O transporte urbano como política sócio-econômica: uma perspectiva latino-americana*

Enrique Saravia**

Sumário: 1. Considerações gerais; 2. Transporte.
Palavras-chave: políticas sócio-econômicas; transporte urbano.

"Reinventar o governo" não é uma preocupação exclusiva de algumas sociedades pós-industriais. A América Latina não está alheia a esse drama. Programas de ajuste estrutural recomendados para países em desenvolvimento por instituições financeiras internacionais levaram à redução do gasto público, à privatização de numerosas atividades mas, ao mesmo tempo, à piora das condições sociais. A história dos países daquela região, desde o fim da II Guerra Mundial, mostra que os esforços para melhorar a renda nacional não consideraram a situação das camadas sociais mais baixas. Há algumas políticas que associam intrinsecamente aspectos sociais e econômicos. Este artigo demonstra que este é o caso da política de transporte público, porque ela afeta a produção e, ao mesmo tempo, o bem-estar social.

Urban public transportation as a socioeconomic: a Latin American perspective

"Reinventing government" is not an exclusive concern of some post-industrialized societies. Latin America is not alien to this drama. Structural adjustment programs recommended to developing countries by international financial institutions have led to a reduction in public expenditure, to the privatization of numerous activities, and, at the same time, to worsening social conditions. The history of the countries of that region, since the aftermath of World War II, shows that the efforts to improve the national income did not take into account the situation of the lower social layers. There are some policies that join intrinsically both social and economic aspects. This article shows that this is the case of urban transportation policies, because they affect production and, at the same time, social welfare.

> *"Segundo o sistema da liberdade natural, ao soberano cabem apenas três deveres (...) primeiro, o dever de proteger a sociedade contra a violência e a invasão de outros países independentes; segundo, o dever de proteger, na medida do possível, cada membro da sociedade contra a injustiça e a opressão de qualquer outro membro da mesma, ou seja, o dever de implantar uma administração judicial exata; e, terceiro, o dever de criar e manter certas obras e instituições públicas que jamais algum indivíduo ou um pequeno contingente de indivíduos poderão ter interesse em criar e manter, já que o lucro jamais poderia compensar o gasto de um indivíduo ou de um pequeno contingente de indivíduos, embora muitas vezes ele possa até compensar em maior grau o gasto de uma grande sociedade."*
>
> Adam Smith, *A riqueza das nações*.

* Artigo recebido em set. e aceito em nov. 1997. Uma primeira versão deste artigo foi apresentada no foro técnico internacional sobre *O futuro dos serviços públicos — critérios e metodologias para determinar as responsabilidades do Estado*, organizado pela ONU e pelo Instituto Internacional de Ciências Administrativas e realizado em Nova York em abril de 1996.

** Professor da EBAP/FGV e ex-diretor do Projeto Regional das Nações Unidas para a Reforma do Estado na América Latina e no Caribe.

1. Considerações gerais

Visão geral

Na busca por soluções para a crise do Estado, as sociedades modernas tentam construir novas parcerias entre o Estado, os políticos, os administradores, a classe empresarial e a população. Todos em um diálogo permanente com as organizações internacionais, as corporações transnacionais e os outros países, atuando no escopo da tão falada "globalização".

"Reinventar o governo" não é uma preocupação exclusiva de algumas sociedades pós-industriais. Todos os países do mundo estão assistindo à queda de antigas tradições e velhas instituições. Em alguns deles, de forma dramática; em outros, silenciosamente; em todos, de maneira penosa.

A América Latina não está alheia a esse drama. A crise financeira do Estado, a dívida externa, o desemprego, os índices negativos de bem-estar social, a luta contra o tráfico de drogas e a criminalidade, a corrupção, a poluição e outras questões ambientais constituem exigências permanentes para uma ação rápida do Estado e dos grupos sociais organizados. Esforços estão sendo feitos: o Chile, a Argentina e o Brasil mostram, de formas diferentes, a adaptação de diversas fórmulas a situações distintas. Os programas de ajuste estrutural que as instituições financeiras internacionais recomendam para os países em desenvolvimento levaram à redução do gasto público, à privatização de numerosas atividades e, ao mesmo tempo, à piora das condições sociais.

O que está acontecendo na Europa e nos EUA ocorre também na América Latina. O conhecimento teórico chega *on-line* tanto aos foros acadêmicos quanto às instituições de pesquisa. As firmas de consultoria importam imediatamente todas as técnicas da moda que estão sendo vendidas nos países centrais. Essa importação acrítica de conhecimento estrangeiro é um ingrediente adicional para o caos.

Políticas públicas

O processo de política pública aparece como uma forma moderna de lidar com incertezas decorrentes das mudanças ambientais rápidas. É o resultado dos esforços feitos por alguns países europeus, o Japão, os EUA e o Canadá para responder de uma forma mais eficiente às necessidades sociais.

Na América Latina, o Chile aplica os critérios e técnicas de política pública em algumas áreas de ação governamental. Em outros países, com exceção de algum setor específico, as políticas públicas são um mero discurso político e tecnocrático. No entanto, pode-se analisar formas de condução das atividades do governo através das categorias de política pública. As etapas normalmente aceitas em matéria de política pública — formulação, implementação e avaliação — precisam de um certo grau de especificação na América Latina.

É necessário, por exemplo, distinguir elaboração de formulação. A primeira é a preparação da decisão política; a segunda é a decisão política — ou a decisão tomada por um político ou pelo Congresso — e sua formalização através de uma norma jurídica.

A implementação também precisa ser mais detalhada na América Latina. É necessário separar a implementação propriamente dita, que é a preparação para a execução (ou, em outras palavras, a elaboração de planos, programas e projetos), da execução, que é colocar em prática a decisão política.

A distinção é necessária porque cada uma das etapas mencionadas é campo para tipos diferentes de barganha, como será analisado mais adiante em relação ao setor de transportes urbanos.

Políticas sociais

Há uma conscientização crescente no sentido de que as políticas econômicas implementadas nas últimas duas décadas na América Latina, apesar de eventuais resultados macroeconômicos positivos, levaram ao agravamento da pobreza.

A partir do final da II Guerra Mundial, a história dos países dessa região mostra que os esforços realizados para melhorar a renda nacional não levaram em consideração a situação das camadas sociais mais baixas.

Como Hofferbert e Hofferbert (1992:331) declaram, "sempre existiu preocupação sobre o princípio do gotejamento (*trickle-down*), isto é, até que ponto os que estão na parte inferior da escala econômica obteriam uma parcela justa, se comparados aos beneficiários situados no topo da estrutura econômica nacional. Kusnetz acalmou as ansiedades primeiras sobre a eqüidade social com a hoje famosa teoria da distribuição de renda do U-invertido: o investimento inicial de capital e o desenvolvimento da infra-estrutura produziriam uma concentração inicial no topo, a partir da qual a redistribuição fluiria posteriormente. Essa estratégia, ainda que sólida em sua base empírica, é inaceitável (independentemente de estar ou não errada) para muitos observadores. Com efeito, é difícil aceitar que se possa forrar os bolsos das elites tradicionais com uma parcela considerável que transborda para as colunas de lucro das empresas estrangeiras, em nome de se fazer o bem para os pobres do mundo".

A realidade mostrou, e o "milagre brasileiro" é o exemplo mais expressivo nesse sentido, que o crescimento não garante uma diminuição da desigualdade de renda. Como Hofferbert e Hofferbert afirmam, "os ricos ficaram mais ricos muito mais depressa do que os pobres".

Mas a história não é um experimento acadêmico asséptico. Muitas pessoas foram sacrificadas porque seus países adotaram políticas econômicas ortodoxas. Atualmente, a situação social está cada vez mais grave e perigosa. A ONU está pedindo uma cuidadosa atenção às políticas sociais. Conforme concluiu o encontro de especialistas de agosto de 1995, "os custos em termos de sofrimento huma-

no para amplos setores da população mundial são de tal magnitude que a busca por soluções sociais deve permanecer no centro da atenção pública pelas próximas três décadas ou mais. A Conferência de Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social deu novo ímpeto à questão do desenvolvimento social e conclamou as sociedades a estabelecerem contextos para o desenvolvimento social baseados em uma cultura de cooperação e parceria" (United Nations, 1995).

Políticas sócio-econômicas: o transporte como política sócio-econômica

Há uma crítica crescente sobre a falta de articulação entre as políticas econômicas e sociais. Os programas de ajuste estrutural implementados na América Latina não levaram em consideração, nos estágios iniciais, seus possíveis resultados sociais. Conseqüentemente, os indicadores de educação, saúde, segurança social, moradia, emprego e outras áreas sociais mostram uma situação difícil, que vem piorando com o tempo.

Existem políticas que associam intrinsecamente aspectos sociais e econômicos, como é o caso da política de emprego. Outro exemplo é o das políticas de transporte urbano, uma vez que afetam a produção e, ao mesmo tempo, o bem-estar social.

2. Transporte

Paradigmas do serviço público

Os serviços públicos foram influenciados pela situação acima descrita. A história dos últimos anos é a de uma sucessão de crises, decadência, fracassos e sucessos, privatização e diferentes formas de parceria entre os setores público e privado. Não há soluções definitivas: mesmo considerando algumas melhoras recentes, em todos os países, a relação entre qualidade do fornecimento dos serviços públicos e satisfação do usuário está hoje em pior situação do que logo depois da II Guerra Mundial. Há esforços importantes em andamento, tais como as estradas de ferro na Argentina e os sistemas de telecomunicações em diferentes países. Mas para o cidadão comum a situação continua em declínio.

O conceito básico de serviço público é fornecido, na América Latina, pelo direito administrativo. O princípio geral é de que é possível distinguir as "necessidades coletivas essenciais", que dão lugar a atividades tipicamente estatais e que são satisfeitas pelos *serviços administrativos*, das "necessidades coletivas instrumentais", que são atendidas pelos *serviços públicos*.

A sociedade organiza os serviços públicos para satisfazer necessidades que, mesmo sendo coletivas, são sentidas individualmente.

Uma das definições tradicionais é a do jurista francês Hauriou (1919:25), que considera serviço público um serviço técnico fornecido de forma regular e continuada para a satisfação de uma necessidade coletiva e por uma organização pública.

Os serviços públicos abrangem empreendimentos diferentes. Este artigo focaliza um deles, que é o transporte. Este é também um domínio muito amplo, que abrange o transporte aéreo, o transporte fluvial e marítimo, as estradas de ferro, os caminhões, ônibus e automóveis, além da infra-estrutura para que eles operem: aeroportos e sistemas de navegação aérea, embarcações e portos, trilhos, estações e sinalizações, estradas de rodagem e assim por diante são motivo de preocupação para os governos e as sociedades. Tentaremos, portanto, focalizar o tipo de transporte mais relacionado com as políticas sociais, que é o transporte urbano de massa.

Diferentes atores se apresentam no palco do transporte urbano. O governo, políticos, administradores, interesses disfarçados e a população em geral estão à procura de diferentes tipos de trocas e alianças.

Como explica Sue Richards (1994:7), desde a década de 70 a administração pública vem sendo afetada por mudanças de paradigma no que se refere à relação entre todos esses atores.

O paradigma tradicional é o da administração pública, onde não há distinção entre o cliente, o eleitor e o cidadão. Os papéis não estão diferenciados. Os provedores do serviço público são responsáveis perante os líderes políticos, e estes perante os eleitores. Nesse paradigma, os políticos são os que estabelecem os padrões do serviço público.

O segundo elemento é o provedor do serviço. Sua legitimidade vem do conhecimento que ele possui sobre o processo de produção do serviço. Na medida em que os políticos não definem os detalhes da política de um serviço, os profissionais preenchem o vazio. Eles usam sua influência na etapa da elaboração da política, bem como na de implementação. Os provedores de serviços, especialmente aqueles que têm um *status* profissional, promovem os valores que ressaltam seu conhecimento e especialidade. Os políticos enfatizam os valores de seus programas de ação e ambos convergem para uma tarefa comum através do papel do administrador.

O paradigma da eficiência apareceu no Reino Unido como uma conseqüência das políticas conservadoras da década de 80. O pressuposto básico é que as organizações do setor público são ineficientes devido à falta de competição, e por isso é necessário aplicar mecanismos de mercado. O papel do administrador público é pressionar os provedores para obter eficiência. A missão do gerente é alcançar os objetivos do político a baixo custo e com grande eficiência.

O paradigma do cliente é o mais recente. Ele dá uma justificativa aos administradores e provedores para trabalharem juntos na busca do objetivo comum de conseguir uma melhor qualidade do serviço.

No Reino Unido, a *Carta do cidadão* (*Citizens' chart*) fornece ao usuário do serviço público um marco para defender seus interesses, estabelecendo padrões mínimos de desempenho para cada serviço. A implementação da carta, na medida em que ela atribui ao governo central o papel de defensor de cada cliente contra os produtores monopolistas de serviços públicos, mostra que a relação cliente-serviço público não estava fechada: o interesse público continua presente, representado pelas autoridades governamentais.

Esta é a razão pela qual os gerentes públicos cuja função é definir estrategicamente as políticas estão interessados nas implicações no nível macro, ou seja, na "autorização do cidadão" como algo diferente da "autorização do cliente", no nível micro. A diferença entre o cidadão e o cliente é que este normalmente persegue um interesse individual, enquanto o cidadão pode aceitar decisões contrárias a seus interesses se ele considerar que estão sendo tomadas para beneficiar a comunidade.

O transporte urbano na América Latina

Qual é a situação do transporte urbano de passageiros na América Latina? Em princípio, ele está integrado por ônibus, trens urbanos, metrôs, táxis e, em poucos casos, por ônibus elétricos, bondes e outras classes de transporte urbano de massa. O transporte privado é composto por carros e ônibus escolares e de empresas. Em alguns países, houve enormes investimentos, nos últimos anos, para construir infra-estrutura de transportes, como metrôs e viadutos. Mas a situação está cada vez mais difícil. Em São Paulo, milhares de pessoas têm de andar vários quilômetros por dia porque as passagens de ônibus e metrô são muito caras para elas. No Rio de Janeiro, muitas pessoas dormem na rua porque a passagem entre o local de trabalho e o de moradia absorveria grande parte do salário. Caracas exibe um magnífico metrô, mas os ônibus para levar os passageiros aos lugares distantes das estações do metrô são precários ou inexistem; conseqüentemente, as pessoas têm de viajar em ônibus e *vans* ilegais e pouco seguros, ou simplesmente caminhar quilômetros. O transporte de Manágua é composto de velhos caminhões e antigos ônibus escolares que levam passageiros de forma ineficiente e perigosa. Engarrafamentos em Buenos Aires, Cidade do México, Caracas, Bogotá, Santiago e em todas as principais cidades brasileiras provocam a perda de milhões de horas de trabalho por dia.

As fábricas de automóveis estabelecidas na região estão indo muito bem, da mesma forma que os importadores de carros. A melhoria da situação econômica em alguns países permite que as pessoas comprem carros novos. A propriedade e o uso do carro são vistos como uma conseqüência da liberdade pessoal e da prosperidade, e esta percepção é reforçada pelo *marketing* e pela propaganda. O custo financeiro do uso de ruas e avenidas é efetivamente zero, e os custos da motorização são percebidos como baixos (pouco mais que o preço do combustível), se

comparados aos do transporte público. Em algumas cidades, existem controles e taxas pelo estacionamento na área central, mas isso dificilmente consegue elevar o custo percebido da motorização ao do transporte público. O carro particular é percebido como mais agradável e prático (Lesley, 1993:27).

Mas, por outro lado, os problemas vão piorando. O aumento de acidentes leva a uma elevação dos custos hospitalares. O barulho e a poluição se tornam críticos nas cidades do México, Bogotá, São Paulo e Santiago e continuam perigosos em todas as cidades de grande porte. De fato, o transporte é o único setor no qual a emissão de dióxido de carbono e outros poluentes tóxicos continua a crescer (Mathew, 1993:41).

O aumento do trânsito, combinado à diminuição radical de investimentos em obras públicas, produziu uma grave deficiência de infra-estrutura rodoviária. Mais carros produzem mais congestionamentos e, conseqüentemente, mais dificuldades para o transporte público. Quando se constroem vias expressas, as pessoas pensam que os atrasos normais e outras dificuldades do trânsito desaparecerão, e então adquirem ou usam mais veículos. E assim o círculo vicioso continua. Além disso, mais rodovias significam mais investimentos na sua construção e manutenção e menos dinheiro para outros meios de transporte público.

Como já foi explicado, as políticas públicas, da mesma forma que os serviços públicos, são palcos naturais para a barganha entre vários atores sociais. A construção recente de metrôs em algumas cidades latino-americanas mostrou uma aliança muito produtiva entre a administração pública, as instituições públicas de desenvolvimento, bancos privados e firmas de engenharia. Todos se beneficiaram e, em alguns casos, de uma forma ilegal: a suspeita de pagamento de grandes propinas foi amplamente difundida. A população saiu beneficiada porque os novos metrôs melhoraram sensivelmente os padrões normais de vida.

Em outros casos, a aliança não beneficiou a população. Quando os cidadãos não têm poder de barganha, sua situação fica muito difícil. É o caso, por exemplo, de um grande número de colombianos que vivem como imigrantes em Caracas; eles não contam, porque não são eleitores (o voto na Venezuela não é obrigatório nem permitido aos estrangeiros). A conseqüência é que eles têm de andar para chegar a seu local de trabalho ou pagar preços altos aos motoristas ilegais ("piratas"). Em outros lugares, nem mesmo os eleitores têm poder de barganha como cidadãos, porque a corrupção eleitoral faz com que o voto perca o valor de instrumento de pressão política.

De qualquer forma, não poderá haver medidas saudáveis enquanto continuarem os baixos níveis de renda pessoal combinados com a precariedade da articulação social. Os subsídios do governo para o transporte público são soluções superficiais que contribuem para a corrupção e as práticas ruins. São o tipo de medida populista cuja conseqüência principal e direta é o aumento do déficit fiscal.

As empresas privadas de transporte normalmente se organizam em *lobbies* poderosos que se movimentam quando as passagens — ou subsídios — estão sen-

do negociadas. Tais *lobbies* servem também para obter empréstimos generosos para a compra de veículos e para pressionar em favor da construção de obras de infra-estrutura. O controle público é normalmente fraco e há muitas possibilidades de corrupção.

No Brasil, a maior parte do mercado pertence a operadores do setor privado, mas os mecanismos do mercado não têm capacidade suficiente para controlar o fornecimento de transporte público. Os motivos, para Fagnani e Cadaval (1989), seriam o baixo nível de renda do usuário, externalidades negativas fortes — custos ascendentes — e o crescente congestionamento do trânsito.

Outro caso sério de má administração é a falta de manutenção que sofre a infra-estrutura do transporte público. O relatório do encontro de especialistas da ONU em agosto de 1995 enfatiza o problema: "Uma barreira grave para o desenvolvimento sustentável em quase todos os países em desenvolvimento tem sido a crônica incapacidade dos fornecedores de infra-estrutura em manter as instalações através de programas de conservação adequados. As conseqüências da falta de manutenção limitam muito a eficiência de todos os setores da infra-estrutura. Com o tempo, a manutenção ruim leva diretamente à queda da qualidade do serviço e ao aumento do custo para os usuários".

O relatório estabelece que as causas dessa situação são "a falta de recursos, pessoal não-qualificado, planejamento inadequado dos projetos e falta de coordenação. Mas talvez a razão mais significativa tenha sido a preferência sistemática pelas novas construções, em detrimento da manutenção e até da operação eficiente. A natureza atual das dotações financeiras reforça esta tendência" (United Nations, 1995:14, §§ 52 e 53).

Tentativas de solução

Alguns países na região têm-se esforçado para minimizar os efeitos sociais da deterioração dos sistemas de transporte.

Um bom exemplo é o programa desenvolvido na Argentina pelo governo da província de Mendoza. Em 1991, foi estabelecido um novo sistema de transporte público, baseado nos conceitos de competição regulada, participação da comunidade no planejamento e na implementação, transferência de atribuições às autoridades municipais, terceirização das atividades de apoio e controle do desempenho (Pujol de Vidal, 1992).

Outro exemplo, já comentado neste artigo, é a construção dos metrôs de Caracas, São Paulo, Rio de Janeiro, Santiago, Cidade do México, Medellín e outras cidades. As alianças entre os vários atores envolvidos em cada projeto acabaram favorecendo a população, apesar das enormes dívidas interna e externa provocadas pelas obras.

Outro caso que deve ser mencionado é o sistema de passagens pré-pagas ou "vales-transporte" implementado no Brasil pela Lei Federal nº 7.418, de 1985. As

empresas, as organizações privadas e públicas e os indivíduos que contratam pessoas são obrigados a pagar o custo do transporte do trabalhador quando ele exceder 6% da remuneração mensal individual.

Também no Brasil, foram tentadas novas formas de relacionamento entre as autoridades públicas e os operadores privados. Entre elas, é interessante mencionar:

a) câmaras de compensação tarifária — em diversas cidades foi introduzido, por motivos de eqüidade social, um sistema de tarifa única (o mesmo preço para todas as passagens, independentemente da distância percorrida pelo passageiro); este sistema dá lugar a subsídios cruzados, ou seja, linhas curtas em distritos abastados subsidiam linhas longas em regiões pobres; conseqüentemente, as linhas de transporte com custos abaixo da média se beneficiam; a câmara administra o sistema de compensação para evitar desigualdades entre os operadores do transporte;

b) contratos de prestação de serviço — de uma forma diferente da concessão tradicional de linhas, onde o prestador do serviço é responsável pela administração da linha e fornece os meios para a operação, Curitiba e Brasília estabeleceram um sistema de contratos com uma remuneração relativa à produção (por exemplo, um pagamento para cada quilômetro realmente percorrido); o sistema oferece mais flexibilidade ao governo; se não houver uma remuneração compensadora, o governo cobre o déficit;

c) operação privada em frota pública — os ônibus são públicos, mas o governo assina contratos de administração com administradores privados;

d) sistema de competição controlada — há mais de um operador do setor privado no mesmo itinerário (experimentado com sucesso em Florianópolis, São Paulo e algumas cidades do Paraná).

Na cidade de Curitiba, a coordenação, o controle e a qualidade melhoraram quando foi criada uma autoridade administrativa para regular o transporte urbano, com o nome de Urbanização de Curitiba S.A. (Urbs). Essa organização é muito semelhante ao bem-sucedido Consórcio Regional de Transportes de Madri, na Espanha. O serviço de transporte é fornecido por empresas privadas com autorização para linhas específicas e reguladas pela Urbs. A agência paga cada operador em função da quantidade de quilômetros percorridos. Cada ônibus deposita imediatamente o dinheiro recebido dos usuários e cada empresa recebe sua receita 10 dias depois. A Urbs determina os horários das viagens, autoriza novas linhas de ônibus, verifica a competência dos motoristas e recebe as reclamações dos usuários. Também administra o sistema de táxis, estações rodoviárias e o sistema de estacionamento público (ver anexo 1, com os dados sobre o sistema de transportes de Curitiba).

A cidade de Belo Horizonte implementou um *modus operandi* em alguns aspectos semelhante ao do sistema de Curitiba. Uma agência pública especializada, a Companhia de Transportes Urbanos da Área Metropolitana de Belo Horizonte (Metrobel) foi criada em 1978.[1] Ela tem controle exclusivo sobre o transporte de ônibus, e suas responsabilidades incluem determinar as necessidades de transporte, definir a forma e a estrutura organizacional das operações e contratar empresas privadas para prestação do serviço.

Foi introduzida uma distinção entre o valor da tarifa e o da passagem. A nova agência começou a utilizar como base para o cálculo da tarifa uma tabela de custos que incluía numerosas variáveis. Dessa forma, não apenas era coberto o custo das empresas de transporte, como também era levada em conta a remuneração baseada no serviço prestado (número de viagens contratadas pelo governo). Ao mesmo tempo, a Metrobel começou a basear o preço da passagem em mais do que um mero parâmetro financeiro, levando em consideração as questões sociais. Dessa maneira, por exemplo, a passagem das linhas de longa distância que servem à periferia, utilizadas pela população pobre, ficaram relativamente mais baratas do que a das linhas de média distância, que servem principalmente aos bairros mais ricos e ao centro da cidade. Para assegurar o equilíbrio financeiro do sistema, certas linhas relativamente mais caras subsidiaram outras, consideradas de interesse social. Para possibilitar isso, foi criada uma câmara de compensação (Azevedo & Castro, 1990:19).

Durante o estágio inicial, houve mais racionalização e melhora nos serviços de transporte, acompanhadas de uma redução real no preço das passagens (em torno de 20%) da frota circulante (de 3.473 para 2.740 ônibus) e na quantidade de empresas (de 123 para 79).

Azevedo e Castro (1990:25) afirmam que "o principal problema que a Metrobel enfrenta hoje é como alcançar sua meta de oferecer um serviço eficiente e economicamente acessível à população de classe baixa e atender às demandas econômicas das firmas permissionárias, mantendo o equilíbrio financeiro do sistema. Todos os indícios sugerem, porém, que essa dificuldade não será superada sem alguma forma de subsídio público além daquele já existente".

Algumas cidades, como Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo, baixaram normas estabelecendo transporte grátis para idosos, deficientes e crianças em idade escolar.

Um programa muito importante é o implementado na Argentina, na área do metrô e trens urbanos de Buenos Aires, dentro do processo de privatização realizado pelo governo argentino.[2]

Em julho de 1989, a companhia ferroviária pública Ferrocarrilles Argentinos (FA) tinha 35.000km em operação e um quadro de 92 mil funcionários. Suas per-

---

[1] A Metrobel mudou seu nome para Transmetro em 1987. Em 1993, suas funções foram transferidas para a BHTrans (ver Siqueira, 1997:17-29).

[2] Uma descrição mais detalhada deste caso é encontrada em Saravia (1995).

das eram de cerca de US$600 milhões por ano (Kogan & Thompson, 1994:23). De acordo com o Banco Mundial, o déficit era equivalente a 1% do PNB e a 9% do orçamento público. Desde 1970, o total da folha de pagamento dos funcionários era superior aos lucros da empresa.

A rede ferroviária metropolitana é composta de sete ramais, com 887,4km e 256 estações, e o metrô está formado por cinco ramais e um sistema de pré-metrô, com 46km e 76 estações. O sistema de transporte metropolitano de Buenos Aires é um dos maiores do mundo, porque transporta mais passageiros que o sistema de Nova York e a mesma quantidade que os de Londres e Paris (Kogan & Thompson, 1994:23). A região metropolitana de Buenos Aires tem uma população de 12,4 milhões de habitantes.

Na medida em que a importância do sistema tornou impossível seu fechamento, o governo decidiu privatizar o sistema ferroviário metropolitano.

O Banco Mundial concedeu um empréstimo para o pagamento das demissões dos funcionários. A proporção atual entre os funcionários contratados pela FA e pelas novas concessionárias é de aproximadamente 4:1 (Kogan & Thompson, 1994:23).

Os indicadores de desempenho mostram uma melhora na produtividade. O metrô, por exemplo, apresenta 20% de aumento na quantidade de passageiros (1994/1993) e 83% de aumento na renda.

O trânsito cresceu entre 39 e 187%, dependendo do ramal, entre setembro de 1994 e setembro de 1995. O aumento no trânsito do metrô foi de 19%. A satisfação dos usuários cresceu bastante, apesar de eles considerarem que ainda há muita margem para melhorias.

O trânsito em setembro de 1994 era de 22,95 milhões de passageiros pagantes nos trens metropolitanos e 16,47 milhões de passageiros pagantes no metrô (detalhes sobre a reestruturação da rede ferroviária metropolitana de Buenos Aires constam do anexo 2).

Novas abordagens: o papel do Estado nos transportes públicos urbanos

A recomendação de Adam Smith que inicia este artigo é, paradoxalmente, um bom fundamento para a elaboração de um novo modelo de transporte urbano. Como afirma Annmarie Walsh (1978:15), muitos seguidores de Adam Smith geralmente subestimam a consideração de que os custos e benefícios sociais são medidas mais relevantes do que os lucros financeiros em relação a determinados serviços públicos com oportunidade limitada para a busca competitiva de lucros.

A ONU afirma que "quando os mercados falham, como acontece com freqüência até naqueles países com forte orientação para o mercado, ou quando o mercado vive um clima de negócios pouco confiável, a administração pública terá de manter seu papel de formulador de políticas, regulador e mediador" (United Nations, 1995:8, §21). Isso é particularmente importante nos países em desenvolvimento e naqueles em transição, onde o Estado deve adaptar continuamente a es-

trutura legal e reter, ao mesmo tempo, a responsabilidade pela coesão política, solidariedade social, ordem pública e segurança interna, bem como aquelas atividades relacionadas com as políticas econômicas.

Até nos países onde a privatização é uma política prioritária, a questão principal, como lembra Wise (1990:142), "não é se uma função deve ser confiada à organização pública ou privada, mas que configuração de organizações, públicas e privadas, se faz necessária e que arranjos entre elas permitem as relações mais efetivas para realizar uma função necessária". A questão é que "a privatização não é necessariamente uma estratégia de simplificação. Ela altera os campos interorganizacionais que influenciam os serviços públicos e privados, mas a responsabilidade das organizações públicas não desaparece, ela simplesmente muda. Ponderar cuidadosamente as trocas implícitas nos imperativos do interesse público e nas dimensões econômica e administrativa é essencial não apenas para fornecer a adaptação adequada, mas também para assegurar que os valores do governo democrático sejam preservados e aperfeiçoados" (Wise, 1990:152).

Os exemplos latino-americanos mencionados são, em geral, uma combinação bem-sucedida de esforços públicos e privados. Este é o caso de Curitiba, cujo sistema de transporte é citado freqüentemente como um dos melhores do mundo.

No entanto, a questão mais importante ainda pendente é como substituir os carros particulares por sistemas públicos como forma principal de transporte urbano. Como Mathew bem resume, o problema é "quanto mais esforços e dinheiro são empregados, menos as coisas parecem funcionar": "há uma preocupação cada vez maior em relação ao fato de que os grandes programas de construção de rodovias atualmente planejados venham a exacerbar, em vez de resolver, os problemas de trânsito existentes". Mathew destaca que "mesmo antes de 1939, observou-se que a ampliação da capacidade rodoviária servia simplesmente para estimular a demanda, e que quanto mais se construíam rodovias, maior era a quantidade de viagens desencadeadas" (Mathew, 1993:41). Esta é uma boa descrição da situação de várias cidades latino-americanas, acentuada — como já foi dito — pela melhora das economias nacionais.

Thomson (1997:107-18) explica que quando um novo metrô — ou sistema semelhante de transporte de massa — é inaugurado, muitos passageiros de ônibus e alguns donos de carro se transferem para ele. As rodovias ficam mais livres durante o horário do *rush*, mas são rapidamente ocupadas pelos usuários que mudam seus horários ou os caminhos que costumam seguir. As vagas de estacionamento liberadas pelos poucos motoristas que se transferiram para os novos trens são ocupadas pelos veículos das pessoas que usavam o transporte público porque não havia lugar para estacionar. Em pouco tempo, durante o horário do *rush*, mesmo se os novos trens estiverem cheios, o congestionamento de trânsito volta a ser virtualmente o mesmo de antes. Esta é a experiência de Santiago, Cidade do México, Rio de Janeiro e São Paulo.

Nas futuras ações e discussões sobre a política de transporte urbano seria necessário manter em mente alguns pontos-chave sobre a relação entre o transporte e a sociedade, resumidos no quadro a seguir.

Transporte e sociedade: pontos-chave

- Há uma forte tendência ao desequilíbrio entre as necessidades potenciais de mobilidade e a capacidade do sistema de transporte.
- Isso está causando problemas à indústria, ao meio ambiente e à capacidade das pessoas de levar uma vida confortável e satisfatória.
- O problema principal é o aumento da dependência do uso do automóvel, o qual já não consegue alcançar seus próprios objetivos.
- É, porém, impossível fornecer uma capacidade rodoviária suficiente para atender a uma ilimitada demanda de deslocamento.
- É necessário criar sistemas para administrar a demanda que sejam economicamente eficientes, ofereçam possibilidades atraentes tanto para proprietários de carros quanto para não-proprietários, e dêem prioridade ao "trânsito essencial" (incluindo serviços de emergência, carga, ônibus e outras categorias necessárias).
- Políticas para alcançar esse objetivo são tecnicamente possíveis, desde que estejam harmonizadas de forma adequada. Elas incluirão: o planejamento do uso da terra; o uso extensivo da administração do trânsito, especialmente os sistemas prioritários; a melhora substancial na escala, confiabilidade, conforto e custo do transporte público; esquemas para acalmar o trânsito tanto local quanto estrategicamente; a cobrança e o enquadramento consistentes em todas as modalidades, talvez através da fixação de preços por rodovia.
- Arranjos institucionais devem permitir um tratamento coordenado e consistente em todas as partes do sistema de transporte e um "campo de jogo nivelado" para seu planejamento e implementação.
- O objetivo da política de transporte não deveria ser proibir ou punir a propriedade e o uso dos automóveis, mas obter sistemas e serviços que permitam às pessoas reservar os automóveis para os deslocamentos em que sejam essenciais por razões de flexibilidade e independência de movimento.

Fonte: Mathew (1997:5).

Uma nova política de transporte urbano, considerada uma política sócio-econômica, deve ter como objetivo principal a satisfação dos usuários. É importante obter um retorno deles, mas pode acontecer que pessoas tradicionalmente acostumadas a serviços de baixa qualidade tenham também baixos níveis de expectativa. Por outro lado, há o perigo de que os planejadores construam indicadores que reflitam o desempenho que eles pensam que o público deseja. É necessário, portanto, desenvolver um sistema de avaliação de políticas que leve em conta todos os elementos necessários para satisfazer os objetivos dos usuários, administradores, políticos e da sociedade como um todo.

Referências bibliográficas

Auby, Jean-François. *La délegation de service public*. Paris, PUF, 1995.

Azevedo, Sérgio de & Castro, Mônica M. Machado de. 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. *Public Administration and Development 10*(1):19-26, 1990.

Brugué, Q.; Amorós, M. & Gomà, R. La administración pública y sus clientes: ¿moda organizativa u opción ideológica? *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (1):33-46, sept./dic. 1994.

Curitiba, Prefeitura Municipal de. *Curitiba, nas trilhas da igualdade*. Curitiba, 1994.

Fagnani, Eduardo & Cadaval, Maurício E. G. A Constituição e o novo cenário da política social: o caso do transporte coletivo urbano. In: *O enfrentamento da questão social: experiências municipais*. São Paulo, Secretaria de Administração/Fundap, 1989.

Ferrando Bravo, Gerardo. Características del transporte en el Distrito Federal. *Revista de Administración Pública*, p. 131-46.

Flouret, Emiliano. Private sector involvement in Latin American railway transport. *Rail International*. Brussels, International Railway Congress Association, 1994. p. 2-11.

Hauriou, A. *Précis de droit administratif*. 9 ed. Paris, 1919.

Hofferbert, Richard I. & Hofferbert, Mark R. Policy analysis priorities in poorer countries: basic needs and the barefoot evaluator. *Policy Studies Review 11*(3/4):329-46, Autumn/Winter 1992.

Jeanneau, Benoit. *Droit des services publics et des entreprises nationales*. Paris, Dalloz, 1984.

Kinnock, Neil. A fresh look at transportation policy. *Public Money & Management 17*(3):5, July/Sept. 1997.

Knox, Colin & McAlister, Denise. Policy evaluation: incorporating user's view. *Public Administration, 73*:413-36, Autumn 1995.

Kogan, Jorge & Thompson, Luis S. Reshaping Argentina's Railways. *Japan Railway & Transport Review*. Japan, East Japan Railway Culture Foundation, June 1994. p. 23-9.

Lesley, Lewis. Value for money in urban transport public expenditure: the case of light rail. *Public Money & Management 13*(1):5, Jan./Mar. 1993.

Mathew, Don. Where next? Transport policy and problems in Britain. *Public Money & Management 13*(1):5, Jan./Mar. 1993.

Metcalfe, Les & Richards, Sue. *Improving public management*. London, Sage, 1990.

Pujol de Vidal, Irene Silvia. *El transporte en la provincia de Mendoza: un caso de desregulación equilibrada, descentralización e implementación de mecanismos de participación comunitaria permanente*. Mendoza, 1992.

Rabinovitch, Jonas. Uma hierarquização da rede viária. Administração do transporte público urbano em Curitiba, Brasil. *Desarrollo y Cooperación*, mar. 1996. p. 1.720.

Richards, Sue. El paradigma del cliente en la gestión pública. *Gestión y Políticas Públicas* (1):5-16, sept./dic. 1994.

Saravia, Enrique. *Reestructuración de servicios públicos: tendencias internacionales*. Santafé de Bogota, Clat, 1995.

———. *Proceso de privatización en Argentina y Brasil: consecuencias en materia de mercado de trabajo y desempeño empresarial. Prácticas utilizadas para el ajuste de personal*. Ginebra, OIT, 1995.

Silva, Roberto Requião de Mello e. Transporte urbano: a experiência de Curitiba. In: *O enfrentamento da questão social: experiências municipais*. São Paulo, Secretaria de Administração/ Fundap, 1989.

Siqueira, Moema Miranda de. O papel da regulamentação na gestão pública: o exemplo do transporte coletivo por ônibus. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, *31*(1):17-29, jan./fev. 1997.

Smith, Adam. *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. New York, Modern Library, 1936.

Stober, Rolf. *Derecho administrativo económico*. Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, 1992.

Suay Rincón, José. Coordinación del transporte en las áreas metropolitanas: la fórmula del Consorcio Regional de Transportes de Madrid. *Documentación Administrativa* (230-232):321-34, abr./ sept. 1992.

Thomson, Ian. ¿Por qué las inversiones en el transporte público no reducen la congestión de tránsito urbano? *Revista de la Cepal* (61):107-18, abr. 1997.

Thyne, Ian. Privatisation & "publicisation": aspects of change in Singapore's public transport system. In: Pelkmans, J. & Wagner, N. (eds.). Privatisation: lessons from Asia & Europe. Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 1990.

United Nations. *Report of the group of experts on public administration and finance on its twelfth meeting*. New York, 31 July-11 Aug., 1995. (A/50/525; E/1995/122.)

———. *Report of the Interregional Seminar on the Role of Public Administration in Promoting Infrastructure and Protecting the Environment*. Rio de Janeiro, 6-8 Mar. 1996. New York, 1996.

Walsh, Annmarie. *The public's business*. Cambridge, Mass., MIT Press, 1978.

White, Peter. Road passenger transport and deregulation. *Public Money & Management 13*(1), Jan./Mar. 1993.

Wise, Charles R. Public service configurations and public organizations; public organization in the post-privatization era. *Public Administration Review 50*(2):141-55, Mar./Apr. 1990.

Wright, Charles Leslie & Sant'Anna, José Alex. Os transportes urbanos na década de 90: problemas e perspectivas. In: *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília, Ipea/Iplan, 1989.

Anexo 1
Sistema de transporte de Curitiba[3]

• População: 1,6 milhões.

• Frota de ônibus: 1.517 (1.257 em operação diária).

• Linhas de ônibus: 268.

• Rede de faixas exclusivas: 60km.

• Usuários: 1.580.378 (dias úteis).

• Quilômetros: 300 mil (dias úteis).

• Táxis: 2.200.

• Carros particulares: 500 mil.

O Plano de Transportes de Curitiba começou a ser implementado em 1971. Em 1974, a rede de transportes integrada passou para 25 mil passageiros/dia. Hoje, ela transporta diariamente 2/3 da população, sendo que 28% dos passageiros eram usuários de carros.

A cidade tem a mais alta taxa de carros *per capita* do Brasil, mas só tem ligeiros problemas de congestionamento. O índice de poluição do ar é baixo. As taxas estão abaixo da média nacional. Os usuários diários gastam aproximadamente 10% de sua renda com transporte.

A rede de transportes é gerenciada pela Urbs (Urbanização de Curitiba S.A.), uma empresa de economia mista municipal criada em 1968.

Anexo 2
Processo de reestruturação do transporte ferroviário urbano em Buenos Aires

A tabela a seguir resume o processo de reestruturação do transporte urbano ferroviário em Buenos Aires, apontando os ramais, sua extensão, as empresas que o operam após a privatização, o subsídio solicitado pelo concessionário para operá-lo e o nome da operadora técnica que foi incluída no consórcio de compra.

---

[3] Rabinovitch, 1996; Curitiba, 1994.

Ramal/Empresa	Corredor	Extensão (km)	Subsídio (US$ milhões)	Operador técnico
• Borges-Delta Tren de la Costa S.A.	Delta-Borges	17.5	Não	
• Mitre Femesa	Retiro-Tigre Retiro-J. L. Suárez	393	199	Burlington Northern Transurb Consult
• Sarmiento Femesa	Once-Moreno	383	42.9	Burlington Northern Transurb Consult
• Urquiza + metrôs Metrovías	Gral. Lemos- F. Lacroze	130	130.2	Burlington Northern Transurb Consult
• Roca Femesa	Plaza Constitución-Glew Plaza Constitucíon-Ezeiza Plaza Constitución-La Plata	694	37	Toronto Transit Commision Toronto Transit Consult Jarts. GO Transit
• San Martín Concessão	Retiro-Pilar	364	10.9	Toronto Transit Commision Toronto Transit Consult Jarts. GO Transit
• Belgrano Norte Concessão	Retiro-Villa Rosa	155	150.8	Transurb Consult
• Belgrano Sur Concessão	Buenos Aires-Villars P. Alsina-Marinos	223	124.3	Toronto Transit Commision Toronto Transit Consult Jarts. GO Transit

Fontes: Flouret, 1994; Kogan & Thompson, 1994.