POLÍTICA DE TRANSPORTE NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE: O PAPEL DA METROBEL*

SÉRGIO DE AZEVEDO**
MÔNICA MATA MACHADO DE CASTRO**

1. Introdução; 2. A criação da Metrobel; 3. A primeira administração — 1980 a 1983; 4. A consolidação da Metrobel — 1983 a 1986; 5. Considerações finais.

1. *Introdução*

A preocupação com o planejamento do transporte na Região Metropolitana de Belo Horizonte inicia-se em fins da década de 60, na Fundação João Pinheiro (FJP). Nesta época propõe-se a execução de um Plano Integrado de Desenvolvimento Econômico e Social da região, do qual faria parte um estudo do transporte metropolitano. Em função desse plano, consolida-se na FJP um setor voltado fundamentalmente para o problema do transporte, tratado a nível metropolitano.

Em 1973, quando é instituída a Região Metropolitana de Belo Horizonte, pela Lei Complementar n.º 14, o trabalho de elaboração do plano integrado encontrava-se bastante adiantado. Incluía-se nele a proposta de criação de um órgão metropolitano autônomo, de pesquisa e planejamento. A Lei estadual n.º 6.033, de 30 de abril de 1974, institui a autarquia Planejamento da Região Metropolitana (Plambel). Pelo citado instrumento legal, o Plambel teria, entre outras, as seguintes atribuições: elaborar e controlar a execução do Plano Metropolitano da Grande Belo Horizonte; realizar estudos, projetos e programas, bem como coordenar a execução dos serviços comuns de interesse metropolitano, empreendidos pelo Estado e municípios.

No final de 1974 estava detalhado, então, no Plambel, um Plano Metropolitano de Transporte, com base nos estudos antes desenvolvidos na Fundação

* Trabalho apresentado ao X Encontro Anual da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, realizado em Campos do Jordão, SP, out. 1986. Este artigo é um dos resultados da pesquisa efetuada, entre agosto de 1985 e junho de 1986, junto à Metrobel e às empresas permissionárias do serviço de transporte coletivo na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). O projeto foi financiado pela Empresa Brasileira de Transporte Urbanos, em convênio com a Universidade Federal de Minas Gerais. As informações e dados apresentados foram colhidos através de entrevistas com empresários e com o sindicato do setor, assim como com os técnicos e diretores da Metrobel.

Os autores agradecem a todas estas pessoas que se prontificaram a colaborar com a pesquisa e, especialmente, a Ciro Campos C. Fernandes, mestrando do Departamento de Ciência Política, e a Branca Bialowas, funcionária da Metrobel, que acompanharam o trabalho e muito contribuíram para o esclarecimento de questões aqui desenvolvidas.

** Professores no Departamento de Ciência Política da UFMG. (Endereço: Departamento de Ciência Política — Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Rua Carangola, 288/4.º andar — 30.350 — —Belo Horizonte, MG.)

João Pinheiro. Esse plano se constitui em uma série de documentos, base histórica do que viria a ser feito em termos de transporte na Região Metropolitana.[1] A partir de um diagnóstico do problema, estabeleciam-se prioridades de ação pública no setor e sugeriam-se políticas concretas a serem implementadas. Entre estas, propunha-se a criação de um órgão que gerenciasse simultaneamente o transporte e o trânsito na Região Metropolitana, para viabilizar uma ação integrada e efetiva no sentido de transformar profundamente a estrutura de circulação e de fornecimento do serviço coletivo na área.

2. *A criação da Metrobel*

Em 28 de junho de 1978, pela Lei estadual n.º 7.275, foi autorizada a instituição da Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Metrobel), com a finalidade de implantar e 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 empresa. Em primeiro lugar, deve-se considerar a existência de um núcleo forte e dinâmico no Plambel, voltado para o estudo da questão do transporte metropolitano, com cerca de 10 anos de experiência de pesquisa e planejamento no setor. Esse grupo era tão importante que deu a tônica principal dessa instituição, desde sua criação até 1978. Na época, o Plambel chegava a ser identificado por muitos como órgão responsável fundamentalmente pelo planejamento do transporte urbano. Ressalte-se que um primeiro esboço de proposta de uma empresa de transporte metropolitano foi elaborado nos anos de 1975 e 1976, no Plambel, por um de seus ex-presidentes. Inicialmente, esse projeto, que viria a ser a base do formato institucional da Metrobel, previa a criação de uma empresa denominada Transmetrô, com as funções de gerenciamento do transporte e tráfego na Região Metropolitana. Assim, antevia-se em detalhe o tipo de instituição que se propunha implantar.

Em segundo lugar, mas não de menor importância, é a ênfase que se deve dar ao equacionamento do problema do transporte coletivo nas grandes cidades, colocado, à época, como uma das prioridades do Governo federal. Em 1975, pela Lei federal n.º 6.261, foi 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, da 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, o problema do transporte urbano assume grande relevância: 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.[2] Nestas circunstâncias, eviden-

[1] Plambel, Plano Metropolitano de Transportes. *Modelo metropolitano para o transporte integrado (Momti)*. Belo Horizonte, set. 1974. v. 5.

[2] Marques, Maria Elizabeth & Anastasia, Maria de Fátima J. As lutas sociais pelo transporte em Belo Horizonte. *Cadernos Movimentos Sociais Urbanos*, Belo Horizonte, DCP/UFMG, out. 1979.

cia-se a precariedade do sistema de transporte coletivo e torna-se defensável a proposta de criação de um órgão de gerenciamento central, com condições de dar respostas urgentes ao problema.

Finalmente, a conjuntura da época foi favorável à viabilidade política da Metrobel. Na época, a prefeitura de Belo Horizonte elaborou um projeto de construção de um trem metropolitano, visto como a solução para o problema do transporte público. Encaminhada a sugestão ao governador Aureliano Chaves, este solicitou um parecer da Secretaria de Planejamento do Estado, uma vez que a proposta do prefeito da capital ultrapassava os limites do município, afetando, na verdade, toda a Região Metropolitana. Os técnicos da Seplan, juntamente com o grupo de transporte do Plambel, aproveitaram a oportunidade para resgatar o antigo projeto da Transmetrô, acoplando-o à proposta de construção do trem metropolitano. Com o apoio do prefeito da capital e o aval do governador, praticamente não houve resistência dos demais municípios da Região Metropolitana à criação da empresa. Esta não significaria traumatismo para a maioria desses municípios; excetuando-se Contagem, onde havia linhas internas administradas pelo poder local, nos demais o transporte coletivo era predominantemente intermunicipal, sob a responsabilidade do Departamento de Estradas de Rodagem (DER).

Autorizada a constituir-se em 1978,[3] no final do governo Aureliano Chaves, a Metrobel só foi realmente implantada no governo Francelino Pereira, porque os diversos órgãos do Estado, responsáveis, em parte, pelo funcionamento do transporte na Região Metropolitana (Batalhão de Trânsito, DER e especialmente o Detran) apresentaram forte resistência à proposta, que restringia suas áreas de atuação. O governador Aureliano Chaves, no final do mandato, não se dispôs a enfrentar o conflito institucional decorrente da criação da Metrobel. Na administração Francelino Pereira a questão do transporte urbano — juntamente com o problema habitacional e o programa de desenvolvimento de cidades de porte médio — foi considerada um dos pontos prioritários do projeto de governo, o que facilitou sobremaneira a implantação da empresa. Em 1979 foi constituído um "grupo de trabalho Metrobel" (GT) com a finalidade de programar a implantação da empresa e articular todas as pesquisas e projetos já então em andamento nas diversas agências públicas. Esse GT, formado por quatro técnicos oriundos da Fundação João Pinheiro e do Plambel, trabalhou para que a empresa, ao ser criada, já contasse com projetos de transporte e trânsito que pudessem ser implantados imediatamente, uma vez aprovados pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana. Finalmente, em 27 de março de 1980 foi aprovado o Estatuto Social da Metrobel, através do Decreto estadual n.º 20.456, sendo a escritura pública de constituição da companhia registrada em 16 de junho do mesmo ano.

De acordo com esse estatuto,[4] a Metrobel, empresa pública organizada sob a forma de sociedade por ações, teria as seguintes atribuições: implantar e gerenciar sistema de transporte coletivo metropolitano, ferroviário ou rodoviário;

[3] Metrobel. Legislação Básica. Lei n.º 7.275, de 28 de junho de 1978. Autoriza a criação da Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Metrobel). Belo Horizonte, s.d.

[4] Metrobel. Legislação básica. Estatuto Social da Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Metrobel). Aprovado pelo Decreto n.º 20.456, de 27 de março de 1980, e publicado no *Minas Gerais*. Belo Horizonte, s.d.

implantar e operar terminais, estacionamentos e outras conexões; articular a operação do sistema de transporte metropolitano com as demais modalidades de transporte; implantar, administrar e operar sistema de transporte coletivo intermunicipal e intramunicipal metropolitano; executar obras e serviços relacionados com as suas atividades; elaborar plano de transporte metropolitano e coordenar sua implementação; praticar todos os atos necessários ao cumprimento de suas finalidades. Note-se a amplitude da competência da Companhia na Região Metropolitana: integraria as funções de planejamento e operação do transporte, sob formas diversas, do trânsito, do sistema viário e de atividades complementares, como administração de terminais, estacionamentos e obras viárias. A organização jurídica da empresa, além de lhe dar flexibilidade de ação, permitiria a remuneração por todos os serviços prestados, o que garantiria controle sobre recursos críticos indispensáveis ao seu funcionamento.

O formato institucional da Metrobel, assim como suas atribuições, representaram, na época, inovação sem precedentes no que se refere ao equacionamento do problema do transporte e tráfego nas grandes cidades do país. Uma das antigas reivindicações dos técnicos que trabalham no setor é justamente a de uma coordenação entre as políticas de tráfego e transporte urbano, integradas a nível metropolitano. Na maior parte das grandes cidades e áreas metropolitanas do Brasil há órgãos distintos para tratar dos problemas de tráfego, transporte e atividades correlatas; mais ainda, no que se refere somente ao transporte, distintas agências públicas atuam concomitantemente, nem sempre de forma harmônica e coordenada. Esta situação tem caracterizado certo caos institucional, com duplicidade de funções, indefinição de atribuições e de responsabilidades, baixa capacidade de racionalização e controle sobre o fornecimento do serviço de transporte coletivo, dificuldade e planejamento e atuação integrada no que diz respeito ao tráfego e ao transporte.

A instauração da companhia não fugiu, no entanto, aos padrões centralizadores do período em que foi constituída. Embora seja uma empresa de vocação metropolitana, a Metrobel foi claramente submetida ao controle do governo estadual. Esta vinculação, especificada na legislação, seria garantida por dois instrumentos. Em primeiro lugar, a empresa deve seguir as recomendações do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana. Este, presidido pelo Vice-Presidente do Conselho Estadual de Desenvolvimento, possui quatro outros membros também nomeados pelo Governador do Estado, sendo um representante do município de Belo Horizonte, indicado em lista tríplice pelo prefeito, e outro, representante dos demais municípios, indicado da mesma forma, pela maioria absoluta dos prefeitos da região.

O Conselho Deliberativo tem como competência legal: "I — promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da região metropolitana e a programação dos serviços comuns; II — coordenar a execução de programas e projetos de interesse da região metropolitana, objetivando-lhes, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns."[5]

Neste sentido, as macropolíticas referentes ao transporte no âmbito da região metropolitana devem ser apreciadas e referendadas pelo referido Conselho. Questões como, por exemplo, alteração tarifária, modificação ou aprova-

[5] Metrobel. Legislação básica. Lei n.º 6.303, de 30 de abril de 1974. Dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte e dá outras providências. Belo Horizonte, s.d.

ção do estatuto da Metrobel ou do Regimento do Transporte Urbano necessitam do aval desse órgão colegiado. Praticamente todas as decisões politicamente mais importantes referentes ao problema do transporte e tráfego devem ser tomadas no âmbito do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana que, de acordo com suas atribuições, pode aprovar iniciativas propostas pela Metrobel, mas pode também *barrar projetos*, alterar sugestões e impedir que determinadas políticas sejam postas em prática.

O segundo instrumento de controle da Metrobel por parte do Estado é dado pelo fato de que na Assembléia-Geral da Sociedade, órgão máximo de deliberação interna, aquele tem a maioria dos votos, pois detém o controle acionário. A Lei n.º 7.275, que instituiu a companhia, já definia, no seu artigo 4.º, que "o Estado de Minas Gerais subscreverá pelo menos 51% (cinqüenta 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%, o município de Belo Horizonte 22,75%, cabendo os restantes 6,03% das ações ao DER e aos outros 13 municípios da Região Metropolitana.[6] Compete à Assembléia-Geral escolher um Conselho de Administração da Companhia, composto por cinco membros, entre os quais o Secretário de Estado de Transportes, seu Presidente. A esse Conselho, responsável, em última instância, pela definição da política interna da empresa, cabe escolher, entre seus membros, o Diretor-Presidente e os três outros membros da Diretoria da Metrobel, a saber: Diretor Técnico, de Operações e de Administração e Finanças.

Pelo que foi dito, pode-se afirmar que, embora a Região Metropolitana seja composta de 14 municípios, estes praticamente não possuem condições legais de ditar a política de trânsito e tráfego implementada pela Metrobel. Cabe ao Estado, através do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana e do Conselho de Administração da própria Metrobel, definir as diretrizes para o equacionamento dos problemas de transporte e tráfego.

3. *A primeira administração — 1980 a 1983*

O núcleo central que assumiu a direção da empresa a partir de sua fundação se constituiu por técnicos que, desde 1975, estudavam a problemática do transporte e do tráfego urbano na Região Metropolitana, vinculados ao Plambel. A esse grupo foram incorporados especialistas oriundos de outros órgãos públicos — FJP, DER, Departamento de Trânsito, etc. — e técnicos recrutados no mercado de trabalho.

O plano de trabalho deste grupo tinha como objetivo estratégico as diretrizes constantes do chamado Modelo Metropolitano para o Transporte Integrado (Monti), que buscava criar condições para a ampliação de infra-estrutura de canais rodoviários e ferroviários, bem como a expansão de sistemas e agentes operacionais e de terminais de transporte. Com o propósito de viabilizar a médio e longo prazos as diretrizes do Monti, elaborou-se e iniciou-se a implantação do Programa para Aumento da Capacidade Operacional de Transporte e Trânsito

[6] Metrobel. Legislação básica. Estatuto Social da Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Metrobel). cit.

(Pacott), que tinha como objetivo imediato atuar sobre a infra-estrutura e os sistemas operacionais disponíveis, de modo a ampliar, a curto prazo, seu nível de produtividade. O Pacott, por sua vez, apresentava três grandes linhas de atuação, a saber:

1. Programa de Ação Imediata de Transporte e Trânsito (Paitt);
2. Programa de Recuperação de Áreas Ambientais (Proárea);
3. Programa de Implantação de Baixo Custo (Propav).

Ressalte-se que, por ocasião de sua implantação, a Metrobel contava com uma série de dados recolhidos pelo Plambel através de pesquisas sobre origem e destino, embarque e desembarque, movimentação, passageiros transportados por linha, veículos em circulação, etc., informações essas que permitiram a imediata elaboração — dentro do (Paitt) — do projeto de organização de transporte público por ônibus (Probus), que seria o carro-chefe da Metrobel para o setor de transporte urbano.[7] Além disso, encontrava-se já detalhada a maior parte do Projeto Área Central (Pace), vinculado ao Proárea, que visava a melhoria da circulação de veículos e transeuntes no centro de Belo Horizonte.

A Metrobel nasce, assim, marcada por um caráter de "saber técnico". Isto, aliado ao fato de que ela não operaria diretamente o serviço de transporte coletivo, mas apenas o gerenciaria, vai permitir à empresa manter-se, de certa maneira, imune às pressões empreguistas tão características nas instituições públicas mais tradicionais. Com carta branca do governo estadual, aliada à legitimidade técnica característica das instituições públicas mais modernas criadas no período autoritário, a Metrobel promoveu, nos primeiros anos, transformações profundas no funcionamento do transporte e do tráfego da Região Metropolitana. Com grande autonomia de ação e demonstrando eficiência inusitada, a empresa logo assumiu a gerência do transporte público e do tráfego, a administração dos estacionamentos e do terminal rodoviário. Implantou, nos dois primeiros anos de funcionamento, projetos como o Pace e o Probus, que mudariam a própria estrutura do sistema de transporte e de tráfego na região. Para se ter uma idéia da importância das mudanças resultantes da atuação da Metrobel é necessário caracterizar a situação do transporte coletivo por ocasião da implantação da empresa. Em primeiro lugar, a estrutura de circulação seguia um modelo essencialmente radial de ligação dos bairros à área central, sendo que os pontos finais dos coletivos vindos dos principais eixos situavam-se em locais determinados, distantes uns dos outros, no centro urbano. Assim, o transbordo exigia grandes deslocamentos a pé pela área central. Calcula-se que, em 1979, 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 a deslocamentos a pé, nos próprios bairros e no centro.[8]

Em segundo lugar, apesar de, naquele mesmo ano, encontrarem-se em circulação 3.474 veículos de transporte coletivo, pertencentes a 123 empresas concessionárias, a inexistência de uma programação geral do sistema fazia com que

[7] Metrobel. Programa de Transporte Público por Ônibus (Probus). Belo Horizonte, jan. 1981.
[8] Dados fornecidos pelos técnicos da Metrobel em entrevista aos autores.

o atendimento às necessidades da população fosse insuficiente. Havia trajetos superpostos, acarretando uma concorrência predatória entre as empresas, e locais, principalmente da periferia, com serviços de transporte bastante precários, sem regularidade definida.[9] 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.

Por outro lado, em terceiro lugar, a inexistência de um sistema tarifário único levava a enormes distorções entre as empresas, terminando por se refletir no nível do serviço. Para se dar um exemplo, constatou-se, num mesmo corredos de circulação, diferenças tarifárias de até 200% entre linhas concorrentes que possuíam um trajeto diferente em cerca de 2 km somente.[10] Não havia critérios claros de definição da tarifa, sendo esta discutida para cada linha pela Superintendência Municipal de Transportes (SMT) em contato direto com cada empresário. O *lobby* empresarial sobre a SMT era muito forte. Esta não possuía estrutura técnica adequada e suficiente para decidir sobre tarifas: contava apenas com um funcionário para examinar a questão. Assim, normalmente as linhas mais curtas ou com maior poder de barganha tinham rentabilidade altíssima, com veículos e frota nova, enquanto as linhas de periferia, de longo percurso, tinham número reduzido de coletivos, sem condições de renovar adequadamente a frota. Do ponto de vista do usuário, no entanto, diagnosticava-se uma participação crescente do custo de transporte no orçamento.

Além dos problemas já colocados, constatava-se ainda um aumento crescente do número de acidentes e uma elevação do nível de ruído e poluição do ar, principalmente na área central, onde o congestionamento do trânsito era freqüente. Diagnosticados estes problemas, a Metrobel propôs uma nova estrutura de circulação visando racionalizar o serviço de transporte urbano na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Projetou a criação de três diferentes tipos de linhas, a saber:[11]

1. *expressa,* que ligaria fundamentalmente duas áreas centrais da região metropolitana ou pólos com grande fluxo de passageiros (por exemplo, Contagem e Venda Nova). Fazendo deslocamentos de longa distância, percorreria basicamente os principais corredores de tráfego, com grandes espaçamentos entre os pontos de parada e pontos finais fixos em terminais;

2. *semi-expressa,* que ligaria bairros mais distantes às áreas centrais de Belo Horizonte, Betim ou 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", com o objetivo de permitir ao usuário melhor aproximação de seu destino. Estas linhas não teriam pontos finais fixos no centro dos municípios;

3. *linhas de serviço,* para atender aos deslocamentos de curta/média distância entre bairros. Estas linhas poderiam ser de dois tipos: a) *diametral,* que ligaria diferentes bairros passando pela área central, mas com ponto final fixo somente

[9] Id.
[10] Id.
[11] Metrobel. Programa de Transporte Público por Ônibus (Probus). cit.

nos bairros; b) *circular,* que, como o próprio nome indica, ligaria bairros distintos, com grande demanda do serviço, circulando pelas áreas centrais. Cada um desses tipos se diferenciaria 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. Desta maneira, colocar-se-ia fim à caracterização dos coletivos pela pintura distintiva, de livre escolha de cada empresa.

Para a definição das linhas a serem implantadas, a Metrobel, além de usar os dados da pesquisa origem/destino feita pelo Plambel, em 1979, 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 de serviço coletivo, em função da demanda existente. A partir daí 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.

Definiu-se que para a operação da nova estrutura proposta seriam necessários somente 2.740 veículos coletivos em lugar dos 3.473 que, como já se disse, compunham a frota da região metropolitana.[12] Isto provocou três tipos de problemas: primeiro, como realizar a redução da frota; segundo, que empresas se responsabilizariam pela operação das novas linhas, já que muitas dessas (principalmente as diametrais), resultando da união de antigas, envolviam, antes, mais de uma empresa; por fim, quais seriam os preços a serem cobrados pelas passagens de modo a não penalizar o usuário, mantendo a rentabilidade do serviço.

Quanto ao segundo problema, a Metrobel, como estratégia de ação, não eliminou, *a priori,* as empresas existentes. As que operavam na zona de influência das linhas a serem criadas foram convidadas a se consorciar.

No que se refere à forma de redução da frota, ficou estabelecido, num primeiro momento, que as empresas envolvidas se entendessem a respeito de como levar a cabo essa operação. Entretanto, os conflitos foram de tal ordem que a Metrobel resolveu assumir a responsabilidade de definição, nas linhas consorciadas, do número de veículos que caberia a cada um dos participantes. Isto foi definido através da montagem de indicadores técnicos. A partir das informações sobre número de viagens diárias, tarifa, passageiros transportados, frota em operação e extensão real de cada uma das antigas linhas, a Metrobel elaborou quatro indicadores assim definidos: 1. produção quilométrica, representando o número de viagens *versus* a extensão da linha; 2. índice de desempenho, isto é, o número de pasageiros transportados dividido pela produção quilométrica, o que nada mais é que a representação do número de passageiros por quilômetro; 3. faturamento, isto é, o índice de desempenho *versus* a tarifa,[13] o que permite calcular o custo por quilômetro; 4. produção do equipamento, ou seja, o número de passageiros transportados dividido pela frota. Com estes indicadores

[12] Dados fornecidos por técnico da Metrobel em entrevista com os autores.

[13] É necessário distinguir os significados que passaram a ter, no projeto da Metrobel, tarifas e preços das passagens. A tarifa média representa o custo global do sistema dividido pelo número total de passageiros transportados, enquanto os preços das passagens são os valores efetivamente pagos pelos usuários dos serviços.

definiu-se quantos veículos caberiam a cada uma das empresas consorciadas na operação das novas linhas. Segundo informações dos técnicos da Metrobel, a aceitação desses critérios por parte dos empresários foi muito grande. Percebeu-se, também, que aqueles que se sentiam prejudicados não sabiam como contestá-los. A falta de conhecimento técnico da matéria fazia com que determinados empresários descontentes oferecessem informações adicionais, que poderiam mesmo piorar sua situação nessa partilha.

A Metrobel definiu ainda que o preço da passagem a ser cobrado nas novas linhas não deveria penalizar o usuário; as que fossem fusão de duas anteriores receberiam do passageiro, em princípio, o correspondente ao valor anterior mais baixo. Por outro lado, dever-se-ia padronizar, o mais possível, os preços para os mesmos tipos de linhas, de modo a evitar as distorções antes existentes. Entretanto, já se pensava na época em alguma forma de subsidiar o usuário da periferia, sem afetar o equilíbrio geral do sistema. Isto significava 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, em sua maioria, serviriam aos bairros nobres e área central, teriam seus preços relativos mais altos para compensar o déficit decorrente dos valores mais baixos das passagens da periferia. Para que esta proposta fosse viável concebeu-se e, posteriormente, implantou-se a Câmara de Compensação Tarifária (CCT), que será analisada adiante.

Antes da implementação das modificações propostas, o Metrobel preocupou-se também com a reação dos usuários. Procurou realizar reuniões de esclarecimento com as associações de bairros, principalmente com aquelas das regiões mais problemáticas em termos de transporte coletivo. Durante três meses houve em torno de 400 reuniões com associações e grupos de usuários, nas quais eram comunicadas as modificações que seriam feitas e recebidas sugestões da comunidade. Ressalte-se que, a nível experimental, implantaram-se, antes da reestruturação geral, 14 linhas de bairro a bairro na região do Barreiro.[14]

É importante também ressaltar que a Metrobel vinha implementando no centro de Belo Horizonte o Projeto Área Central (Pace), que reestruturou as condições do tráfego da região com o objetivo de dar condições para uma circulação mais rápida e segura de veículos, tanto particulares como coletivos, assim como de pedestres. Neste sentido, por iniciativa da Metrobel, vários quarteirões foram fechados para veículos; mudaram-se a direção e as possibilidades de circulação em muitas vias; estabeleceram-se claramente as condições de retorno nas principais ruas; estabeleceram-se critérios de estacionamento nas áreas centrais com a criação de estacionamentos rotativos pagos: planejou-se e promoveu-se a reforma, construção e pavimentação de corredores de tráfego; implantaram-se faixas exclusivas para os coletivos nas principais avenidas do centro urbano, etc. Com estas transformações, esperava-se, em relação ao transporte coletivo, a diminuição do tempo de viagem necessário nas diversas linhas a serem criadas e, em conseqüência, menor número de ônibus em circulação e barateamento do custo total do sistema.

Preocupados com as conseqüências que as modificações na estrutura do transporte coletivo poderiam provocar nos resultados das eleições de novembro de 1982 na região metropolitana, o governo e a Metrobel resolveram antecipar

[14] Informações obtidas em entrevista dos autores com técnicos da Metrobel.

e agilizar a implantação do projeto. O que poderia ser feito de maneira paulatina e por etapas foi realizado de um dia para outro, em julho de 1982.

A transformação implicou, de fato, a redução do número de veículos em circulação, do número de empresas que operavam o serviço de transporte (de 123 para 79), assim como a diminuição da tarifa média em torno de 20%, segundo os cálculos dos técnicos da Metrobel.[15] Na realidade, as empresas não se consorciaram, mas entraram em entendimentos, na maioria dos casos, comprando, vendendo ou trocando entre si linhas diversas; inúmeras empresas se retiraram do setor e algumas outras foram criadas através da fusão de antigas. Com isto, um dos objetivos não explicitados claramente pela Metrobel foi parcialmente atingido: mantiveram-se no setor, praticamente, aquelas empresas que tinham na realidade condições de fazer operar eficientemente o serviço de transporte coletivo.

Do ponto de vista do usuário, houve, num primeiro momento, uma reação negativa pela forma e rapidez com que foram implementadas as medidas. As reuniões prévias e o esforço de difundir com antecedência informações necessárias não foram suficientes para preparar a população para as mudanças efetuadas. Nos primeiros dias era comum a desorientação do usuário, principalmente na área central. Não se conheciam itinerários, pontos de parada, opções de circulação disponíveis, o número e a cor das diversas linhas, horários, etc. Entretanto, com o tempo, esses constrangimentos iniciais foram sendo superados e a população se adaptou progressivamente ao novo sistema. Pode-se afirmar que, em geral, passado o impacto, o usuário reagiu positivamente à maior parte das medidas implantadas.

A reação dos empresários do transporte coletivo às mudanças realizadas com a criação da Metrobel foi, no princípio, bastante negativa. Em primeiro lugar, a transformação das empresas, de concessionárias em permissionárias gerou, evidentemente, uma perda de autonomia considerável, na medida em que a Metrobel centralizou o gerenciamento de todo o transporte coletivo da região metropolitana. Os empresários ficaram, num primeiro momento, perplexos e inseguros com a perda do poder que antes detinham de especificar o serviço a ser prestado. Quanto à reestruturação do sistema, criticavam, de modo geral, a forma de implementação do projeto, considerada autoritária, pois não foram ouvidos, sendo as medidas impostas de cima para baixo.[16] Consideravam, também, que a Metrobel não dispunha de dados suficientes e confiáveis que pudessem subsidiar a reformulação geral do sistema de transporte. Afirma-se que, na época, somente os empresários com experiência no setor tinham informações adequadas. Diversos depoimentos dos atuais permissionários insistem em que os quadros de horário iniciais, o tamanho da frota e os itinerários definidos estavam muito defasados em relação à realidade e às necessidades da época. Os empresários reagiram também à diminuição da frota e contra as despesas que teriam que fazer para se adaptar ao novo sistema. Argumentavam que o serviço não funcionaria de maneira adequada e parte deles apostava no seu insucesso. Alguns empresários afirmam que nos primeiros meses trabalharam com prejuízo ou não con-

[15] Dados obtidos pelos autores, em entrevista.

[16] Estas avaliações dos empresários a respeito dos projetos da Metrobel, assim como as que se seguem, são baseadas em depoimentos pessoais de uma amostra de proprietários de empresas permissionárias, entrevistados pelos autores.

seguiram cumprir, num primeiro momento, as exigências da Metrobel em termos de número de viagens, quadro de horário, etc.

Realmente, na época, a mudança foi praticamente induzida pela Metrobel sem a participação efetiva dos empresários no processo decisório. No entanto, a reação destes à mudança do sistema era tão negativa que, caso houvesse maior possibilidade de participação, dificilmente eles colaborariam com o projeto. Acostumados a encarar o problema do transporte coletivo da ótica de sua empresa, não percebiam que a Metrobel, como empresa concessionária encarregada do gerenciamento do serviço na região metropolitana, tinha necessariamente de ter uma visão mais abrangente e uma lógica decisória globalizante, levando em conta o funcionamento do sistema como um todo. Mais ainda, as críticas feitas pelos empresários à forma de implantação do projeto mostram-se exageradas quando contrastadas com a avaliação hoje dominante. Os próprios empresários consideram atualmente que o projeto inicial, com alguns ajustes feitos posteriormente, mostrou-se viável e mais eficiente que o sistema de competição predatória existente anteriormente.

Visto do prisma de hoje, há uma quase unanimidade entre os empresários em reconhecer que as transformações implementadas em 1982 representaram um marco histórico na prestação do serviço de transporte coletivo na região metropolitana. Essas mudanças exigiram uma grande força política da empresa concessionária, facilitada pelo contexto autoritário da época. Consideram que numa situação como a atual, de maior abertura política, dificilmente seria viável, em tão curto período de tempo, uma reestruturação que afetasse de maneira tão significativa os interesses cristalizados de considerável número de empresários. Na época, segundo depoimento de alguns destes, tentou-se embargar várias das medidas da Metrobel, utilizando canais de influência política, sem qualquer resultado prático. Isto confirma, mais uma vez, o forte respaldo institucional e a considerável autonomia decisória da Metrobel, na sua primeira administração.

O gerenciamento dos sistemas de transporte pela Metrobel, com controle centralizado do funcionamento de cada linha e empresa permissionária em termos do número de viagens por dia, número de passageiros transportados, quadro de horário, número de empregados e sua qualificação, situação dos veículos, etc., provocou também uma transformação profunda na própria estrutura das empresas. Os empresários que não conseguiram acompanhar tais exigências abandonaram o sistema. Os que se mantiveram no ramo, acostumados, na maioria dos casos, a uma administração tradicional, tiveram que ceder lugar na direção das empresas a seus filhos, quase sempre de nível universitário, com condições de se adaptar à nova situação. Nota-se hoje que a maioria das empresas permissionárias é dirigida por jovens que, diferentemente da geração dos antigos proprietários, são capazes, devido à sua formação, de se apresentar como interlocutores à altura dos técnicos da Metrobel. Pode-se afirmar que esta modificação do quadro dirigente das empresas foi decorrência direta da forma de atuação da Metrobel, com todo seu paradigma técnico, impossível de ser assimilado pelas direções tradicionais das empresas, compostas, em sua maioria, por antigos motoristas e mecânicos sem condições de dialogar, no mesmo nível, com os funcionários da empresa concessionária.

Observa-se, ainda, que, devido às formas de controle e às exigências, quanto ao funcionamento, feitas pela Metrobel, as empresas, principalmente as de pequeno e médio portes, passaram por um processo de modernização administrativa

que levou à adoção de novas rotinas de trabalho, à absorção de mão-de-obra mais qualificada e à necessidade de maior conhecimento e supervisão dos custos operacionais. Como conseqüência, percebe-se uma tendência ao aumento do investimento empresarial em termos de instalações físicas, de funcionamento dos serviços de manutenção, na formação e treinamento de pessoal qualificado e em equipamentos técnicos e administrativos.[17]

A efetivação da Metrobel como agência concessionária do serviço de transporte coletivo urbano e a operacionalização do Probus implicariam o estabelecimento de novas relações com as empresas privadas, agora definidas como permissionárias do serviço. Em função disso, caberia à Metrobel, além da especificação do serviço a ser prestado, a determinação da forma de remuneração. Do ponto de vista da Metrobel havia, desde o início, o objetivo de compatibilizar o equilíbrio financeiro do sistema como um todo, bem como sua eficiência, com uma preocupação de cunho social mais amplo. Além de atender de forma mais racional à demanda existente, pretendia-se garantir certa regularidade do serviço para 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, a Metrobel teria que estabelecer um sistema tarifário para remunerar as empresas permissionárias diferente da forma de definição dos preços das passagens — que possuiriam um componente social — bem como um mecanismo de subsídio cruzado entre diferentes linhas, que garantisse o equilíbrio financeiro do sistema como um todo.

A Metrobel decidiu remunerar os serviços prestados pelas empresas de acordo com uma planilha de custos que levasse em conta, basicamente, a extensão do percurso, o número de viagens realizadas e o tamanho da frota, além do padrão do veículo, idade média da frota e dimensão da empresa. A primeira planilha, adaptação do modelo usado pelo Conselho Interministerial de Preços, remunerava os custos chamados independentes e calculados em Cr$/km (combustível, lubrificantes, rodagem, peças e acessórios) e os chamados dependentes, calculados pela relação Cr$/veículos/ano (depreciação, remuneração de capital, pessoal de operação e despesas administrativas).[18] A partir de uma estimativa de demanda de cada linha e da necessidade de uma oferta regular do serviço, estabeleceu-se o número de viagens necessárias, o quadro de horários e, em função dos dois primeiros, o tamanho da frota para cada linha. Dados estes parâmetros gerais, a empresa recebe pelo serviço que presta, independentemente da receita de passagens ou da variação da demanda. A remuneração será diferente da prevista apenas no caso de penalidade pelo não cumprimento das especificações estabelecidas ou em se tratando do oferecimento de viagens extraordinárias que, no entanto, são rigidametne normatizadas e controladas pela Metrobel.

[17] Vários dos empresários das empresas de menor porte mostraram-se orgulhosos com a automação por computador de muitas das atividades administrativas: controle de estoque, manutenção, controle de peças, do serviço, etc.

[18] Informações mais detalhadas sobre o sistema tarifário e suas modificações na trajetória da Metrobel podem ser encontradas em Ciro Campos Christo Fernandes. *O gerenciamento do sistema de transporte coletivo da RMBH: concepção e implementação*. Relatório Preliminar de Pesquisa, Convênio EBTU-DCP/UFMG, Belo Horizonte, 1968.

Para compatibilizar o custo do pagamento do serviço prestado pelas permissionárias com os valores efetivamente arrecadados individualmente por elas, em passagens, instituiu-se, em setembro de 1982, uma Câmara de Compensação Tarifária (CCT). Assim, as empresas que arrecadam acima de sua remuneração, porque operam linhas mais rentáveis, devolvem para a CCT o valor excedente, que serve para complementar o pagamento dos serviços prestados pelas empresas nas quais o montante arrecadado com as passagens não cobre os custos estipulados pela planilha. Este seria 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 arrecadado pela CCT seriam destinados à Metrobel, para cobrir os custos de gerenciamento do sistema. Este mecanismo, em princípio, garantiria a autonomia financeira da empresa. Entretanto, como se verá adiante, 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 Câmara de Compensação.

O sistema tarifário e a operacionalização da Câmara de Compensação Tarifária parecem, à primeira vista, a solução técnica viável para a consecução dos objetivos da política de transporte coletivo da Metrobel. No entanto, algumas questões devem ser destacadas. Em primeiro lugar, os critérios, parâmetros e índices utilizados para o cálculo do custo da operação do sistema e para o pagamento das empresas permissionárias estão longe de ser consensuais. Tanto a seleção dos fatores a serem remunerados, quanto o cálculo dos gastos médios, nos diversos itens, são não só controversos como também de objetividade discutível.[19] Neste sentido, a planilha de custos não pode ser considerada como um instrumento "técnico" inquestionável, embora o esforço na busca de um modelo de aferição de custos que contemple vários fatores seja, sem dúvida, um avanço em relação a esquemas mais unidimensionais que levam em conta somente uma ou duas variáveis.

As críticas mais importantes que podem ser feitas ao esquema de remuneração das empresas permissionárias estabelecido na primeira planilha estão baseadas fundamentalmente no fato de que não se explicitava claramente o pagamento dos lucros e *prolabore* dos empresários. Estes encontravam-se provavelmente diluídos em diversos itens da planilha, o que ensejava, na verdade, um mascaramento dos custos reais dos vários componentes e possibilitava o recebimento de sobrelucros não identificáveis. Na prática, esta situação favoreceria uma lógica, por parte dos empresários, de superestimar os custos de operação do sistema e pressionar no sentido da revisão de itens diversos, como forma de garantir um índice de remuneração considerado por eles adequado.

Por outro lado, a remuneração baseada no serviço especificado previamente pela Metrobel e efetivamente prestado, independentemente da receita em passa-

[19] Veja-se, por exemplo, o cálculo do gasto médio de combustível por quilômetro rodado. Pesquisa efetuada pela Metrobel, por ocasião de estudos preparatórios, para elaboração da atual planilha de custos, encontrou um índice maior do que aquele informado pelas próprias empresas permissionárias. Informações prestadas aos autores por técnicos da Metrobel que acompanharam o referido estudo.

gens de fato arrecadadas pelas diversas linhas gerava, desde o início, uma pressão dos empresários pelo aumento do número de viagens, justificado, seja em termos da demanda real existente, seja em termos da melhoria da qualidade do serviço.

A CCT, apesar de dificuldades e problemas operacionais até hoje não totalmente resolvidos, apresentou, inicialmente, um desempenho razoável. Através dela, a Metrobel assumiu de fato seu papel de gerenciadora do sistema de transporte coletivo e pôde implementar uma política no sentido de atingir seus objetivos: fazer funcionar o sistema com maior eficácia — sem a concorrência predatória anterior e, ao mesmo tempo, não penalizar excessivamente os usuários das linhas mais longas, que servem à periferia. 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, quando o aumento dos preços das passagens passou a ser feito em índices menores que as da tarifa média, num contexto de intensificação do surto inflacionário, a CCT enfrentou dificuldades decorrentes de déficits crescentes, de um lado, e de necessidade de atrasos cada vez maiores no acerto de contas com as permissionárias.

Quanto ao funcionamento do transporte coletivo na região metropolitana, o novo sistema melhorou o desempenho global do serviço, na medida em que aumentou o fornecimento de ônibus e proporcionou viagens regulares, principalmente para áreas isoladas e em horários de menor demanda, antes carentes porque a iniciativa privada não se interessava pelo serviço. Em contrapartida, a racionalização do transporte coletivo diminuiu a frota em circulação nas áreas centrais e em alguns bairros nobres, onde, em certos trechos, operavam antes duas ou mais linhas de diferentes empresas. A diminuição dos veículos coletivos nessas áreas é um dos argumentos usados hoje, pelos empresários, para justificar uma menor utilização do serviço de transporte coletivo pelos setores de classe média. Ainda que seja difícil avaliar se piorou realmente a qualidade do serviço nesses bairros e se este seria o principal motivo para explicar a menor utilização do transporte coletivo pelos setores médios, o fato é que se pode constatar que a Metrobel não logrou equacionar um dos problemas diagnosticados nos diversos estudos do sistema de transporte e tráfego nas áreas centrais da região metropolitana:[20] o alto índice de carros particulares em circulação nessas áreas, causando engarrafamentos constantes.

As modificações resultantes da política de transporte efetiva através da criação e operação da Metrobel representaram, nos seus primeiros anos, maior controle do poder público sobre o setor e uma delimitação clara das atividades e mesmo da possibilidade de expansão das empresas privadas. Em contrapartida a esta perda de autonomia, pelo novo sistema as permissionárias do transporte coletivo passaram a operar com remuneração garantida e sem riscos, independentemente da demanda, e se eximiram de qualquer responsabilidade pela qualidade do serviço prestado. Este último é, aliás, um dos fatores realçados pelos empresários como um resultado altamente positivo da implantação da Metrobel. Neste sentido, a instituição passou a responder não só pelo equilíbrio financeiro do sistema, como também, e principalmente, pela qualidade do funcionamento do transporte coletivo perante a opinião pública em geral.

[20] Ver notas 1 e 7.

4. *A consolidação da Metrobel — 1983 a 1986*

A segunda administração da Metrobel tem início em 1983, em uma nova situação política a nível estadual. Com a vitória do PMDB nas eleições de 1982 para o governo de Minas Gerais, colocam-se para a instituição problemas diferentes, com os quais a empresa 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. Por outro lado, a Metrobel era agora reconhecida publicamente como a instituição responsável pela política de transporte e tráfego na Região Metropolitana, papel que assumira de fato e cada vez mais nos anos anteriores. Neste sentido, era colocada como o alvo principal das críticas da população em geral, quando esta denunciava problemas tais como deficiências no transporte coletivo, más condições de circulação na zona urbana, falta de segurança no trânsito, etc. A Metrobel, atuando até então com uma autonomia decisória muito grande, tendo condições políticas de implantar projetos justificados somente enquanto solução tecnicamente mais viável e eficiente, teria de se adaptar à nova situação, que impunha, de um lado, maior submissão às diretrizes do governo estadual e, de outro, abertura ou flexibilidade em relação às reivindicações e às pressões dos diversos setores da população.

A segunda administração, se representa um período de consolidação da instituição enquanto agência principal de política pública no setor de transporte e tráfego, é, também, um momento em que ela claramente perde muito da autonomia que tivera no período imediatamente anterior. Por iniciativa do governo estadual, a Metrobel foi muitas vezes levada a tomar decisões e implementar políticas que, pelo menos na lógica da manutenção do equilíbrio financeiro do sistema, provavelmente não seriam postas em prática. Soluções consideradas pelos técnicos da instituição como as mais viáveis e racionais algumas vezes não lograram êxito e não foram implantadas, em virtude da reação dos usuários, que conseguiram mobilizar apoio político suficiente para barrá-las. Por outro lado, a nova administração encontrou os empresários do setor muito mais fortes do que antes, organizados em um sindicato moderno e atuante, congregando todas as empresas permissionárias do serviço de transporte coletivo da região metropolitana. Através dessa associação, onde instalaram uma infra-estrutura técnica capaz de controlar e processar todos os dados e informações referentes à operação do sistema, os empresários conseguiram criar um mecanismo de pressão considerável, com força suficiente para encaminhar eficazmente os interesses do setor.

A Metrobel, instituição já bastante complexa, possuía três diretorias subordinadas diretamente à Presidência. A Diretoria de Operações, através de seus diversos departamentos, assumira todas as atribuições que dizem respeito à implantação, operação e fiscalização de programas e projetos relativos a transporte e tráfego na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Para dar respaldo e apoio a essas atividades-fim, a Diretoria Técnica encarregava-se das funções de planejamento e elaboração de projetos. À Diretoria Administrativa e Financeira, como o próprio nome indica, competiam as questões que dizem respeito às atividades administrativas internas da instituição.[21]

[21] Ver nota 4.

Como um meio de se adaptar à nova situação política, foi criada, a nível de assessoria vinculada diretamente à Diretoria de Operações, a Central Metrobel de Operações, com as seguintes atribuições: receber da comunidade, dos empregados da Metrobel e dos órgãos que prestam serviço de utilidade pública informações sobre ocorrência nos sistemas de transporte e trânsito, responder às consultas da comunidade, transmitir-lhe as modificações e perturbações no sistema de transporte e trânsito e os resultados de suas solicitações ou reclamações e acionar as diversas áreas da empresa para atendimento às solicitações ou reclamações. Entre outras medidas, instalou-se uma linha telefônica colocada à disposição da população para comunicação direta com a Metrobel, no sentido de encaminhamento de pedidos de informações e de reclamações.

Mais recentemente a instituição passou por um processo de reestruturação administrativa interna, com o objetivo de torná-la mais ágil e eficiente nas suas atividades-fim.[22] As principais modificações decorrentes dessa reforma implicaram submeter a uma mesma diretoria todas as funções de operação e planejamento referentes ao tráfego e, a outra diretoria, as concernentes ao transporte. Manteve-se a diretoria administrativa e financeira e criaram-se mais três superintendências, com o mesmo *status* de diretoria:[23] uma Superintendência de Sistema e Controle Operacional, à qual encontra-se subordinada, a nível de divisão, a Central Metrobel de Operações; uma Superintendência de Planejamento e Desenvolvimento e uma Superintendência de Comunicação Social. Ressalte-se que cabem à Superintendência de Planejamento e Desenvolvimento, fundamentalmente as atividades de planejamento vinculadas a projetos estratégicos e programas inovadores de médio e longo prazos, uma vez que, como foi mencionado, as atividades de planejamento de tráfego e transporte, *stricto sensu,* são responsabilidade das respectivas diretorias. Vale salientar também que a criação de uma Superintendência de Comunicação Social, voltada para as atividades de assessoria de imprensa, relações públicas e publicidade, com *status* de diretoria, demonstra a importância crescente que as funções de relacionamento com o público vêm ganhando dentro da Metrobel. Num ambiente de abertura política, esta é uma resposta institucional para permitir à empresa um canal aberto de comunicação constante com setores relevantes da opinião pública.

No referente à questão do transporte coletivo, a Metrobel deu continuidade, nesse período, à implementação de projetos específicos voltados fundamentalmente para solucionar problemas no sistema já implantado, assim como responder às novas necessidades decorrentes da própria transformação pela qual passa a Região Metropolitana.

Entre os estudos e projetos da instituição referentes ao transporte coletivo, vale destacar os seguintes. Encontra-se em fase de implantação, por etapas, um novo sistema de quadro de horário (Aloc), pelo qual as permissionárias terão que oferecer o serviço a intervalos predeterminados, de forma a atender melhor à demanda concentrada nas horas de pico. O Aloc substitui um sistema no qual só está definido o número de viagens por faixa de horários, cabendo à permissionária estabelecer, dentro desse limite, o intervalo que lhe parecer mais conve-

[22] A denominação de superintendência deve-se ao fato de que, pelo estatuto social da Metrobel, são previstas somente três diretorias.
[23] Informações obtidas pelos autores junto à Presidência da Metrobel, na época em que se implementava a reforma administrativa.

niente. Estuda-se, também, uma maneira pela qual se poderia criar pátios de estacionamento em alguma região do centro da cidade, de forma a evitar número excessivo de viagens de volta aos bairros em horários em que a demanda nesse sentido é baixa, diminuindo, assim, os custos totais do sistema. Encontra-se também em análise a possibilidade de implantação, a médio prazo, de tarifas homogêneas por áreas da cidade, que permitiriam a utilização de um mesmo bilhete pelo usuário, quando necessário o transbordo para outro veículo, dentro de limites geográficos predeterminados. Esta proposta teria por finalidade diminuir o custo do transporte coletivo para a população que no trajeto casa-trabalho precisa realizar baldeação.

Nesse período ocorreram também a discussão e o reajustamento da planilha de custos em vigor. De um lado, havia entre os técnicos da Metrobel a preocupação de estabelecer uma planilha que expressasse melhor os custos da operação do sistema e os ganhos reais das permissionárias. De outro lado, os próprios empresários pressionavam no sentido de obter ajustamento de alguns itens da antiga planilha que, na sua percepção, eram sub-remunerados.

Independentemente do estudo global da planilha, os empresários conseguiram um reajuste no índice de utilização do "fator-motorista" por veículo que, de 1,96, passou para 2,11, pela Resolução n.º 091/83. Ressalte-se que esta mudança, aparentemente pequena, resultou em considerável incremento do custo de operação do serviço. Uma primeira proposta de modificação geral da planilha elaborada pelos técnicos da Metrobel foi rejeitada pelos empresários, que lograram apoio da presidência da instituição para vetá-la, sob alegação de falhas técnicas. Note-se que por essa proposta dos técnicos haveria uma redução de cerca de 11% dos gastos na remuneração dos serviços. Em face desta situação, a Metrobel resolveu contratar um consultor independente, com larga experiência na construção civil pesada, para elaborar uma nova planilha. Esta, afinal, aprovada, implicou um encarecimento do custo de remuneração dos serviços prestados pelas permissionárias em torno de 4% em relação à planilha em vigor, e era 12% mais cara que aquela calculada pelos técnicos da Metrobel.[24]

A principal modificação introduzida na forma de cálculo foi a explicitação do lucro empresarial (6%) e do trabalho da diretoria (1,5% do *prolabore*). Ambos incidem sobre toda a massa de custos apurados nos demais itens da planilha. Anteriormente, como não havia discriminação do lucro e do *prolabore,* estes encontravam-se, de fato, diluídos em diversos outros itens, especialmente na remuneração do capital (frota, almoxarifado, instalação e equipamentos) e nas despesas administrativas, estas últimas eliminadas na nova fórmula de remuneração dos serviços.

Outra modificação da nova planilha diz respeito à maneira como são calculadas as despesas fixas das empresas (serviços administrativos, gerenciais, equipamentos de manutenção, material de consumo e despesas gerais, etc.). Anteriormente, estes custos eram remunerados como uma percentagem do preço do veículo novo, tendo em vista o tamanho da frota. Pela nova planilha, as despesas fixas são estabelecidas pela soma de valores-padrão de diversos componentes, calculados segundo faixas de tamanho de frota nas quais se enquadraria

[24] Informações prestadas por técnicos da Metrobel em entrevista aos autores. Dados retirados de João Mares Guia. *Os descaminhos do sistema de transporte por ônibus*. Edição do autor, s.d. p. 32-3.

a empresa. Para efeito deste cálculo as permissionárias foram divididas em seis faixas pelo número de veículos (de 0 a 10, 11 a 20, 21 a 40, 41 a 60, 61 a 80 e acima de 81). Apesar deste novo esquema ser considerado, por alguns técnicos, como um avanço em relação ao anterior, na medida em que neutraliza ganhos excessivos de escala, na verdade ele apresenta ainda problemas: a partir de certo tamanho, as empresas situadas no início de cada faixa são relativamente melhor remuneradas no item despesas fixas que as empresas maiores da faixa imediatamente anterior.

Apesar das modificações a nova planilha não impede a possibilidade de sobrelucros embutidos em itens diversos. Há gastos, como os de combustível, lubrificantes e pneus por quilômetro rodado, cujo cálculo é problemático, não havendo consenso sobre o consumo médio no sistema. Enquanto os empresários consideram-se sub-remunerados em alguns casos como, por exemplo, nos pneus, técnicos da Metrobel, por sua vez, entendem que há uma sobre-remuneração dos combustíveis, o que permitiria aí uma apropriação de lucros extras por parte das empresas. Outra possibilidade de ganho extraordinário do empresário está no que se refere à compra de peças, em que, embora sejam remunerados pelos preços de mercado, muitas vezes conseguem abatimentos dos fornecedores. É possível, ainda, a formação de lucros pela superutilização do pessoal de operação, através de horas extras: a permissionária receberia da Metrobel por um número de funcionários maior do que aquele que efetivamente utiliza.

Embora haja um progresso da nova planilha do que se refere à explicitação de critérios, a forma de remuneração dos serviços manteve a mesma lógica da anterior, na medida em que cria "efeitos perversos". Anteriormente, quando não se pagavam explicitamente lucro e *prolabore,* o empresário tendia a procurar superestimar diversos gastos, no sentido de garantir um alto retorno do capital aplicado. Da mesma forma, na segunda planilha, como os dois itens citados são remunerados proporcionalmente à massa de custos apurados, em princípio toda elevação autorizada de gastos, inclusive em salários dos empregados de operação, acarreta maior rendimento ao empresário.

Nas atividades empresariais normais, balizadas pelo mercado, qualquer aumento nos custos dos insumos é visto, no mínimo, com preocupação, pois nem sempre é possível manter-se o mesmo desempenho pelo repasse total desse incremento aos preços finais da mercadoria ou serviço: quando isto é feito, não raro ocorre uma retração da demanda, com conseqüência sobre o faturamento da empresa. Ora, no caso dos permissionários do serviço de transporte coletivo da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), ocorre, em um primeiro momento, justamente o contrário, pois todo aumento de insumos reconhecido pela Metrobel, seja ele de combustível, de salário de motoristas e trocadores ou de peças significa, em termos absolutos, aumento real dos lucros e *prolabore* dos empresários, uma vez que, como se viu, essas remunerações são calculadas sobre a massa de custos da planilha.

Evidentemente, numa situação como esta há tendência, a nível do empresário individual, de considerar como positivo, de início, qualquer aumento dos itens constantes da planilha. Isto leva a situações bastante atípicas do comportamento empresarial. Assim, por exemplo, a tensão entre "capital e trabalho", característica básica das sociedades de mercado, apresenta-se profundamente mascarada; os empresários ganham mais com o aumento dos salários do pessoal de operação. Por outro lado, enquanto nas atividades normais de prestação de serviços a responsabilidade pela compatibilizaão entre receita e despesa é ex-

clusiva dos empresários, no serviço de ônibus coletivo da RMBH a preocupação pelo equilíbrio financeiro do sistema está a cargo da Metrobel, ou seja, o empresário, a princípio, não é penalizado por um comportamento de mercado abaixo do previsto, uma vez que não há correlação direta entre receita auferida e pagamento pela prestação dos serviços. Em suma, o fato de terem uma remuneração garantida, sem riscos em termos de oscilações de mercado e de não terem a responsabilidade direta pelo equilíbrio financeiro do sistema, leva os empresários a uma lógica individual de atuação que privilegia a pressão sobre a Metrobel para que autorize aumento do número de viagens, justificado em termos de melhoria dos serviços prestados na linha coletiva que controla. Afinal, este é o mecanismo fundamental pelo qual podem aumentar suas receitas.

É interessante observar ainda que, a nível individual, os empresários fazem sua a bandeira de melhoria da qualidade dos serviços — leia-se, principalmente, aumento do número de viagens —, normalmente empunhada pelos movimentos sociais. Nestas circunstâncias, em que os empresários, além de se mostrarem sensíveis às reivindicações trabalhistas do pessoal de operação, integram-se às pressões populares no que se refere à solicitação de maior oferta de transporte, eximem-se de toda a responsabilidade e culpam a Metrobel pela especificação e qualidade do serviço prestado — o que, aliás, é formalmente correto —, é fácil imaginar a quem cabe desempenhar o papel de "vilão".

Pode-se argumentar que, se cada empresário individualmente exacerbar a lógica anteriormente explicitada, quanto maior for o êxito reivindicativo de cada um, menor será a possibilidade de se conseguir um equilíbrio do sistema dentro dos parâmetros dados. Evidentemente seria falso afirmar que os empresários, em sua totalidade, não se importam com o equilíbrio geral do sistema, ou que são incapazes de romper a barreira de sua "lógica estreita", que, se vitoriosa, acabaria por inviabilizar o próprio modelo em que se assenta o gerenciamento do transporte coletivo. Na verdade, tanto o testemunho do sindicato patronal como o depoimento de vários empresários não deixam dúvidas quanto à consciência das ambigüidades existentes e à preocupação em pensar soluções e propostas que tornem o atual sistema menos vulnerável a crises. Assim, os empresários propõem, entre outras medidas, a isenção do ISS pago à Prefeitura pelas empresas permissionárias; a eliminação da taxa de gerenciamento da Metrobel, passando o governo estadual a arcar com o ônus da manutenção da concessionária; a isenção do imposto estadual sobre veículos automotrizes; o subsídio ao óleo diesel utilizado em transporte coletivo; a limitação do uso de passe-livre pelas diferentes categorias e medidas que dificultem a evasão de receitas por passagens não-pagas. É interessante notar, no entanto, que os empresários não se mostraram muito sensibilizados com a possibilidade de aumento da receita do sistema por intermédio de propaganda afixada nos veículos de transporte coletivo, alegando problemas operacionais e políticos. Note-se, ainda, que os permissionários buscam, através das diversas sugestões acima, conseguir o equilíbrio da CCT e não necessariamente a diminuição dos custos das passagens para o usuário; na sua grande maioria consideram estes preços razoáveis, se não baixos. Neste sentido, entusiasmam-se com propostas como a do vale-transporte que, na sua percepção, se difundido, contribuirá para o aumento da receita do sistema.

Apesar da percepção das contradições, entretanto, o formato operacional e as regras que regem o sistema de transporte coletivo na RMBH tendem a

favorecer comportamentos que, na média, aproximam-se da lógica acima descrita, pressionando, por conseguinte, em direção a acumulação de déficits crescentes do sistema. Ressalte-se que, como nos últimos anos o reajuste dos preços das passagens cobradas tem sido feito não de acordo com o aumento das tarifas medidas, mas seguindo critérios que incorporam também pressões políticas e preocupações sociais, o déficit da CCT tendeu a ser constante e a aumentar com o passar do tempo.

Pelas normas, o acerto de contas das permissionárias com a CCT deveria ser feito de 15 em 15 dias. Entretanto, devido a problemas operacionais e, principalmente, ao déficit crescente, ocorrem atrasos de até 60 dias, prejudicando sobremaneira as empresas credoras. Estas ficavam muitas vezes em dificuldades financeiras, sem capital de giro suficiente. Anteriormente ao Plano de Estabilização Econômica de fevereiro de 1986, os efeitos perversos desta demora na prestação de contas entre a Metrobel e as empresas credoras eram ainda mais intensos, pois estas perdiam considerável soma de recursos pela desvalorização monetária. Em contrapartida, nessa época as empresas devedoras tinham condições de auferir um ganho extra, aplicando o "capital alheio" no mercado financeiro. Alguns mecanismos informais foram, às vezes, utilizados para minorar essa situação; houve casos de adiantamentos da CCT a empresas em dificuldade, como também a autorização de acertos paralelos bilaterais entre permissionárias credores e devedores, o que, evidentemente, somente funcionava como um paliativo.

Do ponto de vista da Metrobel, o déficit da Câmara de Compensação Tarifária acarreta conseqüências também negativas: por um lado, a instituição não tem recebido os 3% do faturamento do sistema a que teria direito pelas normas em vigor, a título de taxa de gerenciamento; por outro lado, há um acréscimo nas despesas do sistema, decorrente dos juros e amortizações de empréstimos feitos no sistema bancário para financiamento da CCT.

Além de passar a depender quase que totalmente das verbas do poder público estadual para se manter, quando pelo modelo idealizado para a instituição ela seria auto-suficiente, a Metrobel fica cada vez mais impossibilitada de promover a ampliação do transporte coletivo em determinadas linhas da periferia. Nestas, o crescimento excessivo da demanda exigiria ampliação do número de viagens diárias, sob pena de deterioração crescente da qualidade do serviço prestado. Para enfrentar o problema do déficit crescente, a Metrobel começou a estudar várias alternativas de ação, que, no entanto, não lograram, até agora, resultados satisfatórios.

Identificando uma diminuição do número médio mensal de passageiros no sistema de transporte, a instituição atribuiu a origem do problema, fundamentalmente, a dois fatos. Em primeiro lugar, apesar de o preço das passagens não ter acompanhado o aumento do custo da tarifa média do sistema, o agravamento da crise econômica que atingia duramente setores de renda mais baixa da população fazia com que parte dos usuários utilizasse menos o sistema, percorrendo, em muitos casos, longos trajetos a pé. Em segundo lugar, constatou-se que percentual crescente dos usuários estava utilizando o expediente de entrar e sair do coletivo pela porta traseira, acarretando, para o sistema, uma evasão da recetia da ordem de 9%.[35]

[25] Cálculo elaborado por técnicos da Metrobel. Informação obtida em entrevista feita pelos autores.

Para enfrentar esta última questão, a Metrobel decidiu implementar, depois de experiência bem-sucedida em suas linhas, durante seis meses, o embarque pela porta dianteira e o desembarque pela traseira, de forma que também o motorista pudesse controlar o fluxo de passageiros, impedindo viagens não-pagas. A medida, no entanto, apesar de justificada como alternativa viável, testada em várias áreas do país e no exterior, sofreu críticas e reclamações generalizadas da população. A implantação do projeto em todo o sistema, sem a devida adaptação dos coletivos e esclarecimento da população, acarretou realmente diversos transtornos: demora na entrada do passageiro, insegurança na descida, aumento do tempo médio das viagens, etc. As candidaturas de oposição à Prefeitura de Belo Horizonte nas eleições de 1985 tentaram utilizar a insatisfação criada como um trunfo político, criticando a Metrobel. Por interferência dos governos municipal e estadual, preocupados — tudo indica — com as conseqüências da medida num período pre-eleitoral, a instituição foi obrigada a voltar atrás e restabelecer o embarque pela porta traseira dos coletivos.

Outra medida proposta pelo corpo técnico da Metrobel, no sentido de minorar o déficit do sistema, foi a redução da frota de certas linhas, nas quais, teoricamente, seria possível atender adequadamente à demanda com menor número de viagens diárias. Devido à capacidade de pressão dos empresários, no entanto, nos últimos anos não tem sido possível utilizar largamente este mecanismo como forma de diminuição dos custos do sistema. Na segunda administração somente uma vez, em julho de 1984, ocorreu uma redução significativa de frota. Tendo por base dados de pesquisas sobre a demanda logrou-se, após duras negociações com os empresários, transformar 35 linhas em 25. Vários empresários reconhecem[26] que há, de fato, linhas superdimensionadas, mas afirmam também que há outras em que existe carência de veículos para que se mantenha o nível médio de atendimento. Propõem, então, em termos gerais, um reajustamento ou um aumento da frota e não o simples corte, em alguns casos.

Além de não ter tido sucesso na implementação das duas propostas citadas, visando o equilíbrio financeiro do sistema, a Metrobel foi induzida, por iniciativa política dos governos estadual e municipais, a promover medidas que tenderiam a tornar a CCT ainda mais deficitária: deu passe-livre nos coletivos primeiro aos idosos, em seguida aos deficientes físicos acompanhados por seus responsáveis; atendendo à reivindicação do pessoal de operação do sistema, em movimento grevista por melhores salários, deu também o passe a motoristas e cobradores. Com isto aumentou o número de usuários com direito a viajar sem pagar pelo serviço, setor que já incluía anteriormente ex-combatentes, funcionários da Metrobel em serviço, soldados da PM e empregados dos Correios e Telégrafos.

Apesar do sucesso da Metrobel no encaminhamento de vários dos problemas relativos ao transporte coletivo na Região Metropolitana de Belo Horizonte, a instituição enfrenta hoje dilemas de difícil equacionamento, que parecem exigir uma rediscussão do próprio sistema, especialmente no que se refere ao processo de tomada de decisão quanto às políticas para o setor e à forma de operação do serviço.

[26] Em entrevista, com os autores do trabalho.

Pode-se perceber hoje, na empresa, uma certa perplexidade frente aos novos tempos, que impõem menos autonomia, e uma preocupação em criar instrumentos através dos quais a instituição possa lidar com a questão política, vista em termos das pressões e contrapressões que recebe, não só do governo, como dos diversos setores sociais envolvidos ou interessados na questão do transporte coletivo. Vários técnicos da Metrobel parecem hoje interessados em propor soluções para o problema de como compatibilizar as necessidades de garantir a legitimidade da instituição frente à população de modo geral, promover medidas eficazes para equacionar o transporte coletivo, enfrentar as pressões dos empresários e responder às iniciativas políticas dos governos estadual e municipal.

5. *Considerações finais*

A Metrobel, empresa implantada no início dos anos 80, nasceu como grande força política, propiciada, de um lado, pelo apoio dado pelo governo estadual e, de outro lado, pelas características de sua própria gestação. O grupo de técnicos que idealizou e dirigiu a Metrobel nos seus primeiros anos não apenas tinha uma visão clara do tipo de intervenção a ser realizada, como possuía experiência nas questões de transporte e tráfego, adquirida em diversos órgãos de planejamento governamental.

A instituição foi criada transformando profundamente toda a concepção do funcionamento do sistema de transporte e tráfego na região. De um lado, passa-se a pensar o problema como afeto não mais aos municípios, isoladamente, mas abrangendo toda a Região Metropolitana de Belo Horizonte. Neste sentido, a Metrobel acaba com a competência e a autonomia dos diversos municípios da região para decidir sobre o serviço de transporte e o sistema de tráfego, assim como assume diversas funções antes desempenhadas pelo DER, órgão estadual responsável pelas viagens intermunicipais. De outro lado, elimina-se a figura do concessionário privado do serviço coletivo e cria-se uma empresa pública com competência não só para definir as necesidades, a forma e o esquema de operação do transporte coletivo, como para gerenciar todo o funcionamento do sistema, contratando empresas privadas interessadas em fornecer um serviço previamente especificado.

Num primeiro momento, a Metrobel teve condições e força política suficientes para assumir seu papel e efetivar suas propostas, enfrentando diferentes pressões da sociedade, inclusive empresariais. Embora a instituição estivesse submetida formalmente ao controle do governo estadual, através do Conselho Deliberativo da RMBH, adquiriu, desde o início, uma grande autonomia decisória, na medida em que conseguiu carta branca do governo para encaminhar seus projetos, justificados pela experiência e pelo saber especializado de seu corpo técnico e dirigente. Sem essas condições, seria improvável que a Metrobel fosse capaz de implantar a profunda reforma do sistema de transporte coletivo e tráfego na região, que afetou interesses cristalizados de fortes grupos empresariais vinculados antes ao fornecimento desse serviço público.

Os empresários, antes concessionários do serviço, estavam acostumados a tratar de seus interesses particulares diretamente com um órgão da Prefeitura do município. Controlavam áreas da cidade, nas quais atuavam, e concorriam entre si por outras áreas. Tinham liberdade para definir o serviço a ser realizado

e para se expandir segundo sua própria percepção da demanda existente. Agora, teriam que lidar com uma agência pública com competência para controlar e especificar todo o serviço no âmbito metropolitano. Num primeiro momento, quando não tinham ainda organização suficiente para garantir sua capacidade de reação, os empresários ficaram totalmente desorientados e não tiveram alternativa senão a de se submeter às exigências da Metrobel. Esta, por sua vez, conhecendo os problemas relacionados com sua área de atuação, dispondo de uma série de informações e dados obtidos através de pesquisas e levantamentos feitos em diversos órgãos públicos e tendo estabelecido objetivos claros, pôde, rapidamente, implementar seus projetos, que mudariam profundamente toda a sistemática do transporte coletivo e do tráfego na região. Mas, como em toda definição e implementação de políticas públicas, especialmente as voltadas para reformulações mais profundas, a atuação da Metrobel implicou opções e escolhas de alternativas que tiveram conseqüências inúmeras, nem todas elas harmônicas ou compatíveis entre si. Ao lado de diversos efeitos positivos, ocorreram outros não desejados, nem previstos. Alguns dos dilemas enfrentados hoje pela instituição decorrem de "efeitos perversos" resultantes da operação do próprio sistema implantado.

Num segundo momento, a Metrobel passa a enfrentar problemas novos, de origens diversas. A cidade muda, cresce, novos bairros são criados, há demandas novas e o sistema precisa ser permanentemente ajustado. Só que as condições agora são diferentes daquelas da época em que a instituição foi criada. A segunda administração, principalmente, encontra outra conjuntura política.

Em primeiro lugar, os empersários do setor, antes desarticulados, organizaram-se e criaram um sindicato novo, atuante e moderno, capaz de controlar todas as informações relevantes e encaminhar efetivamente os interesses do setor. As empresas permissionárias foram modernizadas administrativamente e se equipararam para funcionar eficientemente. A maioria delas tem, hoje, diferentemente do passado, controle e informação sobre todos os custos de operação do serviço e conta com sistemas de manutenção organizados e eficazes. Note-se que esta modernização foi decorrente, fundamentalmente, das próprias exigências da Metrobel, no que se refere à discriminação detalhada das atividades operacionais e administrativas das empresas permissionárias. Com acesso privilegiado junto à segunda administração da agência pública, os empresários, embora quantitativamente pouco numerosos, se apresentam cada vez mais como interlocutores com grande poder e em condições de se fazer ouvir no processo de tomada de decisão das macrodiretrizes para o transporte coletivo.

A Metrobel não consegue mais, como no primeiro momento, diminuir o número de viagens e de veículos de certas linhas, nas quais, pela avaliação de seus técnicos, o serviço está superdimensionado; sofre pressões contínuas no sentido de aumentar esses números em todas as empresas envolvidas no setor. Na discussão e decisão sobre a nova planilha, durante a segunda administração, os empresários pressionam e exigem o estabelecimento de itens e de índices que, tudo indica, atendem melhor a seus interesses e lhes permitem melhor remuneração. Como se colocou anteriormente, pelo atual sistema de pagamento o lucro e a remuneração dos serviços da diretoria das empresas, além de serem garantidos explicitamente, aumentam com qualquer alteração, para mais, dos outros itens de custos do serviço.

Em segundo lugar, o proceso de abertura política se intensifica e a oposição assume o governo do estado. Com isto, a instituição torna-se mais vulnerável também às reivindicações dos usuários e perde muito da autonomia que adquirira antes, frente ao governo estadual. Há hoje, entre os técnicos da Metrobel, um sentimento generalizado de enfraquecimento da instituição e de perda de sua capacidade de decisão autônoma, não apenas frente aos empresários, mas também em relação ao poder estadual.

O papel do governo e sua relação com a Metrobel mudaram consideravelmente nos últimos anos. Mais sensível às pressões populares, diretamente ou através de políticos, preocupados com suas bases de apoio eleitoral, o governo, usando os mecanismos de controle formal que nunca deixou de ter sobre a instituição, tomou a iniciativa de determinar uma série de medidas que contrariaram a lógica de atuação da empresa e intensificaram os problemas que ela passou a enfrentar. Entre outras medidas, pode-se citar a autorização de reajustamento de preços das passagens inferior ao aumento médio da tarifa e a isenção de pagamento de viagens para grupos específicos. A conseqüência imediata de decisões como estas é aumentar ainda mais as dificuldades da Metrobel para equilibrar a receita auferida na operação do serviço com o custo da remuneração das empresas permissionárias. A Metrobel é levada, cada vez mais, a assumir os déficits crescentes do sistema. Evidentemente, estes acabarão recaindo sobre a população, de modo geral, na medida em que terá que ser coberto pelo governo estadual, com os recursos dos impostos que arrecada. A instituição, planejada para ser autônoma também financeiramente, passa a depender cada vez mais dos recursos orçamentários do poder estadual para seu próprio funcionamento.

Vale notar, entretanto, que, para o público externo o governo não parece muito interesado em mostrar que mantém, atualmente, um controle maior sobre a Metrobel, determinando, em última instância, suas linhas políticas mais gerais. Parece ser conveniente difundir junto à população a imagem de uma agência responsável por tudo o que ocorre com o transporte. Isto evita maiores desgastes do governo, ficando a Metrobel como o "bode expiatório", que, na verdade, responderia pelas falhas no serviço público. Evidentemente, ao corpo técnico da empresa preocupa o fato de a mesma aparecer como o "vilão", quando, ultimamente, algumas das diretrizes fundamentais da instituição são estabelecidas externamente, assim como certas iniciativas e projetos de seus funcionários são vetados ou modificados pelo governo estadual, em resposta a pressões de interesses sociais diversos.

Frente à situação descrita, a Metrobel vem-se preocupando ultimamente com sua imagem junto à população em geral e frente aos usuários do transporte coletivo em particular. Em certa medida, a legitimidade institucional da empresa depende, em parte, do grau de credibilidade que mantiver junto ao público. A capacidade de influência direta dos usuários sobre a Metrobel é menor que a exercida pelos empresários. Apresentam maior dificuldade de homogeneizar seus interesses, devido às especificidades dos problemas de transporte nas diversas áreas da região metropolitana. Somente quando se trata da questão dos preços das passagens é possível maior convergência de esforços e de interesses. As organizações populares (associações de moradores, de amigos, de bairros, etc.), além de se apresentarem atomizadas e com baixo poder de mobilização, nem sempre colocam a questão do transporte como prioritária nas suas agendas de

reivindicações.[27] No entanto, a fim de compensar a maior dificuldade de ação direta, essas organizações populares procuram pressionar os poderes legislativo e executivo e divulgar suas reivindicações através da imprensa, buscando, por esses expedientes, lograr influenciar, ainda que indiretamente, os rumos da política de transporte.

A Metrobel tem-se dado conta da importância de criar ou aprimorar os instrumentos de comunicação com os usuários. Ainda que a abertura de canais institucionais de relacionamento com o público não tenha sido uma inovação da última administração — fazendo parte de toda a trajetória da empresa — o certo é que, nos últimos tempos, ganhou força o desejo de reforçar esses contatos, o que pode ser percebido, entre outras coisas, até pelo maior *status* e importância formal que passam a ter, dentro da agência, os órgãos encarregados dessas atividades. Através do discurso de vários técnicos, percebe-se que esta aproximação maior com a população é vista como uma estratégia capaz de aumentar a força institucional da empresa, esvaziada no período de abertura política. Da mesma forma, a concretização desta aliança — Metrobel/usuário — permitiria funcionar como um contrapeso capaz de enfraquecer o poder de influência dos outros dois grandes atores envolvidos na questão do transporte: os empresários e o governo estadual. Entretanto, o que parece ser questionável e mesmo de eficiência duvidosa para o fortalecimento da empresa é a forma como alguns dos técnicos imaginam que deva ser encaminhada a questão. O esforço da Metrobel consistiria, de um lado, em "esclarecer" e explicar à população o porquê das medidas postas em prática ou projetadas para o fundo e, de outro, procurar, através de diferentes iniciativas, maior envolvimento e participação da população em algumas das atividades da empresa.[28] Neste sentido, a "lógica geral" de distribuição dos serviços pelas várias áreas da RMBH e a preocupação com o equilíbrio financeiro do sistema, baseadas em critérios considerados técnicos e universais, teriam condições de não só serem aceitas, como defendidas pela população; mais ainda, as associações comunitárias teriam interesse e contribuiriam voluntariamente para o funcionamento eficiente do próprio sistema de transporte coletivo. Ora, a força e o próprio dinamismo dos movimentos por melhorias urbanas, como o do transporte, vinculam-se às reivindicações setoriais e muito bem localizadas, sentidas pelos participantes e avaliadas como justas e necessárias, independentemente da repercussão ou ajustabilidade destas solicitações a uma lógica mais geral.

Pode-se dizer que o problema central enfrentado hoje pela Metrobel, no que se refere à questão do transporte coletivo, está relacionado com a necessidade de compatibilizar os objetivos de fornecer um serviço eficiente, adequado e relativamente mais barato para os setores sociais de posição social baixa, com as exigências de uma remuneração suficiente das empresas permissionárias, mantendo o equilíbrio financeiro do sistema. Tudo indica que, sem alguma forma de subsídio por parte do poder público, o que, aliás, já existe de certa forma, será

[27] Resultados preliminares de pesquisa realizada junto aos usuários de duas importantes áreas de periferia, através de convênio EBTU/UFMG, indicam a baixa participação e mesmo o desconhecimento da população no referente aos movimentos reivindicatórios e de melhoria dos transportes coletivos.

[28] Ver, por exemplo, o projeto — ainda não implantado — de treinamento de "fiscais comunitários". Metrobel. *Treinamento do representante de Associação Comunitária*. Documento interno. Belo Horizonte, s.d.

cada vez mais difícil alcançar estes objetivos. Note-se que esta é uma das propostas do setor empresarial, que considera que o mecanismo de subsídio governamental ao transporte coletivo é uma das formas possíveis para se lograr o equilíbrio do sistema.

Por fim, deve ser ressaltado que o futuro de uma instituição como a Metrobel depende também da própria configuração e características jurídicas que sejam adotadas para as Regiões Metropolitanas. Atualmente, como vimos, o governo estadual mantém um controle direto sobre as agências que atuam nessas áreas. Entretanto, nos últimos anos, tem sido grande o questionamento desta centralização de poderes. Propostas direcionadas para maior participação dos municípios envolvidos e para a criação de formas específicas de representação popular na gestão das questões metropolitanas têm sido apresentadas e discutidas por diversos estudiosos.[29] Cabe ressaltar que as agências metropolitanas mantêm hoje uma relação indireta e muito difusa com os poderes legislativos, sejam eles municipais ou estaduais.

Acredita-se que, com a elaboração da nova constituição, são grandes as possibilidades de mudança dos estatutos dessas regiões, na direção de uma maior descentralização institucional e da criação de mecanismos pelos quais a população possa exercer maior influência sobre as políticas a serem adotadas. O reordenamento das situações jurídicas dessas áreas certamente influenciará a correlação de forças hoje existente, fazendo com que a definição das políticas metropolitanas percorra um outro caminho. Neste sentido, a trajetória futura da Metrobel vai depender, em grande medida, de sua maior ou menor dificuldade de inserção neste novo contexto. Cabe indagar se, nesse quadro, o atual modelo de gerenciamento do transporte coletivo da RMBH terá condições de ser sustentado, ou, ao contrário, far-se-á necessária uma reformulação profunda nos paradigmas que orientam o funcionamento da Metrobel.

Summary

The article analyses a few problems related to the public transportation policies of the Belo Horizonte Metropolitan Area, from 1980, with the creation of Metrobel, an agency in charge of planning and managing all transportation services in the area. A historical outline is presented from the time of the decision-making process leading to the agencys foundation, moving on to its first administration (1980-1982), then to the period 1983-1986 when the agency seems firmly established.

On the other hand, the authors emphasize the main projects implemented by Metrobel, and show the deep changes they produced in the region's mass transportation system. They also show private entrepreneurs reacted to the changes brought about by the new projects and policies.

The article calls special attention to Metrobel's functioning structure, an unprecedented institutional innovation in the field of public transportation organization in Brazil. It is a public agency planned to be financially self-sustaining but which, unlike most, does not directly provide public service, but only ma-

[29] Maciel, Eliena Cruxen Barros de Almeida. *Região Metropolitana e poder*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, Departamento de Ciência Política da UFMG, 1985. 150 p.

nages and plans all kinds of mass transportation services which are carried out through concessions given to private enterprises.

The authors finally analyse problems faced by Metrobel and how it deals with pressures and counterpressures impinging upon it stemming from both public and private sectors. A heavy strain is put upon Metrobel's capacity to promote adequate policies and measures to solve mass transportation problems and thus improve its public image, by conflicting demands from the government and private entrepreneurs alike. At the same time Metrobel must struggle to keep the whole transportation system financially balanced, sound and in good operating conditions, a task far from easy to accomplish.



DE OLHO NO AMANHÃ



Nas livrarias da FGV:
***Rio* - Praia de Botafogo, 188**
Av. Presidente Wilson, 228-A
***São Paulo* - Av. Nove de Julho, 2029**
***Brasília* - CLS 104, Bloco A, loja 37**

Ou pelo Reembolso Postal
À FGV/Editora - Divisão de Vendas
Caixa Postal 9052
20.000 - Rio de Janeiro - RJ