarismo local. Recife, 1997. mimeog.
- Metrobel. *Metrobel: do planejamento à ação*. Belo Horizonte, 1981.

Minas Gerais. *Constituição do estado de Minas Gerais, promulgada em 21 de setembro de 1989.*

Pacheco, Regina S. Gestão metropolitana no Brasil: arranjos institucionais em debate. In: Valladares, Lícia & Coelho, Magda P. (orgs.). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1995.

Plambel. *Plano Metropolitano de Transportes. Programa para aumento da capacidade operacional de transporte e trânsito*. Belo Horizonte, Plambel, 1975.

Werneck, Ney Pereira F. Região Metropolitana de Belo Horizonte: algumas considerações e proposta para discussão. Belo Horizonte, 1984. mimeog.