



**Igor Pouchain Matela**

# **Transição regulatória no transporte por ônibus na cidade do Rio de Janeiro**



Igor Pouchain Matela

Transição regulatória no transporte  
por ônibus na cidade do Rio de Janeiro

LETRCAPITAL



Copyright© Igor Pouchain Matela, 2014

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610 de 19/02/1998.  
Nenhuma parte deste livro, sem a autorização prévia por escrito dos autores,  
poderá ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios  
empregados.

EDITOR  
João Baptista Pinto

REVISÃO  
Do autor

CAPA\*/DIAGRAMAÇÃO  
Francisco Macedo

\*FONTE DAS IMAGENS DA CAPA:

*Mapa:* Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU)  
*Ônibus:* Divulgação-Semcom;

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO  
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

---

M377t

Matela, Igor Pouchain, 1978-  
Transição regulatória no transporte por ônibus na cidade do Rio de  
Janeiro / Igor Pouchain Matela. – 1ª ed. – Rio de Janeiro: Letra Capital,  
2015.  
154 p.: il.; 15,5x23 cm.

Inclui bibliografia  
Inclui sumário  
ISBN 978-85-7785-336-6

1. Ônibus - Rio de Janeiro (RJ) – Condições sociais. 2. Transporte local – Rio de Janeiro (RJ). 3. Transporte urbano – Rio de Janeiro (RJ). I. Título.

15-19399

CDD: 388.428098153

CDU: 656.34(815.3)

---

**OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES - IPPUR/UFRJ**

Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5ª andar – Ilha do Fundão

Cep 21.941-901 – Rio de Janeiro, RJ

Tel/Fax 55-21-3938-1950

[www.observatoriodasmetropoles.net](http://www.observatoriodasmetropoles.net)

**LETRA CAPITAL EDITORA**

Telefax: (21) 2224-7071 / 2215-3781

[letracapital@letracapital.com.br](mailto:letracapital@letracapital.com.br)

Conselho Editorial  
Coleção Metr  poles

Dr. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro – IPPUR/UFRJ

*Presidente do Conselho*

Dra. Ana Lúcia Rodrigues – PPGCS/UEM

Dra. Andrea C. Catenazzi – UNGS/Argentina

Dr. Aristides Moysés – PUC Goiás

Dr. Carlos de Mattos – IEU/PUC Chile

Dr. Carlos Nassi – COPPE/UFRJ

Dr. Emilio Pradilla Cobos – UAM (Universidade Autônoma Metropolitana), México

Dr. Eustógio Wanderley C. Dantas – PPGG/UFC

Dr. Frederico Rosa Borges de Holanda – FAU/UNB

Dr. Jeroen Johannes Klink – UFABC

Dra. Inaiá Maria Moreira de Carvalho – PPGCS/UFBA

Dr. José Borzacchiello da Silva – PPGDMA/UFC

Dra. Lúcia Bógus – PPGCS/PUC Minas

Dra. Luciana Teixeira Andrade – PPGCS/PUC Minas

Dra. Marcia da Silva Pereira Leite – IFCS/UERJ

Dr. Marcio da Costa – FE/UFRJ

Dr. Manuel Villaverde Cabral – Universidade de Lisboa

Dra. Maria do Livramento Miranda Clementino – NAPP/UFRN

Dra. Maria Madalena Franco Garcia – FNEM (Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas)

Dra. Maura Pardini Bicudo Vêras – PPGCS/PUC São Paulo

Dra. Olga Firkowski – Dept. Geografia/UFPR

Dr. Orlando Santos Junior – IPPUR/UFRJ

Dr. Peter Spink – EAESP/Mackenzie/SP

Dr. Roberto Kant de Lima– INCT-InEAC/UFF

Dr. Roberto Luís M. Monte-Mór – CEDEPLAR/UFMG

Dr. Ruben George Oliven – PPGAS/UFRGS

Dr. Ricardo Machado Ruiz – CEDEPLAR/UFMG

Dra. Raquel Rolnik – FAU/USP

Dra. Rosa Moura – IPARDES/PR

Dra. Rosetta Mammarella – FEE/RS

Dra. Simaia do Socorro Sales da Mercês – NAEA/UFPA

Dra. Suzana Pasternak – FAU/USP

Aos meus pais.



## Agradecimentos

Ao meu orientador, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, que através das conversas e sugestões contribuiu de forma decisiva na construção deste trabalho.

Aos professores Carlos Antônio Brandão, Nelson Rojas de Carvalho e Orlando Alves dos Santos Junior pelas observações e sugestões nos momentos de qualificação e defesa.

Aos professores do IPPUR com quem tive o privilégio de participar das aulas e debates ocorridos durante o período que cursei o mestrado. Em especial à professora Luciana Lago pelo apoio e incentivo nos momentos difíceis.

Aos grandes amigos que fiz no IPPUR por todo este tempo de convivência e compartilhamento das angústias e alegrias.

À Irene, que esteve sempre presente, e que é uma destas amizades especiais.

Aos funcionários da Secretaria e Biblioteca do IPPUR pela atenção e gentileza com que sempre fui tratado.

Aos meus pais, Rose e Horácio, pela paciência, generosidade e compreensão.

À minha querida companheira Carla pelos diálogos, solidariedade e carinho.

## Resumo

No ano de 2010, a prefeitura do Rio de Janeiro realizou, pela primeira vez, via licitação, a concessão privada de todo o sistema de transporte por ônibus na cidade. A contratualização das relações entre as empresas de ônibus e a prefeitura na prestação do serviço foi apresentada como um passo decisivo para a modernização e racionalização do sistema de transportes municipal. Neste trabalho, desenvolvemos a hipótese de que a reorganização do transporte está inserida num contexto de aprofundamento do processo de neoliberalização na escala urbana no Brasil que estaria desestruturando/reestruturando a coerência espacial, implicando em mudanças nas coalizões políticas e em suas relações com o Estado. Neste sentido, nossa análise aponta que não estamos diante de uma ruptura na forma de prestação do serviço, mas de uma transição regulatória para um novo ciclo de acumulação do setor num quadro complexo de mudanças e continuidades na política municipal de transportes.

**Palavras-Chave:** Transição regulatória. Neoliberalização. Transporte público. Empresas de ônibus. Rio de Janeiro.

## Abstract

In 2010, the municipality of Rio de Janeiro held for the first time, via public tendering, the private concession of the whole system of bus transportation in the city. The contractual relationship between the bus companies and the municipality in providing the service was presented as a key step to the modernization and rationalization of the municipal transport system. In this work, we developed the hypothesis that the reorganization of transport is embedded in a context of deepening of the neoliberalization process in urban scale in Brazil that would be destructuring / restructuring the spatial coherence, resulting in changes in political coalitions and in their relations with the state. In this sense, our analysis highlights that rather than

a break in the form of service provision, we are facing a regulatory transition to a new cycle of accumulation of this sector in a complex framework of changes and continuities in the municipal transport policy.

**Keywords:** Regulatory transition. Neoliberalization. Public transportation. Bus companies. Rio de Janeiro.

## Lista de ilustrações

|           |                                                                                     |     |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figura 1  | Passageiros transportados por ano segundo meios de transporte (1930-1970)           | 46  |
| Figura 2  | Passageiros pagantes nos ônibus na cidade do Rio de Janeiro (1984-2005)             | 58  |
| Figura 3  | Índice de passageiros por quilômetro (IPK) na cidade do Rio de Janeiro (1984-2005)  | 59  |
| Figura 4  | Redes de Transporte Regional                                                        | 86  |
| Figura 5  | BRT planejados para o Rio de Janeiro                                                | 89  |
| Figura 6  | Modelo de Permissão x Proposta de Concessão                                         | 93  |
| Figura 7  | Grupo A                                                                             | 119 |
| Figura 8  | Grupo B                                                                             | 120 |
| Figura 9  | Grupo C                                                                             | 121 |
| Figura 10 | Grupo D                                                                             | 122 |
| Figura 11 | Grupo E                                                                             | 123 |
| Figura 12 | Grupo F                                                                             | 124 |
| Figura 13 | Composição dos consórcios por grupos                                                | 130 |
| Figura 14 | Passageiros pagantes no transporte coletivo na cidade do Rio de Janeiro (1995-2012) | 140 |

## Lista de Tabelas

|           |                                                                                                                                        |     |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabela 1  | Divisão modal dos transportes coletivos na RMRJ                                                                                        | 15  |
| Tabela 2  | Município de origem das viagens e limites territoriais dos destinos                                                                    | 16  |
| Tabela 3  | Movimento de passageiros segundo os transportes rodoviário, ferroviário, hidroviário e aeroviário - Município do Rio de Janeiro (2012) | 17  |
| Tabela 4  | Redes de Transporte Regional: Divisão por Bairros                                                                                      | 87  |
| Tabela 5  | Características gerais dos BRT Planejados                                                                                              | 90  |
| Tabela 6  | Resultado das Propostas Técnicas da RTR 2                                                                                              | 95  |
| Tabela 7  | Resultado das Propostas Técnicas da RTR 3                                                                                              | 96  |
| Tabela 8  | Resultado das Propostas Técnicas da RTR 4                                                                                              | 97  |
| Tabela 9  | Resultado das Propostas Técnicas da RTR 5                                                                                              | 98  |
| Tabela 10 | Composição dos consórcios vencedores                                                                                                   | 100 |
| Tabela 11 | TIR dos consórcios vencedores e valores da concessão                                                                                   | 101 |
| Tabela 12 | Empresas em mais de um consórcio e suas respectivas participações                                                                      | 106 |
| Tabela 13 | Procurador/diretor em mais de uma empresa                                                                                              | 107 |

|           |                                                                     |     |
|-----------|---------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabela 14 | Divisão das empresas por grupos                                     | 125 |
| Tabela 15 | Participação por grupos no transporte de passageiros pagantes       | 126 |
| Tabela 16 | Consórcio Santa Cruz: RTR 5                                         | 127 |
| Tabela 17 | Consórcio Intersul: RTR 2                                           | 127 |
| Tabela 18 | Consórcio Transcarioca: RTR 4                                       | 128 |
| Tabela 19 | Consórcio Internorte: RTR 3                                         | 129 |
| Tabela 20 | Participação dos grupos e empresas no transporte por ônibus em 1992 | 133 |

# Sumário

Capa

Folha de rosto

Créditos

Conselho editorial

Dedicatória

Agradecimentos

Resumo

Lista de ilustrações

Lista de Tabelas

## 1 – INTRODUÇÃO

## 2 – A GEOGRAFIA DA ACUMULAÇÃO, COERÊNCIAS ESTRUTURADAS E ALIANÇAS DE CLASSE

2.1 A geografia da acumulação

2.2 Coerências estruturadas

2.3 Alianças de classe e o papel do Estado

## 3 – FORMAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO SETOR PRIVADO DE TRANSPORTE URBANO POR ÔNIBUS NO RIO DE JANEIRO

3.1 A “Sagrada Aliança”

3.2 O Capital Mercantil e o Patrimonialismo Urbano

3.3 Trajetória das empresas de ônibus e a construção de sua hegemonia nos transportes públicos do Rio de Janeiro

3.4 Pilares da regulação do setor

3.4.1 Espaços de acumulação protegidos

3.4.2 Formas de acumulação por espoliação

## 4 - CRISE NO TRANSPORTE URBANO A INFLEXÃO NEOLIBERAL

4.1 A crise do transporte público

4.2 Causas da crise

4.3 Transição jurídico-institucional

4.4 Sustentação teórica

4.5 Soluções propostas

4.6 Neoliberalismo realmente existente

## 5 – A CONCESSÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO POR ÔNIBUS: PERMANÊNCIAS E MUDANÇAS

5.1 Licitação para o novo modelo de regulação

5.1.1 Avaliação da distribuição espacial do serviço

5.1.2 Objetivos da Prefeitura

5.1.3 Prazo da concessão

5.1.4 Bilhete Único

5.1.5 Racionalização

5.1.6 Sistema de Bilhetagem Eletrônica

5.1.7 Lógica regional

5.1.8 Corredores Estruturais BRT

5.1.9 Terminais Rodoviários Urbanos

5.1.10 Forma de remuneração e definição da tarifa

5.1.11 Receitas alternativas, complementares e acessórias

5.1.12 Critério de escolha (propostas comercial e técnica)

5.1.13 Perspectivas futuras

5.2 Resultados

5.2.1 Propostas comerciais

5.2.2 Propostas técnicas

5.2.3 Notas das Propostas

5.2.4 Consórcios

5.3 Permanências

5.3.1 Espaços de acumulação reservados

5.3.2 Formas de acumulação por espoliação

5.3.3 Controle das informações

5.3.4 Estrutura empresarial

5.4 Tendências e Perspectivas

5.4.1 Fortalecimento dos grupos dominantes

5.4.2 BRTs como modernização do negócio

5.4.3 Superação da crise e expansão para outros modos de transporte

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS



REFERÊNCIAS

# 1 – INTRODUÇÃO

Em 27 de abril de 2010, a prefeitura do Rio de Janeiro publicou no Diário Oficial a intenção de realizar um edital de licitação das linhas de ônibus da cidade. De acordo com o anúncio, “No Rio de Janeiro, o modelo vigente há décadas, de permissões para as empresas operarem linhas de ônibus, tem prejudicado a organização e a racionalização do sistema e estimulado a concorrência predatória entre os diversos modos de transporte que operam na cidade, em detrimento da integração”.

Assim, em 15 de junho do mesmo ano, a Secretaria Municipal de Transportes (SMTR) lançou o edital para reorganizar o transporte por ônibus na cidade, normatizar o serviço e racionalizar as linhas. Associado a este processo, seria implantado o chamado Bilhete Único nos ônibus municipais – que permitiria até uma baldeação de ônibus com o preço de uma tarifa.

Pela primeira vez a Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro realizava uma licitação pública para a concessão privada de todo o sistema de transporte por ônibus. Uma das principais mudanças com a licitação seria na relação do poder concedente (prefeitura municipal) com as empresas de ônibus, que deixariam de ser permissionárias para se tornarem concessionárias. Até então, com o modelo de permissões, cada empresa projetava as linhas de acordo com seus interesses particulares de mercado e apresentava a proposta à Secretaria de Transportes, que decidia pela autorização de operação. No modelo de concessão, o poder público teria mais instrumentos de regulação, havendo um contrato formal e um planejamento abrangente do sistema de transporte.

Neste novo modelo, a cidade foi dividida em cinco regiões, chamadas de Redes de Transportes Regionais (RTRs). Cada uma delas foi concedida a um consórcio diferente. Ao garantir uma área delimitada – e exclusiva – para a atuação de cada consórcio vencedor da licitação, pretendia-se acabar com a competição territorial entre as empresas de ônibus. A racionalização das linhas (entendida como adequação entre a demanda de passageiros e a

oferta de ônibus) contribuiria para diminuir o custo das empresas e consequentemente o valor da tarifa.

Os consórcios vencedores da licitação também viriam operar os futuros corredores expressos de ônibus (*Bus Rapid Transit* - BRT) entre Barra da Tijuca e o Aeroporto Internacional do Galeão (TransCarioca); entre Barra da Tijuca e Santa Cruz (TransOeste); entre Recreio dos Bandeirantes e Deodoro (TransOlímpica) e entre Deodoro e o Aeroporto Santos Dumont (TransBrasil).

A concessão abrangente do sistema de transporte por ônibus, com a relação entre a Prefeitura e as empresas de ônibus regidas por um contrato público e com prazo determinado sinalizaria uma importante mudança na política de transportes do Rio de Janeiro. Importância esta que está diretamente relacionada ao peso deste modal no contexto geral do transporte coletivo na metrópole fluminense.

O transporte público de passageiros na Região Metropolitana do Rio de Janeiro é realizado basicamente a partir de 5 modais: ônibus, metrô, trens, barcas e vans (legalizadas ou clandestinas). Apesar desta aparente diversidade de modos e opções de deslocamento, destaca-se a primazia do transporte rodoviário por ônibus com uma participação de cerca 77% no total dos deslocamentos feitos por transportes coletivos na metrópole (Tabela 1). Enquanto que ao governo estadual cabe regular os transportes intermunicipais (inclusive dentro da RMRJ), as municipalidades são responsáveis pela regulação do transporte público nos limites de seus territórios. Desta forma, o governo estadual regula os trens, metrô, barcas, vans e ônibus intermunicipais e cada prefeitura regula as vans e ônibus intramunicipais. Ressalte-se que enquanto os ônibus se originam e se desenvolvem até os dias atuais basicamente por meio de capitais privados; Metrô, trens e barcas eram operados por empresas estatais até passarem pelo processo de privatização nos anos 1990.

**Tabela 1:** – Divisão modal dos transportes coletivos na RMRJ

| <b>Modo de transporte coletivo</b> | <b>Viagens diárias (x 1000)</b> | <b>%</b> |
|------------------------------------|---------------------------------|----------|
|                                    |                                 |          |

|                       |               |            |
|-----------------------|---------------|------------|
| Ônibus executivo      | 70            | 0,63       |
| Ônibus municipal      | 6.672         | 60,5       |
| Ônibus intermunicipal | 1.781         | 16,2       |
| Ônibus pirata         | 16            | 0,14       |
| Metrô                 | 665           | 6,04       |
| Trem                  | 568           | 5,16       |
| Transporte escolar    | 428           | 3,88       |
| Transporte fretado    | 55            | 0,50       |
| Barcas                | 105           | 0,95       |
| Van                   | 658           | 5,97       |
| <i>Total</i>          | <i>11.016</i> | <i>100</i> |

Fonte: PDTU 2011 (dados preliminares)

Os ônibus municipais têm uma participação de 60,5% dos deslocamentos totais na RMRJ. Este montante está distribuído entre seus 20 municípios integrantes, mas com um peso desproporcional em favor do município do Rio de Janeiro, núcleo da Região Metropolitana. A Tabela 2 mostra que 63,1% das viagens de transporte coletivo são originadas no município do Rio de Janeiro e, destas, 92% têm um destino interno, ou seja, são viagens realizadas nos limites da cidade do Rio de Janeiro.

**Tabela 2:** – município de origem das viagens e limites territoriais dos destinos

| <b>Município de origem</b> | <b>Viagens</b> | <b>Viagens (%)</b> | <b>Destinos externos ao município (%)</b> | <b>Destinos internos ao município (%)</b> |
|----------------------------|----------------|--------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------|
| Belford Roxo               | 304.221        | 3,3                | 57                                        | 43                                        |
| Duque de Caxias            | 621.472        | 6,7                | 33                                        | 67                                        |
| Guapimirim                 | 14.338         | 0,2                | 50                                        | 50                                        |
| Itaboraí                   | 116.965        | 1,3                | 50                                        | 50                                        |
| Itaguaí                    | 37.194         | 0,4                | 37                                        | 63                                        |
| Japeri                     | 35.676         | 0,4                | 68                                        | 32                                        |
| Magé                       | 103.080        | 1,1                | 39                                        | 61                                        |
| Mangaratiba                | 11.718         | 0,1                | 15                                        | 85                                        |
| Maricá                     | 75.500         | 0,8                | 26                                        | 74                                        |
| Mesquita                   | 72.015         | 0,8                | 74                                        | 26                                        |
| Nilópolis                  | 90.531         | 1,0                | 54                                        | 46                                        |
| Niterói                    | 415.230        | 4,5                | 37                                        | 63                                        |
| Nova                       | 494.544        | 5,4                | 30                                        | 70                                        |

|                   |                  |            |           |           |
|-------------------|------------------|------------|-----------|-----------|
| Iguaçu            |                  |            |           |           |
| Paracambi         | 15.747           | 0,2        | 50        | 50        |
| Queimados         | 60.282           | 0,7        | 53        | 47        |
| Rio de Janeiro    | 5.831.329        | 63,1       | 8         | 92        |
| São Gonçalo       | 608.552          | 6,6        | 37        | 63        |
| S. João de Meriti | 285.012          | 3,1        | 51        | 49        |
| Seropédica        | 25.852           | 0,3        | 46        | 54        |
| Tanguá            | 8.197            | 0,1        | 69        | 31        |
| Fora da RMRJ      | 10.388           | 0,1        | -         | -         |
| <i>Total</i>      | <i>9.237.844</i> | <i>100</i> | <i>20</i> | <i>80</i> |

Fonte: PDTU 2003

Se nos voltamos para verificar estes deslocamentos internos ao município do Rio de Janeiro, concluímos que aí também o transporte por ônibus apresenta sua primazia em relação aos outros modos de transporte coletivo (Tabela 3). Isto nos permite afirmar que o sistema de ônibus da cidade do Rio de Janeiro é o mais significativo em termos quantitativos na estrutura de transportes da metrópole.

**Tabela 3:** – Movimento de passageiros segundo os transportes rodoviário, ferroviário, hidroviário e aeroviário – Município do Rio de Janeiro (2012)

| <b>Tipo de transporte</b> | <b>%</b> |
|---------------------------|----------|
| Ônibus                    | 71,6     |
| Metrô                     | 13,8     |
| Trem                      | 10,5     |
| Hidroviário               | 2,1      |
| Aeroviário                | 1,9      |

Fonte: Armazém de Dados da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

Obs.: Não foram contemplados os dados do transporte alternativo feito por vans e kombis.

\* \* \*

Segundo Lessa e Dain (1982), ao longo da segunda metade do século XX, o urbano no Brasil passou a ocupar um papel específico no contexto nacional tanto nos processos econômicos de acumulação quanto na coalizão política. Para estes autores, o “pacto da Sagrada Aliança”, administrado pelo Estado, definiu órbitas de acumulação divididas entre o capital estrangeiro e o capital nacional. Desta forma, o urbano foi reservado como *locus* privilegiado da acumulação do capital nacional. Tal condição aprofundou nas cidades brasileiras um padrão de regulação baseado numa coalizão de interesses em torno da acumulação urbana organizada sob a lógica mercantil, fundamentada fortemente em relações patrimonialistas com o Estado. Este padrão bloqueou a modernização capitalista no espaço urbano garantindo privilégios às frações do capital nacional predominantes nos circuitos de acumulação que envolviam obras públicas, mercado imobiliário e serviços urbanos (especialmente os de transporte). Recorrendo

às contribuições de David Harvey, podemos afirmar que tal coalizão foi constitutiva da coerência regional estruturada que conformou as cidades brasileiras no período.

Nesta mesma época, o modal de transporte por ônibus consolidou sua hegemonia e hoje transporta mais de 70% da população, o que evidencia sua importância na organização espacial da cidade do Rio de Janeiro e de sua região metropolitana.

A partir dos anos 1990, se inicia um processo de transformações no capitalismo brasileiro fundado na liberalização da economia. Desde então, este processo se aprofunda, interpenetra as escalas territoriais e alcança com força a produção do espaço urbano. Trabalhamos com a hipótese de que presenciamos um processo de neoliberalização nos espaços urbanos no Brasil que estaria desestruturando/reestruturando as coerências regionais anteriores e que a reorganização do transporte por ônibus no Rio de Janeiro aponta para esta direção. Neste mesmo contexto, a chegada de novos agentes e novos circuitos na acumulação urbana estariam pressionando a transformação da cidade e a redefinição da coalizão de interesses em bases distintas do patrimonialismo historicamente estabelecido. Cabe pontuar que entendemos neoliberalização como um processo de aprofundamento da mercantilização e, especificamente para o caso estudado, da lógica de mercado aplicada à regulação estatal dos serviços públicos, nos termos apresentados em diversos trabalhos por Jamie Peck, Neil Brenner e Nik Theodore.

Segundo esta abordagem, a caracterização das formas anteriores de coerência regional estruturada também é fundamental, pois a neoliberalização é um processo dependente da trajetória e se dá de forma variada (*variegated*) de acordo com as paisagens regulatórias herdadas, gerando formas contextualmente específicas. Da incidência da neoliberalização nos espaços concretos singulares resulta uma redefinição das arenas e dos interesses políticos onde se articularão as disputas em torno da acumulação.

Este processo possibilita alterações nas antigas coalizões urbanas fundadas na acumulação mercantil e abre oportunidades para novos agentes entrarem e redefinirem as coalizões. É um processo não linear de modernização capitalista das cidades brasileiras que leva a mudanças nas



formas de acumulação urbana com todo um conjunto de efeitos nas formas de produção do espaço. Obviamente, o resultado final deste processo não está dado, depende de disputas políticas, econômicas, sociais e espaciais. Os agentes tradicionais procuram manter suas posições de privilégio e precisam adaptar seus modos de exercer o poder. Por isso, devemos observar empiricamente em que medida este processo se desenvolve e como os diversos agentes produtores do espaço se posicionam.

Neste trabalho, portanto, queremos analisar em que medida o processo de reorganização do transporte por ônibus na cidade do Rio de Janeiro se vincula com as transformações mais gerais da ordem urbana em curso na cidade e como a redefinição de uma coalizão de interesses em torno da acumulação urbana implica em mudanças/continuidades da política municipal de transportes. Para isso, organizamos a apresentação da seguinte maneira:

No *Capítulo 2: “A Geografia da Acumulação, Coerências Estruturadas e Alianças de Classe”*, partimos das recorrentes contribuições de David Harvey sobre a forma que os processos de circulação do capital e de incessante acumulação conformam uma geografia histórica do capitalismo. Harvey retoma a ideia de Marx de que o capital, em seu movimento, necessita continuamente superar as barreiras espaciais para se reproduzir. Há, portanto, uma busca de “aniquilação do espaço pelo tempo” através do desenvolvimento de tecnologias de comunicações e transportes que acelerem o tempo de rotação do capital, comprimindo o horizonte espaço-temporal do mundo e diminuindo os períodos de circulação para a reprodução do capital.

Todo este movimento de superação do espaço enseja, contraditoriamente, a criação de espaço. O capital precisa de infra-estruturas físicas e sociais para circular. Há, portanto, a implantação cada vez maior e mais complexa de capital fixo arraigado na terra, que não pode ser movido sem desvalorização ou destruição. Este processo tende a gerar, em variadas escalas, “coerências espaciais estruturadas”, que podem ser entendidas como configurações territoriais que dão suporte e ao mesmo tempo restringem o movimento do capital.

As coerências estruturadas englobam padrões de produção, consumo e troca; modos de regulação do capital e seu relacionamento com o Estado;

formas de acumulação e de produção espacial. Elas garantem certa estabilidade espacial aos territórios e as alianças de classe e coalizões de poder nelas contidas desenvolvem estratégias de atuação que podem ser defensivas (no caso de preservar privilégios monopólicos de acesso a recursos espaciais) ou competitivas (empreendedorismo urbano ou regional, máquina de crescimento).

As alianças de classe também atuam no sentido de manter, ao longo do tempo, as intrinsecamente instáveis coerências espaciais estruturadas. A transição para um novo ajuste espacial-urbano reconstrói a coerência espacial estruturada e leva à mudanças nas alianças regionais.

No *Capítulo 3: “Formação e consolidação do setor privado de transporte urbano por ônibus no Rio de Janeiro”*, discutimos como a aliança de classes formada em escala nacional contribuiu para a configuração de um espaço urbano reservado ao capital nacional mercantil que determinou formas específicas de produção do espaço e coalizões urbanas que se estabeleceram a partir de interesses ligados aos setores imobiliários, de obras públicas e de serviços – especialmente, os de transporte coletivo.

Em seguida, procuramos traçar a trajetória do setor desde a decadência dos bondes, passando pela centralização do capital das empresas, como alcançaram a primazia nos transportes urbanos e suas relações com o Estado. Esta história mostra como as empresas de ônibus emergiram como agentes hegemônicos no transporte público da cidade do Rio de Janeiro numa disputa que levou à derrota de um monopólio privado de capital estrangeiro no setor (a Light, companhia de capitais canadenses, detinha a exclusividade na operação dos bondes até o final dos anos 1940). Em seguida, há um processo de centralização do capital que estava pulverizado entre vários pequenos empreendimentos. A principal figura política deste processo foi o ex-governador do Estado da Guanabara nos anos 1960, Carlos Lacerda, que, através de uma série de medidas, promoveu a criação das novas empresas de ônibus em substituição aos antigos lotações (veículos particulares que tinham a licença para o transporte de passageiros). De certa forma, as empresas que surgem neste momento são “criações” do Estado.

Ainda neste capítulo, identificamos os mecanismos presentes na relação das empresas com o Estado que efetivavam as cláusulas básicas do pacto da “Sagrada Aliança”: os espaços reservados de acumulação e a garantia de rentabilidade do setor.

No *Capítulo 4: “A “crise” do transporte urbano e a inflexão neoliberal”*, fazemos uma reflexão crítica acerca da construção da ideia de crise no transporte urbano surgida em meados dos anos 1990 a partir do aumento do transporte particular individual e da disseminação do transporte coletivo por vans irregulares. A formação de um consenso em torno do problema ensejou a formulação de soluções pela lógica do mercado. A introdução da competitividade no setor de transportes urbanos passou a ser vista como a panaceia apontada de forma quase unânime por técnicos, acadêmicos e associações dedicadas ao tema. Tal perspectiva, em conjunto com as mudanças na legislação da regulação dos serviços públicos, teve forte influência nas políticas adotadas posteriormente.

Mas, se pela lógica econômica capitalista a racionalidade advém de um ambiente de competição livre, o mesmo não poderia ser aplicado no caso do objeto em questão (na verdade, a racionalidade buscada no setor de transportes consistiria no inverso: limitar a competição entre as empresas). Nesta perspectiva, discutimos o conceito de neoliberalização como uma forma de regulação específica regida pela disciplina de mercado, o que nos permitiu uma interpretação mais precisa do processo.

No *Capítulo 5: “A Concessão do Sistema de Transporte Público por Ônibus: permanências e mudanças”* buscamos analisar a reorganização do setor a partir da licitação abrangente do sistema em 2010 e pesquisar como se deu o processo de concessão. Para isso, apresentamos os objetivos anunciados pela prefeitura constantes do edital de licitação e dos contratos de concessão. Então, a partir dos resultados, analisamos as permanências e mudanças no desenrolar concreto do processo. Em que medida a mudança para uma relação contratual representa uma transformação efetiva com a lógica de privilégios? Como o setor de transporte por ônibus passa a funcionar após a licitação, seu posicionamento numa coalizão de interesses em redefinição e como os grupos empresariais se articulam dentro do modelo de consórcios. Há uma concentração do capital, do poder econômico e político? Que tendências e perspectivas podemos identificar?

Nas *Considerações Finais*, sublinhamos a importância de compreender o presente momento de transformações por que passa a cidade do Rio de Janeiro dentro de um contexto mais abrangente. A ideia de coerência espacial estruturada nos auxiliou a interpretar os processos em curso, integrando as formas de acumulação, de produção espacial e a constituição das coalizões políticas no espaço urbano. Gostaríamos que nosso estudo específico sobre o setor de transporte público por ônibus possa representar uma contribuição neste debate.

## 2 – A GEOGRAFIA DA ACUMULAÇÃO, COERÊNCIAS ESTRUTURADAS E ALIANÇAS DE CLASSE

Na tentativa de explicar a formação de alianças de classe e coalizões de poder que emergem em torno de unidades espaciais em diferentes escalas geográficas, recorro às importantes contribuições de David Harvey que, recorrentemente em sua obra (1982, 1985, 2004a, 2004b, 2005a, 2005b, 2011), localiza estes fenômenos como estreitamente ligados à geografia da acumulação capitalista e à produção da regionalidade e de coerências estruturadas. Procuro resumir a seguir os principais pontos do argumento que considero relevantes para o escopo do presente trabalho.

### 2.1 A geografia da acumulação

A acumulação é o motor cuja potência aumenta no modo de produção capitalista. O sistema capitalista é, portanto, muito dinâmico e inevitavelmente expansível; esse sistema cria uma força permanentemente revolucionária que, incessante e constantemente, reforma o mundo em que vivemos. (HARVEY, 2005a p. 43)

A reprodução da riqueza sob o modo capitalista de produção depende do contínuo processo de circulação do capital. Este processo se alimenta do permanente acréscimo do valor das mercadorias e do volume de capital posto em circulação. A competição pela acumulação crescente e ininterrupta de capital é o motor que move os impulsos do sistema capitalista. Uma vez que este fluxo é interrompido pela incapacidade de reproduzir de forma ampliada os excedentes de capital, o sistema entra em crise.

Uma das formas pela qual o capital consegue aumentar sua reprodução é através da diminuição do tempo necessário para sua circulação. Portanto, o capital está sempre voltado para encurtar seu tempo de giro para, em

seguida, iniciar um novo ciclo de acumulação. Isto é conquistado fundamentalmente através de avanços tecnológicos nas comunicações e transportes, que possibilitam a diminuição dos custos de deslocamento pelo espaço e a aceleração do tempo de movimento das mercadorias, força de trabalho, informação, capital (HARVEY, 2005a p. 40). Marx percebeu neste movimento de busca da “aniquilação do espaço pelo tempo” uma “lei” básica da acumulação do capital.

A progressiva tendência de aniquilação do espaço pelo tempo e a consequente compressão do horizonte espaço-temporal, portanto, estão intrinsecamente ligadas à lógica da acumulação capitalista e têm repercussões imediatas na transformação incessante das relações espaciais e da paisagem geográfica do capitalismo. Este movimento contribui ativamente para a produção do desenvolvimento geográfico desigual e tem fortes implicações na geografia histórica do capitalismo, uma vez que diferentes arranjos espaciais são estabelecidos de acordo com as formas de transporte e comunicações vigentes em determinado momento histórico.

Entretanto, os processos de circulação e acumulação de capital são intrinsecamente contraditórios e incorporam determinadas tensões. Já nos referimos que um dos movimentos mais importantes do capitalismo é seu impulso para reduzir o tempo de giro do capital, acelerar a circulação e consequentemente comprimir os horizontes espaço-temporais. Porém, para realizar tal tarefa, parte do capital precisa ser imobilizado, retirado da circulação imediata. É imprescindível que sejam realizados investimentos fixos no espaço, como infraestruturas estáveis de produção, consumo, troca, distribuição, comunicações. É somente através da produção ativa de lugares fixos que o capital pode se mover livremente pelo espaço (fluxos imateriais e materiais). Estes investimentos são, via de regra, de longo prazo de retorno, ou seja, com alto tempo de giro do capital.

Se por um lado o capital fixo incorporado na terra facilita a circulação do capital móvel, ele tende, em compensação, a se tornar obsoleto e perder seu valor quando já não pode acompanhar as necessidades impostas de aumento do ritmo dos novos ciclos de acumulação. Assim, o capital enraizado, fixo no espaço, de vida longa e circulação lenta (demora anos para construir e amortizar a dívida), acaba por impor certos freios aos fluxos do capitalismo e seu desejo de velocidade. O capital encontra barreiras em sua própria

natureza. “A disjunção entre a busca da hipermobilidade e um ambiente construído cada vez mais esclerosado torna-se cada vez mais dramática.” (HARVEY, 2011 p.156)

Esta tensão entre os horizontes de tempo em que giram os diferentes capitais é uma contradição central na história do capitalismo e base do processo de destruição criativa que territorializa, desterritorializa e reterritorializa o capital no espaço, criando formas variadas de organização territorial de acordo com cada momento histórico ou cada etapa de acumulação.

Uma segunda tensão, diretamente relacionada à primeira, deriva do fato que todos os limites geográficos para acumulação do capital têm de ser ultrapassados. A aniquilação do espaço pelo tempo, ou seja, a necessidade do capitalismo de eliminar as barreiras espaciais, só pode ser realizada através da produção de um espaço fixo. Assim, o capitalismo tende a produzir uma paisagem geográfica apropriada a sua dinâmica de acumulação num determinado momento histórico, para que num momento posterior esta paisagem seja destruída para a criação de uma nova, apropriada à acumulação numa nova condição histórica. Por paisagem geográfica, entendem-se as relações espaciais, a organização territorial e de sistemas de lugares ligados por meio de uma divisão internacional do trabalho.

A construção progressiva de estruturas físicas na paisagem geográfica faz com que ao longo do tempo haja cada vez mais capital fixado no espaço, principalmente nas cidades, o que obstrui cada vez mais a trajetória do desenvolvimento capitalista. Com o passar do tempo, a paisagem geográfica do capitalismo se torna mais esclerótica, criando crescentes barreiras à liberdade de movimentos. Esta tendência também pode ser observada nas instituições locais e nas lealdades com os lugares, que passam a ser importantes fatores de ação política (HARVEY, 2004b p. 85-87).

Vamos a uma explicação mais detalhada. Determinadas estruturas físicas, ou seja, capital fixo, são necessárias para facilitar os fluxos de outras formas de capital, como mercadorias e força de trabalho. Estas estruturas criam espacialidades específicas para a circulação. O capital tende a criar um espaço à sua imagem e semelhança. Porém, aqui reside uma contradição

fundamental entre a fixidez e o movimento, entre a fixação espacial do capital e sua progressiva tendência de aniquilação do espaço pelo tempo. Os investimentos fixados na terra formam pré-condições necessárias para o processo de intercâmbio, produção e consumo. Porém estes investimentos podem ir de encontro aos ritmos-padrão de circulação uma vez que trabalham num horizonte espaço-temporal diferente destes processos. Estas paisagens construídas se desvalorizam com o tempo, se tornam menos flexíveis e se transformam numa barreira às novas e mais rápidas formas de circulação e também a novos processos de acumulação de capital. (HARVEY, 2004a p.77) Mas o capital investido na terra não pode ser movido. Daí que esta profunda contradição entre as diferentes configurações de tempo-espaço que são construídas ao redor da acumulação de capital

induz a um movimento duplo. De um lado, se a paisagem geográfica já não atende às necessidades do capital móvel, então deve ser destruída e reconstruída com uma configuração completamente diferente. Se não, os fluxos de capitais devem estar em conformidade com os requisitos da remuneração do capital investido na terra. (HARVEY, 2011 p.156)

Então, para superar as barreiras espaciais, novo espaço é criado. Este espaço se converte em nova barreira e deve ser destruído para construção de um novíssimo espaço, mais apropriado à nova etapa de acumulação. Este movimento é incessante no capitalismo.

Podemos esperar testemunhar uma luta contínua em que o capitalismo, em um determinado momento, constrói uma paisagem física apropriada à sua própria condição, apenas para ter de destruí-la, geralmente durante uma crise, em um momento subsequente. (HARVEY, 2005a p.54)

Para exemplificar, as estruturas espaciais a que nos referimos podem ser portos, fábricas, estradas, usinas, centros comerciais, enfim, meios de produção e consumo que, ao se tornarem obsoletos e se desvalorizarem, não



podem ser substituídos se não forem destruídos. Há, de forma análoga, a criação de uma série de infraestruturas sociais que, uma vez vinculadas ao território, podem ser entendidas como suporte indispensável da circulação de capital. Aqui nos referimos à administração pública, sistemas de educação e saúde, de previdência social, sistema financeiro, ordenamento jurídico etc.

Desta maneira, o capitalismo cria e recria, continuamente, novas relações espaciais. A revolução permanente da paisagem geográfica da produção, distribuição e do consumo é uma de suas características primordiais. Os ataques de destruição criativa não são, portanto, meros acidentes históricos, mas parte integrante e indissociável do desenvolvimento geográfico desigual da acumulação do capital.

Como resultado deste processo, a paisagem tende a ter cada vez mais sua forma delineada de acordo com as necessidades e as contradições do capital.

A paisagem geográfica, abrangida pelo capital fixo e imobilizado, é tanto uma glória coroada do desenvolvimento do capital passado, como uma prisão inibidora do progresso adicional da acumulação, pois a própria construção dessa paisagem é antitética em relação à ‘derrubada das barreiras espaciais’ e, no fim, até a ‘anulação do espaço pelo tempo’. (HARVEY, 2005a p.53).

Portanto, há um delicado equilíbrio entre preservar o valor dos investimentos realizados na construção de determinadas estruturas espaciais e destruir estes investimentos para que seja possível abrir novas possibilidades para a acumulação.

Queremos chamar agora a atenção para um aspecto relevante: as infraestruturas físicas e sociais são um recurso espacial complexo de ativos criados pelo homem para apoiar a produção e o consumo. Elas absorvem grandes quantidades de investimento de capital de longo prazo e requerem mais capital para sua manutenção ao longo de sua vida útil. O estoque dos ativos de capital incorporado nestas infraestruturas fornece uma forma concreta de riqueza que pode ser usada para produzir e consumir mais riqueza (HARVEY, 1985 p.144). Desta forma, as estruturas espaciais

consolidadas a partir do processo acima descrito adquirem o caráter de uma configuração espacial particular de um ambiente construído para produção, consumo e intercâmbio. E o acesso privilegiado a qualquer conjunto destes ativos no ambiente construído se constitui numa fonte potencial de lucros extraordinários.

## 2.2 Coerências estruturadas

A acumulação capitalista se dá necessariamente num contexto geográfico e, em sua materialização, cria estruturas geográficas específicas. O desenvolvimento de uma estrutura de relações espaciais está diretamente relacionado com os processos gerais de acumulação do capital. Novos espaços e relações espaciais são produzidos constantemente. O capitalismo produz ativamente, direta e indiretamente, o desenvolvimento geográfico desigual. Mas isto não significa, obviamente, que a diversidade geográfica do mundo seja de sua responsabilidade exclusiva.

O capital e a força de trabalho devem se reunir em algum ponto do espaço para realizar a produção. Isto faz com que os investimentos e as atividades econômicas se aglomerem em determinados lugares. Esta é uma característica da forma como o capitalismo se espacializa. Os capitalistas individuais são impelidos a buscar as localizações onde possam auferir maior lucro, gerando concentrações geográficas de suas atividades em função de economias de aglomeração. A urbanização moderna é fundamentalmente tributária deste tipo de processo. As infraestruturas físicas e sociais, o acesso a um mercado de trabalho e a facilidades de uma administração pública podem propiciar custos mais baixos para os capitalistas atuantes em determinado lugar. Neste sentido, a atividade capitalista dentro de estruturas espaciais tende a se organizar de forma colaborativa, em torno de interesses comuns, que são mais complementares que competitivos. Assim são produzidas diferenciações geográficas, como, por exemplo, especializações regionais e divisões territoriais do trabalho (HARVEY, 2011 p. 159).

O resultado deste processo é a tendência à formação de “coerências estruturadas”, ou seja, de determinadas estruturas espaciais relativamente delimitadas que apresentam certa coerência interna em função de uma

configuração dominante de relações sociais e de forças produtivas. A coerência estruturada abrange formas e tecnologias de produção; padrões de consumo; padrões de oferta e demanda de mão de obra; infraestruturas físicas e sociais (AYDALOT apud HARVEY, 2005b p.146).

Em geral, esta coerência é formalmente representada pelo Estado em função de sua capacidade de regular as relações sociais em dado território (políticas de bem-estar social, regulação do processo laboral e organização dos trabalhadores, regulamentação e remuneração adequada do capital etc.), mas também há processos que “definem espaços regionais, em que a produção e consumo; oferta e procura; produção e realização; luta de classes e acumulação; cultura e estilo de vida permanecem unidos” (HARVEY, 2005b p.146-7). Além disso, a coerência estruturada também abarca padrões de vida, hierarquias sociais (no trabalho e no consumo), e todo um conjunto de atitudes sociológicas e psicológicas frente ao viver, trabalhar, divertir-se, etc.

Dentro destes espaços, a produção, a distribuição, a troca e o consumo, a oferta e a demanda (particularmente de força de trabalho), a luta de classes, a cultura e os estilos de vida se juntam num sistema aberto que, não obstante, exibem algum tipo de ‘coerência estruturada’. (...) Consciências e identidades regionais, até mesmo lealdades afetivas, podem ser construídas nesta região e, quando sobreposta por algum aparato de governança e poder estatal, o espaço regional pode evoluir para uma unidade territorial que opera como um tipo de espaço definido de consumo e produção coletivos assim como de ação política. A coletividade pode se consolidar assumindo responsabilidade pelo enraizamento de todo tipo de infraestruturas na terra (sistemas de rodovias, facilidades portuárias, sistemas de água e esgoto) e configurando múltiplos suportes institucionais (educação e saúde) que definem uma forma particular de relacionamento com a acumulação de capital assim como com o resto do mundo. (HARVEY, 2004a p. 78)

Entendemos, portanto, que a formação de coerências estruturadas é um processo que se dá em diferentes escalas simultaneamente e não dependem

necessariamente da institucionalização estatal para serem representadas. Assim, se o Estado nacional delimita uma coerência estruturada mais geral, outras coerências estruturadas (regionais, metropolitanas, urbanas) podem emergir, estando contidas numa estrutura escalar e estabelecendo diversas formas de relações entre si (competitivas, cooperativas, controle, subordinação hierárquica etc.). Nos limites deste trabalho, iremos nos concentrar em determinados aspectos que julgamos de grande importância para definir as coerências estruturadas. Referimo-nos especificamente à relação entre o capital e o Estado, à dinâmica de acumulação dominante e às formas de produção do espaço.

A coerência estruturada, porém, existe em meio a uma série de processos que tendem a destruí-la. Como já nos referimos, estes processos estão relacionados à própria natureza da acumulação do capital que permanentemente constrói e destrói as paisagens geográficas no seu processo de espacialização. Mudanças tecnológicas em comunicações e transportes, diminuição do tempo de circulação do capital, lutas de classe, reestruturações produtivas, superacumulação e desvalorizações de capital etc. são constantes ameaças à estabilidade da coerência estruturada. Destacamos aqui um importante processo de desmonte das coerências estruturadas: a crescente produção de excedentes de capital e força de trabalho em uma dada região traz consigo o problema de como absorver produtivamente estes excedentes. Quando estes excedentes não podem mais ser absorvidos nesta determinada região, temos uma iminente crise de superacumulação. Uma das formas de contornar este tipo de crise é a busca por um ajuste espacial, isto é, o investimento dos excedentes de forma produtiva numa outra região, expandindo os limites da circulação dos capitais de uma coerência estruturada específica. Este é um processo de efeito duplo e, de forma nenhuma, livre de conflitos. Se em uma região há saída de excedentes, em outra há a entrada, o que acaba por solapar as coerências estruturadas nas duas pontas. O conflito se dá tanto pela competição entre regiões que precisam exportar seus excedentes, quanto na disputa de outras regiões para atração destes.

Frente a isso, como se mantêm as coerências estruturadas? Sua persistência deve-se, em parte, às próprias condições infraestruturais fixas e imobilizadas específicas que melhoram a mobilidade do capital e da força

de trabalho que ajudam a solapar a coerência estruturada. Assim voltamos à contradição anteriormente mencionada: essas melhorias são, por um lado, ameaças importantes à coerência estruturada e, por outro, condição de permanência desta, já que o investimento em capital fixo tem um prazo longo de retorno e vincula os capitalistas a estes investimentos realizados. Mudanças tecnológicas e de localização têm custos que fazem com que a racionalidade capitalista evite qualquer mudança enquanto os lucros não tiverem superado os custos. Novas tecnologias e localizações não deveriam ser alcançadas até que o valor incorporado no capital fixo tenha sido totalmente recuperado, sob pena que uma porção do valor seja desvalorizada antes que sua vida-útil esteja esgotada. Assim,

o desenvolvimento capitalista deve buscar uma solução de continuidade entre a preservação dos valores dos compromissos passados (assumidos em espaços e tempos específicos) ou a sua desvalorização, para abrir espaço novo para a acumulação (HARVEY, 2005b p.150).

Outra resposta a esta instabilidade crônica é a monopolização. Os capitalistas, sempre que possível, preferem estar fora da competição do que liderando-a. A liderança concorrencial é em geral mais fugaz do que os privilégios advindos do controle monopólico, seja de tecnologia (segredos industriais, patentes), seja de localização. A busca para manter as vantagens locais monopólicas e evitar a competição externa pode compensar o uso de uma tecnologia inferior.

A monopolização providencia meios de controlar processos de desequilíbrio e é uma solução efetiva contra a competição excessiva e destrutiva. Os interesses adquiridos na manutenção de tal *status quo* podem cooperar para conter as forças de ruptura e, assim, reforçar e tentar institucionalizar a coerência estruturada já alcançada. Entretanto, a busca por este tipo estratégia tem duas desvantagens: leva à estagnação interna e à perda da competitividade territorial externa. Neste caso, a região enfrenta um dilema: se os processos de acumulação requerem, para seu desenvolvimento, que os privilégios de monopólios sejam quebrados, isto só pode ser feito através da destruição da coerência estruturada e sua

reconstrução em novas bases. “A paisagem geográfica da produção balança entre a estagnação estabilizadora dos controles monopólicos e o dinamismo disruptivo e frequentemente destrutivo do crescimento competitivo” (HARVEY, 1985 p. 139). Como veremos mais a frente, esta situação parece se aproximar bastante do objeto do presente trabalho.

## 2.3 Alianças de classe e o papel do Estado

A acumulação do capital tem necessariamente uma dimensão geográfica, e o efeito disto é a produção de distintas estruturas espaciais que apresentam uma tendência à formação de coerências estruturadas. Mas a relativa estabilidade das coerências estruturadas só pode ser alcançada a partir do momento em que elas se apoiam em alianças de classe que fomentam sua permanência. A coerência estruturada, ao mesmo tempo em que dá uma base material para a formação de alianças de classe, somente garante sua permanência através destas. Portanto, se por um lado, a lógica capitalista da acumulação busca a livre circulação e a superação das barreiras espaciais, por outro, há uma lógica política territorial que se apoia em processos vinculados ao espaço. As coerências estruturadas são a materialidade que resulta desta tensão determinada por forças econômicas e políticas.

O objetivo mais geral das alianças de classe de base territorial é preservar ou aprimorar a coerência estruturada em suas formas de produção e consumo; combinações tecnológicas e padrões de relações sociais; níveis de lucro e salário; qualidades da força de trabalho e das empresas; infraestruturas físicas e sociais e qualidades culturais de viver e trabalhar. Assim, elas podem assumir uma postura defensiva ou agressiva frente a outras regiões, o que interfere sobremaneira no tipo de política territorial a ser adotada. Portanto, a aliança de classe é “uma força poderosa na formação da paisagem do capitalismo, produto da acumulação do capital e luta de classes que se desdobra no espaço geográfico” (HARVEY, 1985 p. 148)

Como vimos, os agentes econômicos têm de tomar decisões entre manter-se em dado território vinculados aos investimentos passados para recuperar seus valores ou migrar para lugares onde a taxa de remuneração

do capital seja maior e perder os investimentos realizados. Então, quais classes teriam interesse na formação de alianças para a manutenção ou aprimoramento de uma dada coerência estruturada? A princípio, todas as classes e agentes teriam algum interesse em influenciar politicamente as formas e direções tomadas pela coerência estruturada de acordo com seus objetivos particulares. Algumas facções do capital são mais atraídas a uma aliança regional de classes do que outras. Setores do capital que não podem se deslocar com facilidade apoiarão a aliança, pois precisam obter ordem e habilidades laborais locais. Porém, há alguns agentes que tem mais interesses em jogo do que outros. Se o capital investido no ambiente construído, em infraestruturas físicas e sociais, não pode ser movido, então o valor destes investimentos deve ser preservado. Para isso, o nível e o tipo de produção e consumo devem continuar por um período necessário para que estes investimentos obtenham retorno rentável. Este tempo geralmente é longo. Assim, os donos deste tipo de capital – desde parte da classe trabalhadora proprietária de seus imóveis até grandes instituições financeiras detentoras de dívidas imobiliárias ou da administração pública, passando por proprietários de terra, construtores e incorporadores – têm uma grande motivação para defender seus ativos e as formas de produção e consumo que evitem sua desvalorização. Estas frações do capital e do trabalho que estão mais comprometidas com os investimentos fixos no espaço têm muito mais a ganhar com uma aliança. Além disso, capitalistas com algum grau de poder monopólico, com acesso privilegiado ao mercado local, também terão interesse em constituir uma aliança. Se considerarmos os comerciantes, funcionários públicos e toda uma variedade de profissões que extraem suas rendas da circulação local, poderíamos concluir que a prosperidade de uma dada região seria boa para todos, o que levaria à possibilidade de uma aliança entre toda a sociedade em sua defesa. A luta de classes parece perder importância frente aos conflitos interterritoriais. Não seria esta a força do argumento do planejamento estratégico?

Assim, a partir destas configurações, normalmente surgem alianças regionais de classe que procuram estabelecer um padrão de governança mais preocupado com o desempenho econômico da região do que com questões relativas às classes sociais, como questões de distribuição e justiça social. Com frequência, essas alianças passam a estimular políticas

competitivas, que visam, em grande medida, aumentar a atratividade de capitais.

Aqui entram as “políticas de máquina do crescimento”, “empreendedorismo urbano”, “coalizões de crescimento regionais” e outras estruturas de governança dedicadas a melhorar a competitividade da região/território vis-à-vis outras regiões/territórios. Burguesias locais (pequenas empresas comerciais, proprietários de terra) podem oferecer apoio popular e elementos da classe trabalhadora frequentemente podem ser persuadidos a integrar uma aliança local de classe alegando que o bem-estar da região proporcionará benefícios indiretos para eles. (...) [As alianças] podem ser fraturadas e conflituosas ou confortavelmente hegemônicas dependendo das condições. Uma das grandes variáveis do desenvolvimento geográfico desigual, portanto, é a natureza e a forma da formação de alianças regionais de classe. (HARVEY, 2004a p.79)

Se as configurações territoriais e as políticas geradas a partir delas são condições importantes para explicarmos a geografia do capitalismo e as resistências frente às mudanças, não há como deixar de mencionar o papel do Estado. Como entidade de longa duração e com limites territoriais definidos, o Estado territorial aparece como um campo de formação de alianças e de lutas de classe. Na tensão entre fixação e movimento, o Estado tende à primeira. Ele dá suporte à regionalidade ao assegurar as pré-condições coletivas para a produção, consumo e troca, sendo um agente ativo na circulação e acumulação de capital.

No contexto das alianças de classe, a atuação do Estado difere da atuação dos outros agentes por que: a) o território e a integridade do território são objetivo do conjunto de seus funcionários; b) em virtude de sua autoridade, o Estado pode dar forma e coesão mais firmes às alianças regionais de classe por meio das instituições legais, executivas, de participação e negociação política, de repressão e força militar; c) pode impor fronteiras (geográficas, econômicas); d) com o poder de tributar e controlar a política fiscal e monetária, pode estimular e sustentar a coerência estruturada, além de empreender os investimentos infraestruturais que os capitalistas



individuais não são capazes de assumir. Desta forma, o Estado é um agente fundamental na aliança de classes e a ela acrescenta seu fundamento lógico específico, como, por exemplo, a necessidade de legitimação política, racionalidades vinculadas aos cálculos eleitorais etc. (HARVEY, 2005a p. 152)

Mas nem tudo são flores e as alianças são instáveis. Os processos de acumulação, a luta de classes (que teima em não desaparecer) e mudanças tecnológicas afetam as configurações espaciais fixas. A dinâmica do capitalismo tende a desunir as alianças que fomentou inicialmente. Assim como acontece em relação às coerências estruturadas, existem forças constantes que tendem a desmanchar as alianças de classe. Essas forças podem ser oriundas de pressões externas ou divisões internas. Um exemplo comum de divisão interna são as disputas sobre o investimento público, que tem impactos e benefícios desiguais em relação a diferentes frações de classe, ao mesmo tempo em que alteram a configuração espacial. As pressões externas sobre a estabilidade das alianças são de dois tipos: a) todos os agentes econômicos internalizam a escolha entre ficar no lugar e brigar por melhorias ou se mudar para outro lugar onde os lucros, salários, condições de trabalho etc. sejam ou pareçam melhores. Esta tensão não é igualmente posta para todos. Diferentes agentes e classes têm diferentes capacidades de mobilidade geográfica; b) forças de ruptura podem ser trazidas de fora (imigração de força de trabalho de menor custo, a entrada de capital externo na produção local, importação de mercadorias que eram produzidas localmente). A habilidade de mobilizar relações e possibilidades externas se torna uma importante força de negociação nas alianças de classe. (HARVEY, 1985 p.151)

Outro ponto é que o interesse geral na manutenção da coerência estruturada e uma ampla aliança de classes não quer dizer que todos tenham a mesma influência nas decisões políticas. O caminho e a forma que vão tomar uma dada coerência estruturada dependem de como e com quais agentes e interesses se formam as coalizões governantes. Em caso de conflitos entre frações de classe, quem tem mais poder para definir as políticas? Assim, é fundamental ter os meios políticos e uma relação específica com o Estado para que determinadas frações consigam construir uma coalizão governante.

Mas ao fim de tudo, há algo inescapável. As alianças de classe, os processos políticos e as configurações espaciais acabam, em dado momento, por se tornarem barreiras inconciliáveis para o desenvolvimento subsequente do capitalismo. Nesta hora, o capitalismo tem que destruir as formas sócio-políticas-geográficas que ele criou para recriá-las numa versão mais moderna. A reestruturação da coerência espacial cria novas possibilidades para a reconstrução de uma aliança de classes, tanto a partir de ligações externas, quanto através de novas combinações das forças internas.

### 3 – FORMAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO SETOR PRIVADO DE TRANSPORTE URBANO POR ÔNIBUS NO RIO DE JANEIRO

A partir de meados do século XX até os anos 1980, se estabelece no Brasil um padrão de regulação da acumulação capitalista que alguns autores classificam como fordismo periférico. Este período, que chamamos aqui de nacional-desenvolvimentista, se caracterizou por uma política industrial com forte incentivo à substituição de importações associada a uma marcante presença de filiais de indústrias de capital estrangeiro no espaço econômico nacional. Como vimos anteriormente, tais características macroestruturais que regularam a acumulação de capital nesta época, ajudaram a conformar, em diferentes escalas, as coerências espaciais e as alianças de classe no Brasil.

Numa abordagem das especificidades do capitalismo associado na América Latina (presença de capitais nacionais e estrangeiros na economia nacional), Lessa e Dain (1982) afirmam que uma das condições do desenvolvimento do capitalismo no Brasil neste período foi o estabelecimento de uma aliança entre os capitais estrangeiros e nacionais que definia duas cláusulas básicas: a primeira consistia em destinar determinadas esferas de acumulação (industrial, bancária, agrária etc.) para cada tipo de capital. Administrado pelo Estado, o pacto da “Sagrada Aliança” reservou ao capital nacional a acumulação urbana, notadamente os setores imobiliário, de obras e de serviços públicos (ex.: transportes coletivos). A segunda cláusula do pacto garantia ao capital nacional, marcadamente de caráter mercantil, níveis de rentabilidade compatíveis com os auferidos pelo capital industrial estrangeiro. Para isso, eram necessárias formas de acumulação que Lessa e Dain chamaram de “pervertidas”, baseadas no privilégio, e que podemos relacionar com as práticas de acumulação por espoliação, de acordo com conceito cunhado por Harvey. Aqui ressaltamos as relações patrimonialistas entre estes

capitais mercantis e o Estado, que orientaram de forma decisiva as políticas e os investimentos públicos.

Portanto, é importante notar que a aliança de classes em escala nacional se conjugou com as condições das alianças e coalizões políticas no espaço urbano, assim como as formas de relação entre o Estado e os capitais que aí realizavam sua acumulação. Estas coalizões tiveram notadamente um viés defensivo, de proteção de suas posições alcançadas e de reserva de mercados. Com isso, também foram um fator de bloqueio da modernização capitalista nos espaços urbanos.

Em relação às características distintivas das coerências urbanas estruturadas deste período, podemos destacar a acelerada tendência à metropolização e de industrialização com baixos salários. O baixo custo de reprodução da força de trabalho teve seus reflexos na economia urbana e na própria produção do espaço: os circuitos inferior e superior da economia (Milton Santos), a informalidade como parte da nossa modernização e não como atraso (Francisco de Oliveira) nos ajudam a compreender as formas de produção, distribuição e consumo nas cidades. Ermínia Maricato (2000), por exemplo, destaca como nossas cidades se dividem em espaços incorporados ao mercado formal, altamente regulados pelo poder público, enquanto a maior parte se encontra à margem deste mercado e sujeitas à aplicação arbitrária da lei. Além disso, ressalta o caráter altamente regressivo do investimento público, com forte viés de classe e em favor da especulação imobiliária, e o alto grau de segregação sócio-espacial. Milton Santos ilustra bem a organização interna das cidades resultante destes processos:

Nessas cidades espraiadas (...) há interdependência do que podemos chamar de categorias espaciais relevantes desta época: tamanho urbano, modelo rodoviário, carência de infra-estruturas, especulação fundiária e imobiliária, problemas de transporte, extroversão e periferização da população, gerando, graças às dimensões da pobreza e seu componente geográfico, um modelo de centro-periferia. (Santos, 1994, p. 95)

A partir deste contexto analítico, podemos esboçar uma leitura da trajetória de consolidação da hegemonia das empresas de ônibus no setor de transportes urbanos coletivos do Rio de Janeiro.

### 3.1 A “Sagrada Aliança”

Ao longo do século XX se constitui no Brasil uma determinada formação de aliança de classe na escala nacional que define um lugar específico para os espaços urbanos na acumulação de capital. Esta aliança, ao estabelecer um pacto de distribuição do poder que reserva a escala urbana ao capital nacional mercantil, vai ter repercussões diretas nas coalizões políticas nas cidades brasileiras, na produção do espaço urbano e, de maneira geral, na forma que adquirem as coerências urbanas estruturadas.

Lessa e Dain (1982), numa análise do capitalismo associado, nos trazem uma contribuição relevante a partir da explicação da formação histórica desta aliança. De acordo com estes autores, no final do século XIX se consolida no Brasil um mercado de trabalho assalariado, principalmente no complexo mercantil do café (atividade que comanda a acumulação de capital no espaço econômico nacional). A constituição deste mercado de trabalho livre, assalariado, como relação social central de produção, é fruto de uma longa transição que se inicia com o fim do pacto colonial. Entretanto, a presença do trabalho assalariado no núcleo do nosso capitalismo não correspondeu à constituição de um sistema fabril, o que permitiria o comando do capital industrial sob a dinâmica econômica. Isto não significou que não existissem indústrias, mas que as condições de reprodução e realização do capital eram determinadas por outras órbitas de acumulação. O resultado da transição foi o surgimento de um capitalismo composto por massas de capitais nacionais dispostas em diferentes órbitas dos circuitos do complexo mercantil (bancários, comerciais, agrários etc.).

No primeiro movimento de instalação das filiais de indústrias estrangeiras nos espaços nacionais latino-americanos (décadas de 1910 e 1920), se estabelece uma relação simbiótica entre as novas frações de capital que aportavam no país e os capitais nacionais já consolidados anteriormente. Como esta relação vem a se constituir numa economia que não tinha sua dinâmica comandada pelo capital industrial, as filiais

estrangeiras ocuparam um lugar subordinado frente o complexo mercantil nacional. Neste primeiro momento, o comando da dinâmica capitalista está nas mãos do complexo mercantil, composto por capitais nacionais, e que subordina política e economicamente o capital industrial estrangeiro. Os autores entendem que nesta relação se constitui um pacto básico entre os capitais nacionais e estrangeiros fundado na “convergência de interesses entre capitais nacionais dominantes em órbitas de capital não-industrial e um sistema de filiais líderes no circuito industrial”. Além disso, haveria uma solidariedade para a expansão conjunta dos capitais no espaço nacional de acumulação. Os autores deram a este pacto o nome de ‘Sagrada Aliança’ (Lessa e Dain, 1982, p.220).

O pacto da Sagrada Aliança foi composto por duas cláusulas básicas e implícitas: a primeira reservava para os capitais nacionais as órbitas de acumulação de seu interesse, tradicionais e já consolidadas; enquanto que a segunda estabelecia uma regulação sobre a divisão da massa de lucros no sentido de que a rentabilidade auferida nas órbitas controladas pelo capital nacional não fosse menor do que as do capital estrangeiro. Para que a segunda cláusula se concretizasse, foi necessária a utilização do que Lessa e Dain chamaram de padrões ‘pervertidos’ de valorização nas órbitas de capital não-industrial:

A permissividade com os movimentos especulativos, a obliquidade patrimonialista, a hipervalorização dos prédios urbanos e rurais, as inflações seculares etc., são manifestações tão arraigadas e universais na América Latina que suspeitamos estarem vinculadas ao pacto básico (Lessa e Dain, 1982, p. 224).

Assim, por meio de recursos à mecanismos extra-econômicos (que poderíamos caracterizar como práticas de acumulação primitiva permanente ou de acumulação por espoliação), ou seja, graças à sua posição no pacto político, os capitais nacionais conseguiam alcançar níveis de rentabilidade compatíveis com os dos capitais industriais estrangeiros e superiores às oportunidades estritas de valorização dentro de suas órbitas.

Buscam sempre a forma de ativos como reserva de valor, e exigem permissividade e estímulo da política econômica em direção a este tipo de movimento. Há uma obliquidade patrimonialista e uma hipertrofia de operações especulativas ligadas à constituição, transformação e circulação destes ativos (Lessa e Dain, 1982, p. 225).

O pacto se manteve durante todo o período da substituição de importações, com pequenas modificações que não alteraram as duas cláusulas básicas estabelecidas na primeira negociação, antes da industrialização. A diferença fundamental foi que a partir dos anos 50 o padrão de acumulação no Brasil passou a se dar sob a hegemonia do capital industrial. Isto porque após a 2ª Guerra, alguns países latino-americanos, entre eles o Brasil, foram inseridos no movimento de internacionalização do capital e se industrializaram. Este movimento ocorreu na esteira da recuperação europeia, quando filiais dos grandes blocos do capitalismo central se deslocam para espaços nacionais periféricos.

O novo padrão de acumulação colocou as filiais estrangeiras, juntamente com algumas empresas nacionais privadas e públicas, no centro estratégico do modelo. Tal situação trouxe consigo uma dicotomia: se por um lado o capital industrial, sob o comando do sistema de filiais, tornara-se hegemônico do ponto de vista econômico, de outra parte, os capitais nacionais, com seu padrão de acumulação mercantil, continuavam decisivos para a reprodução política da ordem dominante. Esta configuração pode ser considerada a versão renovada do pacto do capitalismo associado, sua modernização conservadora.

Impossível seria entender a manutenção da Sagrada Aliança sem mencionarmos o papel fundamental que o Estado teve que desempenhar. O Estado foi o garantidor do pacto e administrador das demandas e da relação entre os capitais nacionais e as filiais estrangeiras. No nosso caso, a combinação entre o capital industrial e o das outras órbitas não se deu de forma análoga a das economias dos capitalismos centrais (constituição de blocos, capitalismo monopólico), por isso exigiu a regulação política. Caso a competição intercapitalista se desenrolasse sem a mediação do Estado, a tendência seria que o capital estrangeiro invadissem as órbitas de acumulação reservadas ao capital nacional.

Assim, o Estado agiu rotineiramente no sentido de permitir a valorização especulativa de lucros, apropriadas pelos capitais das órbitas não-industriais. Nesta condição residiria a especificidade do Estado no continente latino-americano e particularmente no caso brasileiro:

os problemas que se oferecem para o Estado como administrador da ‘Sagrada Aliança’ é uma agenda específica de nosso capitalismo associado. A nosso ver, toda aquela sequela de manifestações não são disfunções do nosso capitalismo, mas dimensões de seu modo de ser. Não são desvios ou equívocos na condução da política econômica, mas um reclamo estrutural desse tipo de capitalismo associado (Lessa e Dain, 1982, p. 226).

Lessa e Dain evidenciam o funcionamento do pacto com o exemplo do circuito imobiliário, que ocupa uma localização estratégica para a administração da segunda cláusula. Para eles, “aqui existe uma profunda e íntima relação com o Estado. A presença do privilégio é inerente à própria possibilidade de valorização”. Portanto, a cidade aparece como “*locus* de operações de lucros hipertrofiados dos capitais não-industriais”, cabendo ao Estado “sancionar a hipertrofia dos lucros do capital imobiliário e liberar o caminho para sua sistemática operação especulativa” (Idem, p.227).

### 3.2 O Capital Mercantil e o Patrimonialismo Urbano

Em função das características relacionadas ao seu lugar na aliança de classes nacional e na forma de sua articulação com o Estado para reproduzir o processo de acumulação e sua posição de poder, Wilson Cano (2010) afirma que a dominação do capital mercantil sobre um determinado espaço apresenta necessariamente um viés conservador nas relações político-econômicas. Segundo este autor, compreender os mecanismos de intervenção do capital mercantil no território nos permite entender melhor, do ponto de vista econômico, a “combinação entre atraso, tradição, modernidade, subdesenvolvimento, relações pré-capitalistas e capitalismo



(...) e, também, de como se ajustam alguns interesses privados nessa sociedade com o Estado”.

Cano destaca que apesar de o capital mercantil urbano ter passado por um processo de modernização, sua trajetória histórica de longo prazo teria deixado marcas não superadas, o que ajudaria a explicar algumas de suas características arcaicas remanescentes. A modernização do capital mercantil urbano se deu com sua entrada nos setores de serviços públicos (com destaque para o setor de transportes por ônibus, como veremos adiante), redes de varejo (supermercados, drogarias), *shopping centers*, hotéis, obras públicas (construção de infraestrutura), bancos locais, financeiras e, em especial, como mencionado no tópico anterior, no circuito imobiliário.

Estas atividades assumidas pelo capital mercantil transformado nas cidades implicaram também em mudanças nas relações com o Estado e em formas específicas das coalizões de poder locais nas coerências urbanas estruturadas no Brasil. Assim, da mesma forma que o tradicional, o capital mercantil transformado mantém com o Estado uma relação baseada no privilégio, fundamentalmente patrimonialista, onde a acumulação urbana se dá intimamente vinculada ao controle do poder político local e de sua influência em outras instâncias e escalas do aparelho de Estado e administração pública. Como afirma Cano (2010), “é ele [o capital mercantil] que elege grande parte dos vereadores, prefeitos, governadores e parlamentares da região. Ele exerce essa dominação política e institucional desse espaço socioeconômico”.

Ribeiro (1997) exemplifica como se deu este processo de modernização do capital mercantil a partir do caso do Rio de Janeiro. No final do século XIX, o capital mercantil local, favorecido por uma acumulação realizada em momentos anteriores, realizada principalmente nas atividades de importação e exportação, financia a implantação da economia cafeeira. Com isso, estabelece uma relação com este circuito econômico que lhe permitirá se apropriar de grande parte do excedente produzido no campo. O capital mercantil controlava os investimentos na produção e a comercialização do café com o mercado externo, canalizando a valorização realizada pela atividade agrícola. O excedente gerado no campo se concentrava na cidade e tinha sua lógica de valorização submetida ao

capital mercantil ali sediado. Em consequência disto, a economia do Rio de Janeiro desenvolveu uma característica mercantil-escravista.

A implantação das estradas de ferro expande o espaço de domínio econômico do Rio de Janeiro para o sul do Espírito Santo, Minas Gerais e Vale do Paraíba paulista, aumentando o volume de excedente centralizado. Este aumento do excedente, associado com o início do declínio da economia cafeeira nos seus espaços de atuação, levará o capital mercantil a buscar novas formas de valorização, que serão em parte encontradas no espaço urbano.

O deslocamento do capital mercantil para as atividades urbanas implicou em sua metamorfose. Entretanto, a lógica de investimento continuou sendo mercantil, “o que muitas vezes significa buscar aquelas atividades que permitam desfrutar de situações monopolistas e/ou a prática da especulação. Assistimos, pois, ao surgimento de uma economia urbana que funcionará segundo a lógica da acumulação mercantil.” Assim, frações deste capital irão realizar a acumulação urbana nas atividades de exploração de serviços públicos (água, esgoto, transportes coletivos, iluminação pública e gás), através de concessões monopolistas do Estado; no setor de obras públicas; e, no mercado imobiliário, na produção rentista de moradia.<sup>1</sup>

Mas uma questão levantada por Cano é de fundamental importância para os objetivos deste trabalho. O que poderia transformar ou modernizar um espaço dominado pelo capital mercantil, suas coalizões e formas de acumulação? O autor levanta duas possibilidades: em primeiro lugar, o próprio Estado, através de seus instrumentos de intervenção direta. Mas se entendemos que o Estado, como o próprio Cano afirma, está subordinado às demandas do capital mercantil, numa relação patrimonialista, ou como argumentam Lessa e Dain, deve manter seu papel de gestor político do pacto da Sagrada Aliança, então sobraria pouca margem para uma iniciativa própria no sentido de romper com a dinâmica do capital mercantil.

A segunda possibilidade me parece merecedora de maior atenção. Frações modernas de capital (industrial, financeiro) podem vir a se interessar em penetrar o espaço de acumulação do capital mercantil. A entrada de um capital modernizante impõe determinadas mudanças que, como vimos no Capítulo 2, vão reestruturar a coerência espacial herdada assim como as alianças de classe ali estabelecidas. Este espaço será

impelido a uma adaptação às novas necessidades de acumulação e reprodução, já que o capital moderno exige uma infraestrutura condizente para suas operações. Este momento de mudança seria também um momento de disputa de poder que levaria o capital mercantil à transformação, à substituição ou à acomodação com o moderno numa configuração renovada da aliança de classes.

“Enquanto não houver a possibilidade deste enfrentamento ou até o momento em que os interesses dos capitais modernos não forem contrariados pelos interesses do capital mercantil, esse embate não se dá. Ou as transformações serão tópicas, parciais, mínimas. (...) Se entretanto, a força transformadora do capitalismo e do progresso da economia nacional se interessar economicamente por este espaço a partir de um dado momento, e chegar à conclusão de que esse espaço precisa se transformar, por exigência da dinâmica de acumulação da economia nacional, dar-se-á o declínio da forma antiga e a predominância da nova.” (Cano, 2010, p.9)

### 3.3 Trajetória das empresas de ônibus e a construção de sua hegemonia nos transportes públicos do Rio de Janeiro

As empresas de ônibus dominam atualmente o setor de transportes coletivos na cidade do Rio de Janeiro. Sua hegemonia no setor e sua importância política na coalizão urbana é resultado de uma trajetória construída ao longo do século XX. As disputas que surgem em torno deste serviço são fundamentais para entender sua ascensão e o controle dos transportes coletivos.

Nos registros históricos, a primeira empresa de ônibus na cidade do Rio de Janeiro surgiu no ano de 1911, dando continuidade a uma linha que, por ocasião das comemorações do centenário da abertura dos portos em 1908, havia sido estabelecida entre a Praça Mauá e o Passeio Público, passando ao longo da Avenida Central (atual Avenida Rio Branco) com eventuais prolongamentos até a Praia Vermelha (Barat, 1975). Nos anos seguintes, outras empresas surgiram de forma ainda muito incipiente, até que em 1932

é fundada a União das Empresas de Ônibus, primeira organização que vai associar os empresários privados independentes do setor. Até este momento, os ônibus eram um serviço pouco significativo no conjunto da cidade e, apesar do forte crescimento neste tipo de transporte na década de 1930, não concorriam diretamente com o transporte ferroviário (bondes e trens), tendo uma função complementar<sup>2</sup>.

A Revolução de 1930 marcou um período de maior atuação do Estado nas políticas públicas no Brasil. Neste contexto, até 1945, foram recorrentes as propostas para monopolização estatal dos transportes coletivos no Rio de Janeiro. Apesar da não concretização de tais propostas, houve um maior controle por parte do Estado, restringindo a proliferação de empresas, o que favoreceu a consolidação daquelas já existentes, marcando o primeiro processo de concentração de capital no setor – o número de empresas se reduz de 24 em 1934 para 16 em 1939. Segundo Freire (2001), na época, o empresariado não tinha força política para estabelecer as diretrizes da política de transportes, por isso a categoria adotava um posicionamento defensivo no sentido de garantir as posições já conquistadas. Os empresários independentes de ônibus eram vistos pelo poder público como desarticuladores do sistema de transportes.

Durante a 2ª Guerra Mundial, o setor de transportes em geral – incluindo as empresas de ônibus - é fortemente afetado pela dificuldade de importação de peças e pelo aumento do custo dos combustíveis. Tais restrições levaram a uma queda generalizada nos padrões de qualidade do serviço (veículos superlotados, mal conservados etc.). Entretanto, apesar da crise, cresce a participação dos ônibus no transporte urbano<sup>3</sup> e o fim do conflito marca uma fase de crescimento e consolidação deste modal na cidade. Veremos como se deu este processo.

Ao fim da guerra, com a recuperação econômica, o estreitamento das relações políticas e comerciais com os Estados Unidos, o reestabelecimento da capacidade de importação e a normalização do abastecimento de combustíveis, houve a criação de condições para que o transporte rodoviário, com motor a explosão, se apresentasse como alternativa de resolução da crise dos transportes urbanos. Novos ônibus estadunidenses de maior capacidade e velocidade passaram a ser importados, favorecidos por financiamentos públicos e pela política cambial.

Com o fim do Estado Novo, o novo governo assume uma perspectiva mais liberal. As propostas de unificação e coordenação dos transportes coletivos são descartadas e há o incentivo à criação de novas empresas rodoviárias para expandir rapidamente a oferta. Novas linhas são criadas e o serviço cresce de forma pulverizada e exponencial, principalmente através dos lotações, que passam a competir com os ônibus e bondes<sup>4</sup>.

Os lotações eram veículos menores entre 10 e 21 lugares que haviam surgido durante a guerra e foram tolerados pelo Estado devido à crise nos transportes públicos. Popularizaram-se em função de sua flexibilidade e rapidez e eram operados por motoristas autônomos e sem itinerário fixo até início dos anos 50. Fizeram forte concorrência tanto com bondes, percorrendo rotas coincidentes, como com os ônibus, que tinham menor flexibilidade, pois seus itinerários e frequências eram mais regulados pelo poder público.

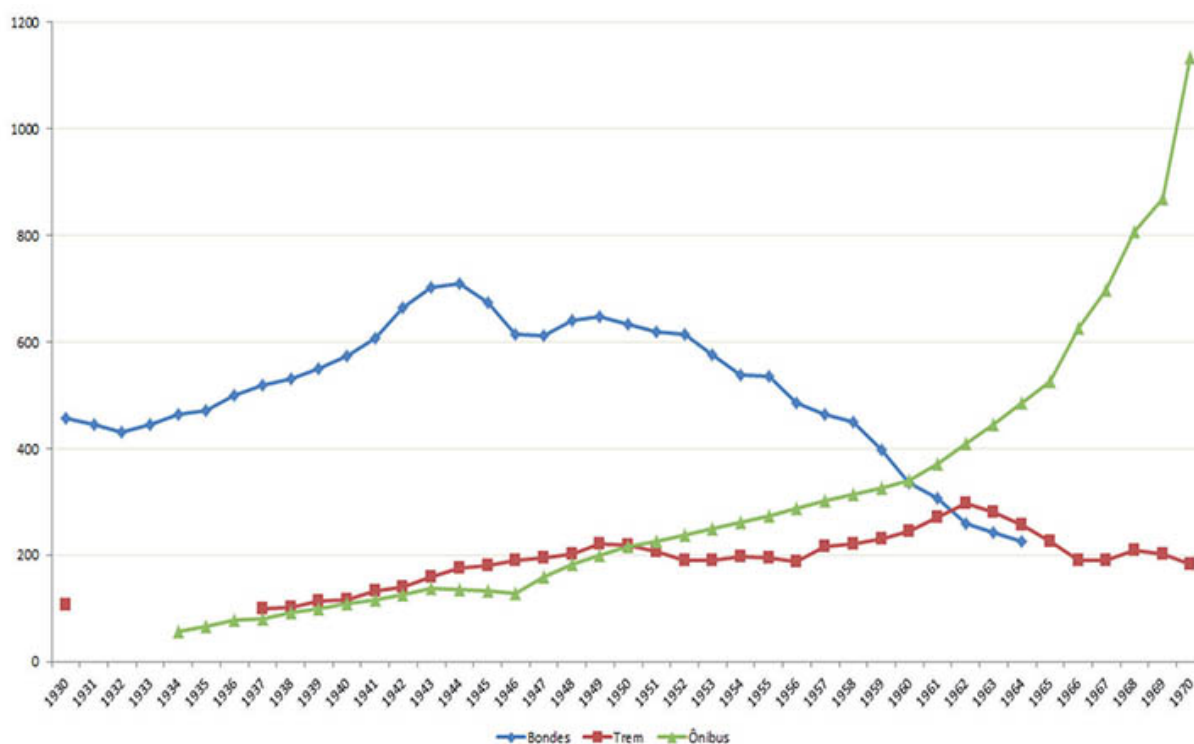
Ônibus e lotações atendiam as crescentes periferias urbanas e viabilizavam a expansão da cidade para vastas áreas não servidas por outros meios de transporte. O modelo rodoviário, de certa forma, deu condições para uma rápida dinâmica de especulação imobiliária e de periferização da metrópole do Rio de Janeiro (Barat, 1975; Abreu, 1987; Orrico Filho e Santos, 1999; Kleiman, 2001). Além disso, favorecia a autoridade municipal ao enfraquecer o poder da Light na política de transportes.

Portanto, a partir de 1945, há uma nova conformação das forças políticas no setor de transportes: enfraquecimento da Light, fortalecimento da posição das empresas de ônibus com legitimação frente ao poder público e ascensão dos lotações como concorrentes diretos das empresas estabelecidas. A partir deste momento, o sindicato das empresas de ônibus começa a se colocar também como interlocutor do estado para a formulação das políticas de transporte, sugerindo medidas e diretrizes. A Light deixa de ser o principal agente dos transportes na cidade e, longe de sua ambição de monopolização dos serviços, começa seu gradual afastamento do setor. (Freire, 2001).

O fim da década de 40 marca o início de uma transição que vai se consolidar nos anos 1960. O padrão dominante dos transportes urbanos no Rio de Janeiro deixa de ser ferroviário (bondes e trens) para se apoiar fundamentalmente no modelo rodoviário (ônibus, lotações e automóveis

particulares). É um período de muitas intervenções destinadas à circulação rodoviária na cidade (construções de túneis, viadutos, vias expressas). Ao fim do período, os ônibus se tornam o principal meio organizador dos transportes, não mais um serviço complementar, enquanto que bondes e trens vão gradualmente se deteriorando e perdendo sua importância (Figura 1).

**Figura 1:** – Passageiros transportados por ano segundo meios de transporte (1930-1970)



Fonte: Barat, 1975.

A transição rodoviária, até o início dos anos 1960, vai se desenvolver baseada num modelo bastante pulverizado a partir da atuação dos lotações. A multiplicação deste tipo de veículos no transporte urbano criou um ambiente extremamente competitivo e um excesso de veículos disputando passageiros nas ruas. Uma mesma linha era disputada por vários motoristas autônomos. Estima-se que no fim dos anos 50, mais de 5.000 lotações circulassem nas ruas da cidade, principalmente entre o centro e a Zona Sul. Havia pouca fiscalização e poucas obrigações por parte dos operadores

deste tipo de transporte. Por conta disso, Pereira (1987) afirma que os lotações foram os desestruturadores do antigo modelo. Eles foram responsáveis pelo declínio das antigas empresas de ônibus e dos bondes nas principais áreas da cidade e estão na origem da ordem emergente dos transportes urbanos na década de 60. A competição imposta por eles, à margem dos regulamentos, fez com que várias das antigas empresas formais de ônibus não resistem à competição e quebrassem<sup>5</sup>.

Os lotações criaram as condições para o surgimento e foram os embriões da segunda geração de empresas de ônibus que veio dominar o transporte público na cidade (Pereira, 1987). De 1958 a 1967, o poder público volta a atuar de forma mais ativa e uma série regulações no transporte coletivo por parte da prefeitura vão dar a base para uma nova conformação do setor e para a definitiva hegemonia das empresas de ônibus no Rio de Janeiro.

Em linhas gerais, a regulação estatal foi no sentido de estimular e, muitas vezes, determinar a concentração do capital no setor, estabelecendo números mínimos para a frota das empresas. Em 1958 é estabelecido o regime de permissões para a exploração do serviço de transporte coletivo. Neste regime não há prazos definidos de validade nem de reavaliação, não estão claramente estabelecidos quais os direitos e obrigações do permissionário. Na prática, a permissão veio favorecer as decisões sobre o transporte por parte das empresas de ônibus. Neste mesmo ano, novas licenças para lotações foram abolidas. Em 1963 os lotações foram definitivamente proibidos e o ônibus passou a ser o único veículo rodoviário no transporte coletivo. Em 1964 ocorre a extinção dos bondes elétricos e em 67 é estabelecido que as empresas de ônibus deveriam ter uma frota mínima de 60 carros para operar, reduzindo de 121 para 54 o número de empresas na cidade. Como resultado, houve uma grande onda de fusões e aquisições, principalmente entre os donos de pequenas frotas de lotações, que se associavam em novas empresas de ônibus para se adequarem à legislação. Portanto, as novas empresas surgem exatamente dos antigos proprietários dos lotações ou a partir de cooperativas de motoristas<sup>6</sup>. Além dos empresários que já atuavam no ramo, as novas empresas de ônibus também contaram na origem com o investimento de capitais oriundos de atividades comerciais (mercantis), o que de certa forma

ajudou a influenciar o estilo de condução dos negócios, tanto na administração interna quanto nas estratégias de expansão.

A partir destas medidas emerge a nova lógica dos transportes na cidade: prioridade para os ônibus; regulação estatal no sentido de limitar o número de empresas e restringir a concorrência entre elas; delimitação de área para cada empresa, criando monopólios espaciais; e sistema de permissões (Pereira, 1987).

Autores como Orrico Filho e Santos (1999) e Pereira (1987) apontam a influência dos interesses da indústria rodoviária nesta nova orientação da política de transportes. Fábricas de carrocerias, revendedores de chassis, companhias de petróleo etc. tinham interesse no desenvolvimento do setor, enquanto a indústria automobilística nascente tinha no mercado das empresas formais de ônibus uma importante demanda, reforçada por regulações que estipulavam prazos de renovação de frota.

Portanto, a década de 60 foi fundamental para a história dos transportes públicos no Rio de Janeiro, pois finaliza o período de transição rodoviária iniciado no pós-guerra e lança as bases para o domínio e a consolidação do sistema de ônibus no Rio de Janeiro nas décadas seguintes. Além disso, Duarte (2003) ressalta que o poder público municipal teve interesse político em trazer para sua esfera administrativa a regulação dos transportes na cidade, uma vez que era mais fácil estabelecer articulações com os novos grupos formados por capitais mercantis locais do que com a Light (empresa canadense que controlava os bondes) ou com o governo federal (responsável pelos trens).

Desde então, a regulação pública induziu cada vez mais à concentração das empresas, incentivando fusões, aquisições, incorporações. Com exigências de frotas mínimas cada vez maiores (1967=60 carros; 1981=120) e critérios bastante restritivos para permissão de linhas, tais políticas funcionaram como impedimento a entradas de novas empresas no sistema. Em 1994 é abolida a exigência de frotas mínimas, mas o controle do setor por parte do sindicato patronal tornou quase impossível novas entradas não consentidas, basicamente por meio da instituição de uma câmara de compensação tarifária (ver item 3.4.1).

No entanto, o processo de concentração não deve ser analisado apenas pela quantidade de empresas atuantes no setor. A concentração do capital se



desenvolveu através de grupos empresariais que controlam mais de uma empresa. Caiafa (2002) argumenta que a cisão de empresas é uma das formas de expansão de capital e incorporação de novos sócios no setor. Ocorre de empresas grandes se fragmentarem em outras menores, com novas diretorias e composição societária diferente. Novos sócios são incorporados, mas mantendo os principais acionistas da empresa anterior. As novas empresas começavam a operar sem participar de qualquer licitação, sem a retomada por parte do Estado das linhas que a primeira empresa repassou às outras. A explicação para isto seria que os processos de cisão funcionam como uma forma de revigorar o modelo estabelecido e garantir a continuidade do sistema, promovendo uma repartição do patrimônio e das linhas em muitos casos para acomodar interesses dentro da própria família<sup>7</sup>.

De acordo com estimativas de Orrico e Santos (1999), no ano de 1995, 20 grupos controlavam as 34 empresas existentes na cidade. Destes, 2 controlavam 31,1% e 1 controlava 24% da frota total. Em toda RMRJ, 4,1% dos grupos controlavam 25% da frota. A distribuição geográfica das concentrações das empresas revelaria situações próximas a monopólios por áreas e trechos. Assim, após um período de incentivo à concentração empresarial por parte do Estado, a concentração do mercado foi impulsionada a partir dos principais grupos privados do setor.

O argumento do poder público e dos defensores dos incentivos à concentração de capital era que o grande número de empresas competindo entre si seria um obstáculo ao planejamento e organização do transporte. Porém, o processo de concentração favoreceu a consolidação de poucos e grandes grupos econômicos de empresas de ônibus privadas que se tornaram cada vez mais poderosos política e economicamente.

Este poder está vinculado à posição estratégica que as empresas conquistaram na prestação de um serviço essencial para a vida nas cidades, como é o caso dos transportes coletivos. Elas se impuseram e se legitimaram como representantes do setor, influenciando no legislativo e executivo as políticas e os investimentos públicos nas diversas esferas do aparelho de Estado.

Assim, entre a década de 1970 e o ano de 2010, estabeleceu-se um modelo que apresentava entre seus principais pontos: controle de um

mercado praticamente fechado, com garantia de rentabilidade e bloqueio à entrada de qualquer novo concorrente; monopólios espaciais em determinadas áreas, já que as variações ou mudanças de linhas passaram a ser feitas pelas próprias empresas que nela já operavam, burlando a exigência legal de licitações a partir de 1995; faturamento à vista sobre milhões de viagens por dia, grandes ativos imobilizados (garagens, terminais rodoviários, oficinas etc.); garantia do repasse dos custos para as tarifas através de planilhas informadas pelas próprias empresas; consolidação do caráter jurídico de permissionárias.

Na prática, o planejamento do sistema também era feito pelas empresas, mesmo que fragmentariamente, através de solicitações de linhas, acréscimos, desmembramentos. A prefeitura apenas autorizava o que era decidido privadamente. O período também foi caracterizado pela resistência a qualquer alteração que não partisse das formulações das próprias empresas.

A organização política da categoria se deu através dos sindicatos patronais. A Fetranspor (Federação das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado do Rio de Janeiro) reúne dez sindicatos de empresas de ônibus no estado do Rio de Janeiro e tem um papel de formulação de estratégias e políticas frente às esferas públicas. O principal sindicato que compõe a Fetranspor é o Rio Ônibus, que representa as empresas do município do Rio de Janeiro. Ambos tem o mesmo presidente: Lélis Teixeira.

De forma mais esquemática, Pereira (1987) identifica dois momentos fundamentais das relações entre o poder público e as empresas de ônibus no Rio de Janeiro nesta transição de modelo de transporte que tem lugar a partir do fim dos anos 50. O primeiro, ao longo dos anos 1960, de forte intervenção estatal para promover a criação das novas empresas de ônibus (maiores, mais capitalizadas e organizadas) em detrimento dos bondes e lotações. O sistema foi organizado através da concessão de privilégios: restrição de permissionárias, reserva de mercado por zonas de operação, estabelecimento de linhas e seções rentáveis em concorrência com outros meios de transporte. O poder público organizou o sistema de transportes e concedeu um mercado cativo, de alta liquidez às empresas de ônibus, que passaram a atuar no sentido de manter esta situação. No segundo momento,

o sistema se consolida em grupos crescentemente mais concentrados e poderosos, com um sindicato forte e hegemonia no transporte municipal e metropolitano. As políticas do setor passam cada vez mais pelo aval das empresas (na verdade, muitas vezes as políticas são formuladas a partir das empresas). Mais uma vez a preocupação central do setor foi preservar a posição estratégica conquistada, com duas linhas de atuação: i) ampliar as articulações/relações dentro do Estado (legislativo, executivo e judiciário); ii) aumentar a eficiência e produtividade em nível microeconômico (com a contratação de consultores, profissionalização).

Entendemos que a concessão abrangente do sistema de transporte por ônibus no município do Rio de Janeiro, em 2010, marca um novo período de transição organizacional no setor de transportes e de mudanças na relação entre as empresas e o poder público.

### 3.4 Pilares da regulação do setor

Como apontado acima, o pacto da Sagrada Aliança se baseava em duas cláusulas básicas: a reserva de uma órbita de acumulação protegida e a garantia do Estado de rentabilidade acima dos níveis proporcionados pela atividade econômica do setor, através de práticas de acumulação por espoliação. Os mecanismos utilizados especificamente pelo setor de transporte por ônibus são detalhados a seguir:

#### 3.4.1 Espaços de acumulação protegidos

A forma de delegação do serviço de transporte por ônibus se dava através das chamadas permissões. Eram autorizações para operação com prazos indeterminados e sem contratualização com o poder público. As permissões às empresas operadoras não se originaram, como vimos, de licitações, concorrência ou qualquer tipo de escolha pública a partir de critérios estabelecidos, mas sim a partir da manutenção das empresas ou grupos privados que já atuavam na prestação do serviço. Portanto, as permissões funcionaram como um efetivo controle de entrada por parte do Estado de potenciais novos operadores no serviço, uma vez que a delegação

de outorgas para o transporte por ônibus era formalmente discricionária. (Orrico Filho e Santos, 1996)

Na cidade do Rio de Janeiro, quando uma nova linha de ônibus era criada, ela deveria ser operada pela empresa que já atuasse naquela região. Na verdade, a regra geral era que as próprias empresas criavam e planejavam as linhas de acordo com seus interesses privados, apenas comunicando à secretaria de transportes para receber uma autorização. As empresas tinham, mesmo que informalmente, monopólios espaciais para operação em determinadas áreas da cidade.

O método de delegação dos serviços utilizado largamente no país é a pura e simples atribuição à empresa operadora fisicamente mais próxima do mercado, por meio de expansões, desdobramentos, serviços complementares etc., decididos no âmbito da administração (por vezes sem estudo técnico substanciado) e suportados no plano do discurso por abaixo assinados da população lindeira. (...) As delegações são renovadas sem critério técnico, e muito menos econômico, que verifique se a empresa tem cumprido a contento o serviço (Orrico Filho; Brasileiro e Fortes, 1996, p. 163).

A título de exemplo, os referidos autores informam que nos 20 anos entre 1975 a 1995, a frota de ônibus total na cidade do Rio de Janeiro havia crescido 33% sem que nenhuma licitação tenha ocorrido.

Esta prática se constituía como uma efetiva barreira à entrada de novos operadores no sistema de ônibus. Outras exigências para outorga de permissão que garantiam um espaço reservado de acumulação para as empresas estabelecidas eram a necessidade de possuir instalações próprias com alto investimento de capital imobilizado (como garagem e depósito para combustíveis) que dificultavam a possibilidade de novas empresas/capitais entrarem no setor (Orrico Filho; Brasileiro e Fortes, 1996).

Outra forma de proteção dos espaços de operação foi a política de exigência de frotas mínimas para as empresas de ônibus na cidade. Como mencionado, em 1967 foi exigido o mínimo de 60 ônibus para que as empresas tivessem autorização de operar, número que passa a 120 veículos

em 1981. Em 1993, este tipo de exigência é suspenso pela prefeitura, mas os efeitos práticos desta medida se revelaram inócuos em função do estabelecimento da tarifa única e de uma Câmara de Compensação Tarifária (CCT) administrada pelo sindicato patronal (Fetranspor). Tal fato reforçou o poder das empresas já estabelecidas uma vez que novos operadores deveriam negociar sua participação no sistema diretamente com elas a fim de participar da CCT em condições que não fossem desvantajosas. (Orrico Filho; Brasileiro e Fortes, 2004).

Estes diversos dispositivos legais e práticos implementados a partir do Estado ou com sua anuência tiveram como principal objetivo bloquear a entrada não desejada de novos operadores/capitais no sistema e restringir esta órbita de acumulação urbana para o capital nacional mercantil e suas formas de acumulação.

#### *3.4.1.1 Câmaras de Compensação Tarifárias*

Cabe delinear aqui uma breve explicação sobre as câmaras de compensação tarifária (CCT). Elas são um mecanismo implementado principalmente em cidades que adotam um modelo de tarifa única e com a existência de várias empresas operando linhas de características diferentes com o objetivo de ajustar a rentabilidade das empresas ao seu custo por passageiro. Como cada linha de ônibus apresenta um custo de operação específico (em função dos quilômetros percorridos e da média de passageiros transportados), teoricamente cada linha poderia ter uma tarifa própria em função do cálculo de seu Índice de Passageiros por Quilômetro (IPK). Por exemplo: linhas que atendem bairros periféricos, que percorrem grandes distâncias com pouca rotatividade de passageiros, teriam um custo de produção maior do que linhas que circulam em bairros centrais, percorrem menores distâncias com intensa rotatividade de passageiros. Para evitar que moradores de bairros periféricos paguem passagens muito caras, alguns municípios adotam a tarifa única, num preço que seria a média dos custos do sistema como um todo. Neste caso, é necessário criar uma maneira para que as empresas superavitárias – com custo por passageiro menor que a tarifa – compensem as empresas deficitárias – com custo por passageiro maior que a tarifa. A CCT cumpre esta função. Nela é realizada

a divisão da arrecadação total com os ajustes de receita entre as empresas de acordo com o custo específico de operação de cada uma. Em algumas cidades há a intermediação do poder público neste processo. No Rio de Janeiro, a CCT foi criada em 1993, a partir da instituição da tarifa única e foi administrada exclusivamente pelo sindicato patronal das empresas de ônibus (Fetranspor) sem qualquer interferência do Estado. A divisão do faturamento era feita de acordo com critérios estabelecidos entre as empresas.

### 3.4.2 Formas de acumulação por espoliação

A descrição dos mecanismos de remuneração das empresas de ônibus no Brasil e a forma de cálculo das tarifas a seguir se baseiam principalmente nos trabalhos de Gomide e Orrico Filho (2004) e Gomide (1998).

#### 3.4.2.1 *Método de cálculo*

O principal fundamento da remuneração para o transporte era que os custos de produção do serviço deveriam ser ressarcidos pelo poder público. O modelo de remuneração das empresas de ônibus largamente adotado no Brasil se baseava no custo médio da produção do serviço. Basicamente, este método consistia na cobertura dos custos de toda operação acrescidos de uma taxa interna de retorno sobre o capital imobilizado ou investido. Esta taxa era normalmente fixada pelo poder público em 12% ao ano e tinha por base uma planilha de cálculo tarifário elaborada pelo Ministério dos Transportes em 1982 e atualizada em 1994 pela antiga Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT). A metodologia da planilha estipulava custos médios presumidos, uma vez que como os custos reais se dão no ambiente interno de cada empresa e não havia formas efetivas de verificação para cada operador.

Os 12% de taxa de retorno se justificavam como remuneração do capital imobilizado das empresas, pela compensação dos riscos e pelos lucros relativos à produção do serviço.

Assim, a tarifa era definida pela relação entre um custo unitário de produção e a quantidade de passageiros transportados, ou seja, o custo total

por quilômetro dividido pelo IPK. Nem sempre a tarifa final para o usuário do transporte público representava este cálculo, já que em algumas cidades havia o uso de subsídios estatais ao sistema de ônibus. Porém, no caso da cidade do Rio de Janeiro, tradicionalmente a remuneração das empresas se deu exclusivamente através da arrecadação tarifária.

#### *3.4.2.2 Estratégias de sobrelucro*

Apesar de largamente utilizado, este mecanismo de remuneração continha artifícios que influenciavam desde o preço da tarifa até a forma como as empresas de ônibus produziam o serviço. Alguns pontos merecem ser destacados.

Em primeiro lugar está a questão da cobertura total dos custos de produção sem seu real conhecimento pelo poder público. As informações eram estimadas pelo órgão regulador ou repassadas pelas próprias empresas sem que houvesse mecanismos que garantissem sua total confiabilidade. Isto abria uma brecha para que a avaliação dos gastos das empresas fossem superestimados ou inflacionados, impactando diretamente na planilha de cálculo da tarifa. De acordo com Orrico Filho; Brasileiro e Fortes (1996), os itens que compõe a planilha apresentavam diversos elementos de inconsistência metodológica, além de pressuporem um real conhecimento de quantidade produzida e qualidade oferecida. No Rio de Janeiro, os únicos dados disponíveis eram os fornecidos pelas empresas, de confiabilidade duvidosa.

O segundo ponto é que se o ressarcimento dos custos totais do sistema estava garantido, isto eliminava os riscos econômicos da atividade, não havendo estímulos para que as empresas se empenhassem em reduzir os custos com aumento de produtividade, o que levaria a uma redução nos preços das tarifas. Ou seja, se o custo total diminuísse, a tarifa diminuía junto, sem que isto significasse maior rentabilidade para as empresas. No sentido inverso, se as empresas aumentassem seus custos, havia a garantia do aumento tarifário que pudesse cobrir o gasto adicional.

Além disso, a metodologia não incorporava exigências de qualidade, o que se tornava um instrumento de pressão política das empresas, já que nas negociações anuais para definição da tarifa, se a prefeitura decidisse não

reajustar os preços ou reajustar abaixo do exigido, as empresas podiam retaliar rebaixando a qualidade do serviço prestado (diminuindo os ônibus em circulação, com menores frequências, menos manutenção e limpeza dos veículos etc.).

As empresas também utilizavam estratégias específicas para aumentar a margem de lucro, como o investimento desproporcional alto em capital fixo (ex.: renovações aceleradas da frota, frota maior que o necessário, estimativas exageradas do preço dos imóveis de garagem), já que este implicava num impacto direto na taxa de retorno. Além disso, as empresas costumavam se utilizar do expediente de informar aos órgãos reguladores os preços de tabela dos veículos novos, que eram, na realidade, maiores do que os realmente negociados.

Finalmente, havia ainda uma situação que proporcionava às empresas de maior produtividade uma taxa de retorno muito acima dos 12% estabelecidos na metodologia de cálculo. Se o cálculo fosse efetivamente realizado pelo custo médio, resultaria que haveria algumas empresas operando acima e outras empresas operando abaixo deste custo. Empresas que tivessem um custo acima da média estariam, desta forma, operando com déficit e, provavelmente, não teriam condições de continuar prestando o serviço nestas condições. Portanto, o que se verificava na prática é que para garantir que nenhuma empresa operasse no prejuízo, o custo médio da empresa de custo mais alto acabava sendo considerado no lugar do custo médio total do sistema. Desta maneira, o “custo médio” representava o custo máximo que o sistema teria se todas as empresas fossem tão ineficientes quanto a pior. Assim, as empresas mais eficientes que aquela usada como referência para o cálculo da planilha, ou seja, as empresas que conseguiam operar com custos mais baixos que aquela, internalizavam seus ganhos de produtividade sem que isto se traduzisse em rebaixamento tarifário para os usuários do transporte público.

Percebe-se o papel fundamental que tinham as empresas menos eficientes no sentido de elevar a rentabilidade geral do sistema de ônibus urbano e permitir lucros extraordinários para as empresas mais produtivas<sup>8</sup>. O que poderia ser uma possibilidade explicativa – a ser confirmada por pesquisas empíricas – para o fato de grupos econômicos possuírem várias empresas de ônibus de tamanhos e desempenhos diferentes. As menos



eficientes sustentavam o custo médio do sistema permitindo que as outras auferissem lucros extraordinários em função dos diferenciais de produtividade. E não podemos nos esquecer de que tal mecanismo foi parte intrínseca do modo de regulação estatal do setor.

- 
- 1 No setor de serviços públicos encontramos num primeiro momento também a presença do capital estrangeiro. No Rio de Janeiro, o transporte por bondes foi, durante as primeiras décadas do século XX, monopolizado pela The Rio de Janeiro Tramway Light and Power Company.
  - 2 De acordo com Barat (1975), em 1940 o transporte ferroviário (trens e bondes elétricos) tinha uma participação de 83,47% dos passageiros na cidade.
  - 3 Segundo Freire (2001), entre 1934 e 1944 o aumento do volume de passageiros transportados ultrapassa os 100% (de 48 para 100 milhões).
  - 4 Como exemplo, Freire (2001) aponta que entre 1946-48 surgem seis novas empresas de ônibus e a frota total passa de 812 para 1024 carros.
  - 5 Somente 4 empresas de ônibus ‘sobreviveram’ ao período de concorrência aberta com os lotações.
  - 6 É importante perceber que a origem da formação dessas empresas tem reflexos na composição que elas assumem até os dias atuais: como observa Caiafa (2002), a história das empresas se desenvolveu muitas vezes de acordo com as histórias pessoais de seus donos. As empresas surgem com alguns sócios, que depois se separam, outras vezes se fundem, cedem ou recebem determinadas linhas a outrem, negociam veículos, repassam cotas a herdeiros etc.
  - 7 O monopólio dos ônibus na cidade do Rio de Janeiro é controlado por um pequeno número de empresários familiares. São grupos familiares que têm grande poder de barganha na política local.
  - 8 Gomide (1998) observa que este mecanismo tem certa analogia com a teoria ricardiana sobre a renda da terra, em que as terras menos férteis são as que fixam os preços dos alimentos, pois nestas é preciso mais trabalho, o que eleva os custos de produção. Assim, não havendo diferenças de preços num mesmo mercado, os proprietários das terras mais férteis vêem os preços de seus produtos subirem.

## 4 - CRISE NO TRANSPORTE URBANO A INFLEXÃO NEOLIBERAL

A partir dos anos 1980 há, no capitalismo central, uma virada para um modo de regulação pós-fordista, neoliberal. No Brasil, este processo se faz mais presente de forma tardia, mais precisamente a partir da década de 1990, fazendo com que a economia nacional passe por importantes transformações: maior abertura para fluxos de capitais estrangeiros, diminuição de barreiras comerciais, privatizações. Isto terá fortes repercussões no Estado, na forma de inserção internacional do Brasil e na constituição do bloco de poder, mudando a conformação da Sagrada Aliança. Também a maneira de interpretar e formular soluções para as questões sociais, econômicas e políticas passam a ser fortemente influenciadas pelo viés liberalizante.

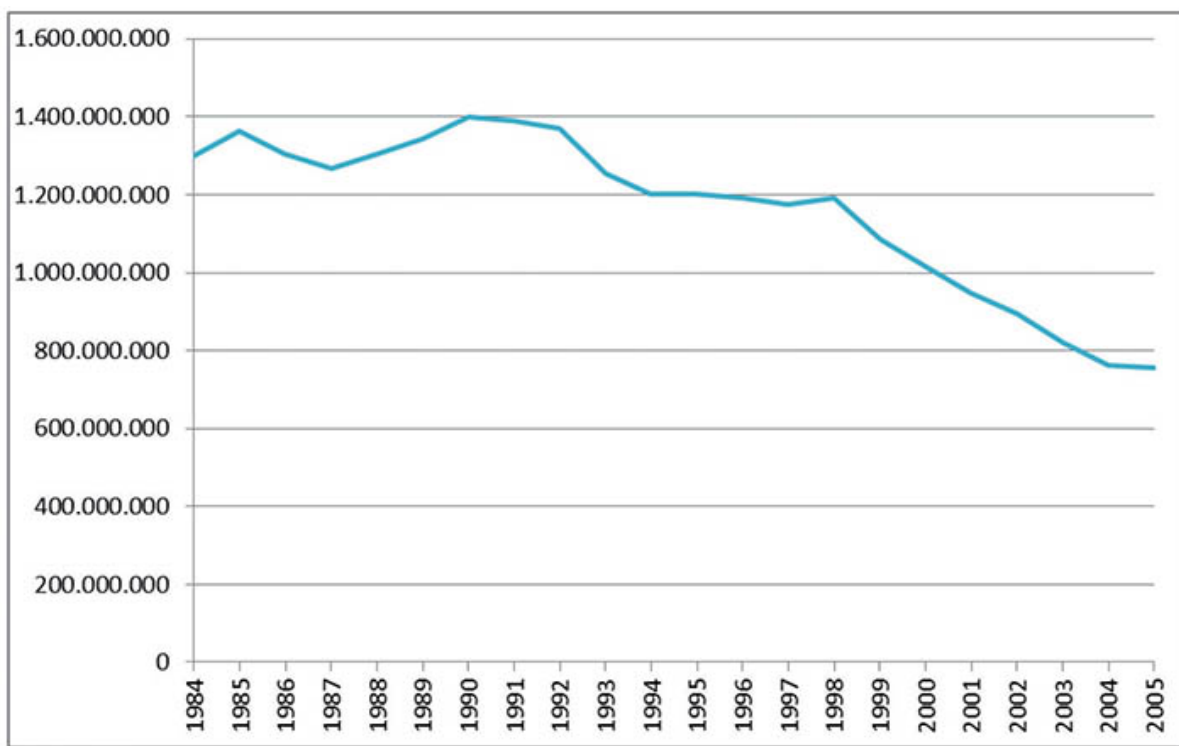
### 4.1 A crise do transporte público

A partir da segunda metade dos anos 1990, grande parte da literatura acadêmica sobre o setor de transportes urbanos, assim como associações setoriais e representantes de empresas de ônibus identificam uma “crise dos transportes públicos” no Brasil<sup>9</sup>. Esta crise se configurava a partir de um quadro de quedas constantes na demanda de passageiros associadas a aumentos na quilometragem percorrida, o que elevava os custos totais do serviço de transporte, provocando desequilíbrios econômicos para as empresas regulares de ônibus urbanos. Tais desequilíbrios implicavam em aumentos tarifários acima da inflação, reforçando o círculo vicioso de perda de passageiros (ANTP, NTU, Fórum Nacional de Secretários de Transportes Urbanos, 2000).

Na cidade do Rio de Janeiro, a quantidade absoluta de passageiros transportados diminui sistematicamente nesta época (Figura 2). Um primeiro declínio pode ser atribuído ao fato de que no início dos anos 90 as empresas passaram a ser obrigadas a transportar estudantes da rede pública,

idosos e deficientes físicos de forma gratuita, levando a uma queda no volume de passageiros pagantes para um patamar ligeiramente abaixo do que apresentava em anos anteriores. Os números se mantêm estáveis até 1998 quando se inicia um período de perdas constantes até 2005.

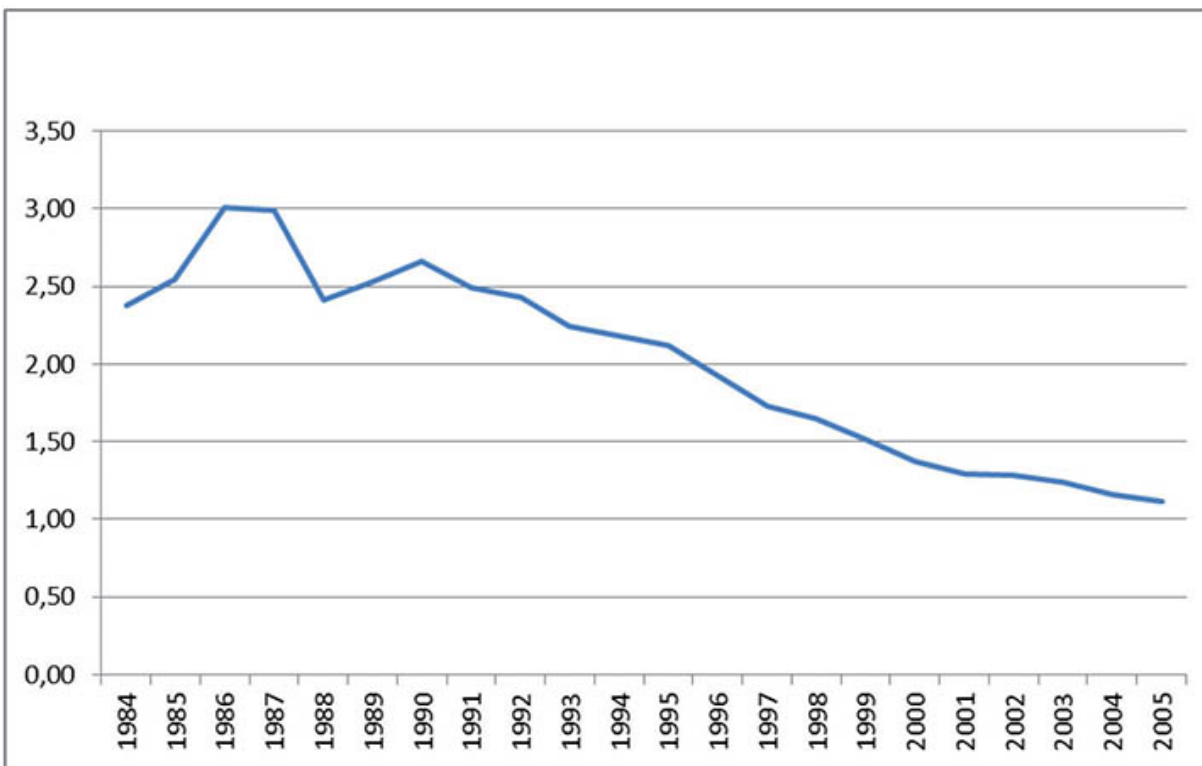
**Figura 2:** – Passageiros pagantes nos ônibus na cidade do Rio de Janeiro (1984-2005)



Fonte: Fetranspor

As causas imediatas da crise estariam relacionadas a dois fatores que incidiam sobre a demanda: a) externamente ao âmbito dos transportes coletivos, o aumento do uso dos automóveis particulares, que levaria a uma diminuição da demanda cativa do transporte público e contribuía para o aumento dos congestionamentos. A redução da velocidade e da produtividade dos ônibus implicava em maiores custos para o sistema e, conseqüentemente, em tarifas elevadas; e b) internamente, na emergência do transporte informal, que, em virtude de sua flexibilidade de horários, tarifas e itinerários, capturava crescentemente a demanda que continuava dependente do transporte coletivo.

**Figura 3:** – Índice de passageiros por quilômetro (IPK) na cidade do Rio de Janeiro (1984-2005)



Fonte: Fetranspor

Este quadro exteriorizava os sintomas de uma crise que ameaçava o legado de meio século de empresas privadas de transporte urbano (Aragão et Al., 2004). Os passageiros trocavam os ônibus pelos automóveis particulares e, principalmente, pelo transporte ilegal ou clandestino realizado pelas vans – veículos menores, de 10 a 16 lugares, que sinalizavam um retorno ao passado caótico e irracional dos lotações. Apesar das especificidades de cada cidade, estes elementos podiam ser encontrados em todo o país, o que caracterizaria uma questão mais geral da regulação entre os poderes públicos e os operadores privados.

Assim construído o problema, o desafio para superar a crise dos transportes se constituía em encontrar formas de recuperar e desenvolver o setor empresarial privado de ônibus<sup>10</sup>. Mas, antes de tudo, era necessário identificar o que havia levado àquela condição.

## 4.2 Causas da crise

Como vimos no capítulo anterior, a delegação dos serviços por parte do Estado incluía a garantia de cobertura total dos custos de produção e mais uma rentabilidade determinada (normalmente de 12%), sem que os operadores enfrentassem qualquer risco econômico. A reserva de monopólios espaciais para as empresas de ônibus locais, com permissões baseadas em “critérios de natureza política, em função de amizades, parentesco ou favores eleitorais” (Santos e Brasileiro, 1996), sem concorrência por licitações, levou a formação de oligopólios de empresas que controlavam o transporte de ônibus urbano. O constante aumento nos custos de produção refletia-se em tarifas crescentemente mais caras (ou, dependendo da cidade, em maiores subsídios estatais) sem que houvesse um correspondente aumento na demanda de passageiros nem de qualidade do serviço (Santos e Orrico Filho, 1996a). A proteção a estes monopólios/oligopólios criara uma zona de conforto que prejudicou a modernização das empresas e propiciou o surgimento dos fatores que configuraram a crise.

Se, até meados dos anos 1990, estes problemas atingiam apenas os usuários do transporte por ônibus em virtude de tarifas mais caras e da baixa qualidade do serviço, eles tornam-se agora os elementos que criam as condições tanto para a emergência da competição do transporte informal, quanto para a fuga de parte da demanda dos transportes coletivos para os automóveis particulares, ameaçando, desta vez, as próprias empresas de ônibus e colocando a necessidade de mudanças.

Portanto, de acordo com esta perspectiva, a crise do transporte público teria suas origens nos modelos de regulação até então adotados. Eles desincentivaram a busca permanente por inovação, eficiência empresarial, qualidade, redução nos custos e de ganhos de produtividade com transferência social (diminuição das tarifas, por exemplo). O histórico protecionismo estatal impedira o desenvolvimento de um ambiente competitivo entre as empresas de transporte urbano (Aragão e Santos, 2004).

### 4.3 Transição jurídico-institucional

Neste mesmo período, no contexto das reformas do Estado marcadas por um viés liberalizante, a regulação das relações entre o poder público e agentes privados é redefinida. Em relação à prestação dos serviços públicos, a mudança passa por uma nova legislação que têm implicação direta no quadro institucional dos transportes públicos urbanos: a lei 8.666/93 de licitações e a 8.987/95 referente às concessões de serviço público.

No seu conjunto, elas determinam um relacionamento mais formalizado, baseado na contratualização, entre o Estado e a iniciativa privada. De modo geral, estipula que as concessões públicas devam ser instituídas por meio de processos licitatórios e que estes devem estabelecer critérios econômicos para a escolha do operador privado (ex.: menor tarifa oferecida, maior pagamento pelo direito de prestar o serviço). Além disso, as concessões devem ter um prazo de duração definido, não sendo mais permitidas delegações por tempo indeterminado ou com prorrogações automáticas. (Aragão, 1996). Desta maneira, Gomide (1998) avalia que as leis de licitações e concessões introduzem o princípio da competitividade – a licitação como uma competição pelo direito de operar num mercado – objetivando maior eficiência na prestação dos serviços.

A expectativa de autores como Gomide (1998) e Aragão (1996) era de que licitações periódicas para a prestação do serviço de transporte poderiam romper com as relações de privilégio entre empresas de ônibus e prefeituras municipais, suspendendo as barreiras de entrada para novos operadores privados do transporte urbano. A nova legislação eliminaria as reservas de mercado, estimularia a entrada de novos capitais e, através da competitividade, promoveria a eficiência na operação dos serviços públicos, criando o ambiente necessário para a modernização das empresas de ônibus (nestas condições haveria uma seleção econômica das empresas mais eficientes). Assim, os ganhos de produtividade poderiam ser efetivamente revertidos em tarifas mais baixas, pois seu preço tenderia a refletir o verdadeiro custo do sistema, para o benefício da sociedade.

Portanto, a oportunidade aberta pela crise, juntamente com a transição jurídico-institucional que redefiniria as relações entre poder público e agentes

privados, anunciava a possibilidade de ruptura com as tradicionais formas protecionistas de regulação das empresas de transporte por ônibus.

Porém, foi inserida na Lei 8.987/95 uma brecha para a manutenção do modelo estabelecido de permissões. Em suas disposições transitórias (Artigo 42, parágrafo 2), consta que:

As concessões em caráter precário, as que estiverem com prazo vencido, e as que estiverem em vigor por prazo indeterminado, inclusive por força de legislação anterior, permanecerão válidas pelo prazo necessário à realização dos levantamentos e avaliações indispensáveis à organização das licitações que precederão à outorga das concessões que a substituirão, prazo esse que não será inferior a 24 (vinte e quatro) meses. (Lei 8.987/95, Art. 42, § 2º)

Na prática, este artigo estendeu por prazo ilimitado a validade das permissões em caráter precário que vigoravam nas cidades brasileiras, uma vez que apenas se referia a um prazo mínimo para que os procedimentos licitatórios fossem implementados. Além de ter atrasado enormemente a aplicação da Lei (algumas cidades ainda hoje não realizaram licitações para concessão do transporte público), este dispositivo demonstra a força política dos tradicionais interesses do setor<sup>11</sup>.

#### 4.4 Sustentação teórica

A formulação de saídas para a crise passa necessariamente pelo tipo de entendimento teórico sobre os serviços de transportes públicos urbanos. As soluções propostas são parte indissociável das formas como a questão foi construída. A seguir, traçamos um breve panorama da discussão teórica que se deu nos últimos 20 anos sobre a regulação econômica do transporte por ônibus urbano no Brasil.

Se o transporte urbano pode ser visto como um serviço público essencial para o bem-estar urbano, um bem comum universal que tem como objetivo fundamental a equidade de acesso à cidade para o conjunto da população; há também quem o veja como um empreendimento, produtor de

deslocamentos espaciais, um negócio que busca captar clientes num mercado que pode ser largamente definido pelo conjunto da população urbana. Entre estas perspectivas, há um grande espectro de formas de se enxergar a questão, mas o que queremos destacar aqui é que a visão negocial, mercadológica do transporte ganha força a partir dos anos 1990. Obviamente que isto se deve muito a uma aproximação com a realidade do setor, pois, como já visto, o transporte urbano por ônibus foi constituído no Brasil como um negócio e uma órbita de acumulação de capitais mercantis privados. O problema se dá, a nosso ver, quando as soluções apresentadas vão na direção do aprofundamento desta lógica.

Tradicionalmente, os transportes urbanos foram encarados teoricamente como um monopólio natural, pois se entendia que a competição neste mercado não resultaria numa alocação ótima de recursos, configurando-se como predatória. O transporte deveria então, num determinado território urbano, ser administrado por apenas uma empresa. Porém, sob condições não competitivas, a tendência seria que o comportamento do agente monopolista privado levasse a preços maiores que os custos médios e oferta insuficiente para atender a demanda, não resultando numa estrutura produtiva eficiente sob a perspectiva da racionalidade econômica. Frente essas ameaças ao interesse público e para corrigir as “falhas de mercado”, este setor precisava ser fortemente regulado ou até mesmo estatizado. Assim, a regulação estatal tinha os objetivos de evitar a competição, pois esta implicaria em prejuízos para os consumidores e para as empresas atuantes no mercado. Quando não produzisse diretamente os serviços – o que foi o caso notadamente nos países europeus – a intervenção estatal deveria estimular um comportamento eficiente do monopolista, controlando preços, quantidades e qualidades do produto oferecido, além da entrada e saída dos operadores no mercado para garantir uma oferta estável a preços justos (Santos e Orrico Filho, 1996a).

A partir dos anos 1980, na esteira da crise das políticas de viés keynesiano e com a emergência da neoliberalização, variados processos de re-regulamentação difundem-se por diferentes países, especialmente por meio de agências de fomento e organismos multilaterais (Gomide e Orrico Filho, 2004). Estes experimentos procuravam dar respostas a um fenômeno de sintomas análogos ao que ocorria no Brasil: crescente queda de demanda



e de produtividade que levavam a aumentos constantes dos custos e, consequentemente, dos subsídios estatais ao setor.

De maneira geral, estas experiências tinham em comum a tendência da introdução de elementos de competitividade no setor de transportes, de arbitragem pelo mercado, com vistas a inserir racionalidade e eficiência neste setor da economia (Santos e Orrico Filho, 1996a). Elas se baseavam na ideia de que práticas protecionistas a monopólios/oligopólios nos transportes públicos seriam responsáveis pela queda geral da produtividade, pois a falta de competição induziria, necessariamente, a ineficiência operacional. A tradicional forma de regulação, portanto, não resultava na promoção do interesse público, mas apenas favorecia as empresas operadoras. Assim, a retirada do Estado e a introdução de forças de mercado poderiam propiciar “competitividade, esforço de inovação, racionalidade na definição dos serviços, adaptação de preços a custos, menor pressão sobre subsídios, tudo isso sem perda da qualidade” (Santos e Orrico Filho, 1996b).

Experiências de total desregulamentação foram inicialmente colocadas em prática nos anos 1980 em Santiago, no Chile, e no Reino Unido (com exceção de Londres) – não por acaso, onde os governos Pinochet e Thatcher impuseram à força experimentos neoliberais nos mais diversos setores. Nestes casos, o livre-mercado no setor de transportes urbanos não trouxe os resultados prometidos e levou a um aumento de oferta sem acompanhamento da demanda, resultando em maior custo médio por passageiro e tarifas mais altas. Tais fatos reafirmaram a crítica teórica ao livre-mercado no setor, que apontava que num ambiente desregulamentado cada produtor buscava aumentar a oferta para captar maior fatia de mercado. Como a demanda seria “grosso modo” inelástica, esta acabaria se distribuindo pelos operadores, resultando num aumento do custo por passageiro transportado. Daí adviria elevação nas tarifas e irracionalidade na operação, produzindo capacidade ociosa em excesso e ineficiência econômica.

Somado a isto, houve concentração empresarial – com formação de cartéis que passaram a restringir a entrada no mercado – e perda de coordenação operacional da rede de serviços, gerando aumentos tarifários, instabilidade na oferta e externalidades – como aumento dos níveis de

congestionamento e de poluição atmosférica (Gomide e Orrico Filho, 2004). Estes resultados negativos expuseram a fragilidade do modelo teórico de concorrência perfeita na regulação dos transportes urbanos e reforçaram os argumentos por uma regulação dos serviços.

No entanto, surge nesta mesma época uma nova sustentação teórica pela não interferência estatal nos transportes. A teoria dos mercados contestáveis argumentava que o Estado não deveria impor controles sobre o mercado, mesmo que, no limite, houvesse um monopólio privado na operação dos serviços. De acordo com esta teoria, a possibilidade de livre entrada e saída de potenciais concorrentes num mercado criaria um ambiente de competição virtual ou potencial, forçando os reais operadores a atuarem de maneira eficiente, com preços iguais aos custos médios, sob pena de perderem suas posições. Se os níveis de rentabilidade num mercado forem mais altos que o custo médio, potenciais concorrentes se veriam estimulados a entrar neste mercado competitivamente, beneficiando o consumidor final. Portanto, até mesmo um monopolista seria pressionado pelas leis competitivas de mercado, uma vez que a concorrência virtual de potenciais entrantes o faria operar de forma eficiente e cobrar preços equivalentes a seus custos médios (Santos e Orrico Filho, 1996b).

Importante destacar que para que um mercado se configure como perfeitamente contestável os seguintes pressupostos tem que estar dados: os custos de entrada e saída não devem ser irrecuperáveis; o mercado não deve apresentar significativas economias de escala (neste sentido, as estruturas fixas de terminais, oficinas, garagem não devem pertencer às mesmas empresas operadoras do transporte urbano); deve haver igualdade de acesso a tecnologia; conhecimento pleno dos custos e demanda. Cumpridos estes requisitos, a alocação ótima de recursos seria obtida somente com a pressão da concorrência virtual, sem a necessidade de regulação pública (Santos e Orrico Filho, 1996b).

Assim, a teoria dos mercados contestáveis vem sustentar que os monopólios/oligopólios são estruturas econômicas racionais do ponto de vista do mercado, sendo que em alguns casos, como nos transportes, seriam até mesmo mais eficientes do que a competição aberta, promovendo mais bem-estar geral. Também nessa perspectiva, a regulamentação estatal de controle de entrada teria sido a responsável pela criação de monopólios ou

oligopólios protegidos em sua ineficiência, em detrimento do interesse público e em favor dos regulados. A ação do governo deveria, portanto, se direcionar à eliminação dos obstáculos “artificiais” e garantir os pressupostos necessários à plena contestabilidade dos mercados (Gomide, 1998).

Entretanto, também a hipótese de que o mercado de ônibus urbano seja perfeitamente contestável foi refutada pelos principais autores brasileiros que se debruçaram sobre o tema (Santos e Orrico Filho, 1996; Gomide, 1998; Aragão, 1996). Suas críticas, tanto teóricas quanto empíricas, se fundamentam nas características da produção no setor. Especificamente discordam da inexistência de monopólio tecnológico, da pouca significação de custos irre recuperáveis e de que as informações do mercado poderiam ser amplamente difundidas. Além disso, uma vez que o mercado de transporte urbano se configura num serviço em rede, haveria existência de economias de escopo e a possibilidade de subsídios cruzados, o que dificultaria entradas competitivas.

Mas, se o mercado de ônibus urbano não é perfeitamente contestável numa competição direta pela demanda, a contestabilidade poderia se dar na disputa pelo direito de operar no mercado, ou seja, uma competição por contratos públicos de concessão, como veremos a seguir.

## 4.5 Soluções propostas

A crise não podia ser superada se empresas e Estado continuassem a agir como de costume. A organização tradicional das empresas e o arcabouço regulatório do Estado mostravam-se incapazes de enfrentar a situação. Mas se a mudança era imprescindível para o setor, que diretrizes deveriam ser adotadas para um novo modelo regulatório?

Em primeiro lugar, uma profunda reformulação do relacionamento do Estado com as empresas de ônibus era necessária. Naquelas condições, em que o mercado encontrava-se protegido da competição, não haveria o estímulo necessário para a redução dos custos e de ganhos de produtividade. O consenso na literatura especializada era que aquelas estruturas regulatórias produziam ineficiência.

Em segundo lugar, a reformulação deveria também promover reajustes organizacionais nas próprias empresas, internos ao setor, que impulsionassem modernização e desenvolvimento empresarial no transporte público. Se a crise explicitava uma mudança na estrutura do mercado de transporte de passageiros (perda de demanda para transporte individual e transporte clandestino), uma nova postura das empresas frente a este mercado deveria ser buscada.

O momento atual impõe a necessidade de mudança. De uma ordem econômica de produção dos serviços baseada na ausência de competição, no fechamento do mercado, na garantia da cobertura de custos, na impossibilidade real de controle etc.; para uma nova ordem, com base na competição, na indução ao aumento da qualidade, da eficiência operacional e da produtividade, com a transferência social dos ganhos decorrentes. (...) Impõe-se também a necessidade de modernização da gestão das empresas operadoras e da relação entre elas e os órgãos públicos que gerenciam os serviços (Gomide e Orrico Filho, 2004).

Como mencionado, as experiências internacionais de reforma regulatória, consoantes com os processos de neoliberalização, tinham como característica comum a introdução de elementos de competitividade num setor historicamente marcado por uma ação do Estado que restringia ou abolia a presença de forças de mercado na definição dos parâmetros do serviço. Os experimentos regulatórios e seus resultados variaram caso a caso, com ajustes, recuos e adaptações em função das especificidades de cada lugar, conformando desenvolvimentos desiguais dependentes da trajetória de cada paisagem regulatória herdada. Se no Chile e Inglaterra, as primeiras experiências foram na direção de uma total desregulação, na Suécia e Austrália, por exemplo, tentou-se estimular a concorrência dentro de parâmetros controlados pelo Estado.

Qualquer que fosse a forma a ser adotada, as soluções deveriam partir da introdução da competitividade no setor, passando necessariamente por uma nova relação e pela redefinição das competências entre o poder público e as empresas que trouxesse maior flexibilidade para que estas pudessem

organizar suas operações de acordo com as circunstâncias dinâmicas do mercado (ou seja, maior capacidade de planejamento e de organização privadas do transporte) e incentivasse a busca de eficiência por meio de mecanismos competitivos internos (Aragão et Al., 2004b).

O desenvolvimento da lógica de mercado seria o fundamento mais apropriado das soluções regulatórias. Porém, neste setor específico, em virtude das experiências empíricas e da construção teórica sobre as características do mercado de transporte urbano, a total desregulamentação e a adoção do livre-mercado não seriam recomendadas. Assim, o Estado deveria desenvolver uma atuação “mercadologicamente inteligente”. Isto significa que o Estado deveria buscar uma regulação que não comprometesse as finanças públicas nem viesse a prejudicar o desenvolvimento próprio do setor. Ele deve ter uma forte presença, não como provedor direto dos serviços, mas como definidor das regras do jogo e articulador dos atores sociais (Aragão e Santos, 2004).

A regulação estatal do setor deveria se adequar aos novos tempos. A autoridade pública devia ser fortalecida para que a regulação fosse eficiente. Seu enfraquecimento significaria insegurança do negócio e risco para o setor regulado, já que abriria espaço para práticas competitivas ilegais e/ou desleais (como as vans). Portanto, o poder público também deveria ampliar sua capacidade para garantir o bom funcionamento do mercado, fiscalizando a prestação dos serviços públicos e atividades associadas, cumprindo seu papel de guardião da ordem “democraticamente implantada e de ampla aceitação social”. (Aragão et Al., 2004a).

A modernização do setor dependia de uma mudança regulatória que promovesse o desenvolvimento da competitividade interna e externa. Manter as estratégias defensivas, de proteção e fechamento do mercado, levaria a um isolamento político e poderia acelerar o enfraquecimento das empresas de ônibus frente a outros agentes operadores. A indução da competição interna ao setor seria um instrumento de fortalecimento de sua competitividade para que este estivesse preparado para a competição externa. Este processo seria fundamental para forjar a moderna empresa de ônibus brasileira capaz de enfrentar novos operadores e outras opções de transporte (empreiteiras e fundos de pensão que passaram a controlar o transporte ferroviário – Metrô, Supervia).

Se a crise se origina de um modelo de regulação protecionista, somente a tradicional atuação política baseada numa estratégia defensiva não seria mais suficiente em longo prazo, pois novos agentes também começariam a se utilizar destes meios. Era preciso se modernizar para enfrentar economicamente a competição. E isto seria feito com a mudança regulatória pautada na busca da eficiência e competitividade. Uma mudança que não incorporasse estes elementos resultaria em fracasso. “Os tempos atuais exigem a competição como instrumento de eficiência econômica e até como valor moral” (Aragão et Al., 2000a).

Portanto, a necessidade de abolir privilégios e introduzir elementos de competitividade na produção dos serviços, seria uma questão estratégica tanto para a sociedade, que poderia se beneficiar com a transferência dos ganhos de produtividade (ex: tarifas mais baixas), quanto para o próprio setor, que teria na melhoria de seu desempenho uma arma para concorrer com outros modais e com o transporte clandestino.

A partir desta construção do problema, de suas causas e diretrizes para a solução, forma-se um consenso entre associações e estudiosos do setor em torno de uma série de propostas para um novo modelo de relacionamento do poder público com as empresas privadas de transporte coletivo. Em primeiro lugar, defende-se a aplicação dos instrumentos previstos nas leis de licitações e concessões que vinham sendo constantemente protelados pelos poderes públicos municipais. Como visto anteriormente, o ponto central da nova legislação foi a introdução da contratação via concorrência, através de processos licitatórios baseados em critérios econômicos, para a concessão à iniciativa privada da prestação de serviços públicos.

O objetivo central da política regulatória deveria ser a promoção da competição. Porém, se o livre mercado, sem barreiras à entradas e com a competição direta nas ruas, tinha resultado em fracasso; se a teoria da perfeita contestabilidade apresentava inconsistências frente às especificidades do setor; a melhor forma de estimular as forças do mercado seria através das licitações competitivas para selecionar as empresas operadoras do transporte urbano, aperfeiçoando os serviços por meio de uma regulação contratualizada. Desta maneira, a competição não se daria diretamente nas ruas pelos passageiros, mas pelo direito de operar o transporte público. A ameaça potencial de outros operadores em futuras

licitações levaria as empresas operadoras a uma permanente busca no sentido de melhorar o desempenho, a qualidade e a produtividade na prestação dos serviços. As concessões via licitação seriam dinamizadoras da modernização do setor e o caminho de superação da crise dos transportes, possibilitando o surgimento de um grupo de empresas nacionais capazes de competirem dentro e fora do país (Gomide e Orrico Filho, 2004).

A expectativa era de que as licitações impulsionassem um ciclo de revitalização nas empresas, uma vez que estas não estariam mais protegidas por reservas de mercado por tempo indeterminado. Ao serem forçadas a disputar um mercado que sempre lhes fora garantido, as empresas se veriam pressionadas a atuar de forma eficiente e passariam por um processo de seleção no qual apenas as mais produtivas seriam capazes de oferecer propostas competitivas nas licitações.

Com uma intervenção adequada do Estado na regulação dos serviços, pela forma aqui defendida, com controle de entrada no mercado, quantidade do serviço e das tarifas, se evitaria a instabilidade da oferta, a queda da confiabilidade da operação e a fixação de preços excessivos, garantindo a estruturação de redes integradas de serviços e protegendo os serviços mínimos que o livre mercado, por si só, não garantiria (Gomide e Orrico Filho, 2004).

Por intermédio das concessões via licitações, as empresas operadoras se veriam constantemente pressionadas a adotar modernas práticas de administração com vistas a reduzir seus custos sem queda de qualidade, beneficiando diretamente a sociedade com serviços melhores e mais baratos. Este modelo permitiria estipular novas regras de atuação de cada parte, obrigações e responsabilidades, direitos e deveres. A licitação seria o instrumento para criar um ambiente de permanente contestabilidade aos operadores do serviço, para que os operadores não atuassem para se garantir no mercado através da supressão ou intimidação dos competidores potenciais, mas com o incremento da produtividade. Este seria o caminho para o enfrentamento da crise. (Santos e Orrico Filho, 1996b).

Portanto, para Santos e Orrico Filho (1996b), as licitações não seriam apenas formalidades legais para regularizar as delegações do serviço de transporte coletivo através de contratos. Ao estabelecer um novo quadro econômico e institucional entre as empresas e o Estado, as licitações competitivas atuariam no sentido de redefinir a regulação pública do setor a partir de uma lógica pró-mercado.

Mas, por outro lado, as licitações não poderiam ser vistas como uma panaceia para a criação de um ambiente competitivo. Para o sucesso do modelo proposto, algumas questões deveriam ser observadas nos contratos. Antes de tudo, garantir a escolha por critérios econômicos, afastando possibilidades de influências políticas nos editais, o que poderia levar a privilégios direcionados a determinados grupos ou empresas. Os prazos dos contratos deveriam ser curtos (cerca de 5 anos) para que a contestabilidade do mercado, ou seja, a tensão competitiva, estivesse sempre presente. Isto seria benéfico tanto para o Estado, pois o acirramento da competição permitiria sempre a escolha do melhor, quanto para os operadores, pois diminuiria os riscos e a imprevisibilidade do negócio, além de estimular o desempenho empresarial necessário para a conquista de outros mercados.

Em relação à remuneração das empresas, o modelo daria uma solução de mercado para um dos principais problemas regulatórios do modelo tradicional: o poder público não tinha como verificar os reais custos das empresas, nem se eles poderiam de fato ser reduzidos. Com as licitações, isto não seria mais uma questão a ser regulamentada: as tarifas seriam definidas pelo mercado no momento da licitação. As empresas que desejassem disputar aquele mercado iriam elas próprias calcular os custos mais baixos possíveis do serviço e assumir os riscos do negócio. Com um resultado mais benéfico para a sociedade, o Estado não precisaria mais se envolver em cálculos de custos e tarifas do sistema de transportes.

Os modelos tradicionais garantiam a cobertura total dos custos de produção, mesmo quando ineficientes. Em oposição a isto, buscar-se-iam formas que estimulassem um aprimoramento constante da produtividade das empresas, sob risco de perda de rentabilidade ou, até mesmo, do próprio mercado. Um exemplo seria a licitação em função da menor tarifa oferecida dentre os concorrentes (dado um nível de qualidade mínima), em que a



tendência dos ofertantes seria reduzir ao máximo possível suas taxas de retorno e engendrar esforços constantes em busca de eficiência.

Finalmente, um requisito necessário para o modelo proposto seria o fortalecimento do poder fiscalizador do Estado. A eficiência da regulação dependeria da capacidade de controle por parte aparato estatal, que teria a função de proteger o funcionamento do mercado dentro dos parâmetros contratualizados:

Cabe à administração pública regulamentar a atividade econômica e qualitativamente. O poder público deve ter suficiente capacidade gerencial para planejar e controlar o serviço. O enfraquecimento deste pode implicar em insegurança do negócio para uma parte do empresariado. Um poder público sem capacidade gerencial dificultará a função governamental de proteger o mercado de práticas competitivas desleais e/ou ilegais (Aragão, J. et Al., 2004a).

O monitoramento do sistema deveria estar sob domínio público ou talvez terceirizado para uma empresa independente. Nunca sob controle ou intervenção das próprias empresas contratadas, sob risco de captura regulatória., evitando-se, assim, a chamada captura da regulação por parte das empresas operadoras e o risco de deslegitimação política. Há, entre os autores, uma grande preocupação em relação a este ponto:

Em relação aos riscos, (...) os principais são os riscos políticos (...). Os contratos de concessão devem não só estar juridicamente consolidados, mas ser aceitos pela sociedade como legítimos e relevantes para o interesse público. Assim, uma licitação transparente é fundamental. Dúvidas quanto à lisura do processo fragilizam politicamente a concessão, desmoralizam a regulamentação e dão espaço para a contestação e instabilidade, se constituindo em fator de marginalização sociopolítica do empresariado do setor. (Aragão, J. et Al., 2004b)

Portanto, se a livre concorrência no setor seria geradora de instabilidade e desequilíbrios econômicos, com externalidades negativas (congestionamentos e poluição) e perda de coordenação da rede de transporte, as particularidades do mercado de transporte urbano justificam a intervenção estatal, mas no sentido de uma regulação pró-mercado.

Com a implementação das propostas aqui apresentadas, estaria delineado o caminho para um consistente enfrentamento da crise dos transportes públicos, uma vez que a eficiência e qualidade resultantes da regulação proposta para o setor desestimularia o desenvolvimento do transporte clandestino. Mas para além da superação da crise, este caminho abriria uma oportunidade: a expectativa de seus formuladores era de que a competitividade atuasse como catalisadora de um novo ciclo de desenvolvimento do transporte público brasileiro. A partir daí, poderia ser desencadeado um processo de concentração e reestruturação empresarial, no qual gradualmente as empresas pouco competitivas e ineficientes desapareceriam frente a ascensão de um pequeno grupo de campeãs nacionais com condições de enfrentar a competição dentro e fora do país (Aragão, J. et Al., 2004a).

É necessário que o setor se prepare para a competição global que mais cedo ou mais tarde baterá às portas do país. O setor, robustecido por um regime regulatório pautado pela busca da eficiência e competitividade, poderá não apenas fazer face à competição estrangeira, mas também, ele mesmo, disputar espaços fora do país. A falta disso e a construção de uma regulação protetora pode fragilizar definitivamente o setor e fazê-lo sucumbir aos atores rivais (Aragão, J. et Al., 2004b).

#### 4.6 Neoliberalismo realmente existente

Se passamos por uma inflexão neoliberal, há quem diga que a crise global de 2008 marca o início do fim do neoliberalismo ou pelo menos representaria seu enfraquecimento sistêmico como padrão regulatório dominante do capitalismo. Nos discursos de lideranças políticas,

representantes empresariais e mesmo na academia é recorrente a delimitação entre um passado neoliberal e um suposto novo momento presente. Segundo alguns autores, estaríamos ingressando num novo período de intervencionismo estatal com medidas no sentido de restringir e regular o livre-mercado. Especificamente no caso brasileiro, há quem se refira, já a partir do primeiro governo Lula (2003-06), a uma retomada do desenvolvimentismo, um ‘novo’ desenvolvimentismo ou um social-desenvolvimentismo.

Mas estaria, de fato, o neoliberalismo com os dias contados? Estaríamos num momento pós-neoliberal? Antes de tudo, a resposta a esta questão precisa de uma definição mais ou menos precisa do que é ou foi o neoliberalismo. Neste sentido, buscamos nos aproximar do arcabouço analítico construído coletivamente por Jamie Peck, Neil Brenner e Nik Theodore e que apresentamos resumidamente neste tópico a partir dos pontos que podem contribuir na interpretação do objeto do presente trabalho, assim como seu processo de transformação.

As referências a uma ‘crise do neoliberalismo’ incorporam a concepção de que o neoliberalismo se caracteriza como uma coisa estática, homogênea e monolítica, que poderia estar sujeita a uma crise total. Porém, se entendemos o neoliberalismo como um processo dinâmico que define padrões prevaletentes de reestruturação regulatória e se desenvolve geograficamente de forma desigual, gerando resultados necessariamente diversos de acordo com os contextos específicos, então as crises levarão a respostas diversas em cada local ao invés de difundirem-se igualmente por todos os espaços. Assim, para os referidos autores, as metáforas que descrevem a crise global de 2008 como uma ‘queda do Muro de Berlim’ do neoliberalismo não são interpretações adequadas e nos trazem uma ideia equivocada de sua natureza.

Nessa concepção [a dos autores], o “neoliberalismo” não existe como uma estrutura unificada e estática, como um sistema de equilíbrio ou como uma condição final; conseqüentemente é menos propenso a fracassar em um momento totalizante de colapso. Neste sentido, a analogia histórica entre o regime institucionalmente centralizado e

monolítico de capitalismo de Estado parece particularmente inapta (Peck, Theodore, Brenner, 2012, p.66).

Além disso, tais metáforas tampouco consideram que o neoliberalismo não se encontra separado de outros tipos de formações sociais e projetos políticos. Estas ideias partem, mesmo que inconscientemente, de uma concepção ideológica de neoliberalismo presente no discurso idealizado de uma economia de mercado autorregulada, na abstração de um Estado neoliberal puro, com mercados abertos e competitivos e não levam em consideração as formas realmente existentes do neoliberalismo e a concretude de suas formas regulatórias e espaciais. Como entendemos,

a neoliberalização deveria ser concebida como um *ethos* hegemônico de reestruturação, um padrão dominante de transformação regulatória (incompleta e contraditória), e não como um sistema plenamente coerente ou uma forma de Estado tipológica. Como tal opera entre seus ‘outros’ em ambientes de governança múltipla, heterogênea e contraditória (Peck, Theodore, Brenner, 2012, p.69).

Desta forma, mesmo que apresente características gerais semelhantes (como sistemas de governança e de regulação pró-mercado), a neoliberalização é sempre contextualizada e convive de forma “parasitária” em combinações híbridas com as formações sociais locais – diferentes tipos de Estados de Bem Estar Social, o socialismo chinês, governos com viés de esquerda na América do Sul e, no caso brasileiro, com o ‘lulismo’. É no antagonismo às formações sociais locais e na resistência social que são forjados os desenvolvimentos desiguais da neoliberalização de acordo com os contextos. Isto implica um grau de variação bastante complexo, que não pode ser simplesmente resumido entre neoliberalismo e não-neoliberalismo.

Ao longo de quase três décadas, os imperativos reestruturantes foram eles mesmos, profundamente moldados por essa longa história de lutas regulatória e disputas marginais e, no processo, ficaram ainda mais interligados a outras fontes de poder social e institucional. Por consequência, o ‘projeto’ de neoliberalização só pode ser

compreendido como um fenômeno politicamente (re)construído, não linear e verdadeiramente híbrido. Não há uma divisão límpida e clara entre seu ‘interior’ e seu ‘exterior’; não há cortina de ferro entre neoliberalismo e os ‘outros’ (Peck, Theodore, Brenner, 2012, p.70).

Alternativamente, Theodore *et alii.* (2009) propõem que seja feita uma abordagem do *neoliberalismo realmente existente*. Este tipo de abordagem requer, em primeiro lugar, que reconheçamos as discrepâncias entre a ideologia neoliberal e a concretude de suas políticas e de seus efeitos sociais. Pois, se no plano do discurso há uma defesa utópica de mercados livres de interferência estatal ou qualquer tipo de influência que não seja orientada pelo mercado, observa-se que na prática há uma forte intervenção do Estado no sentido de impor regulações voltadas ao mercado e apoiar a criação de novas fronteiras para a acumulação privada.

Estas discrepâncias entre doutrina e realidade não podem ser consideradas simplesmente resultados não esperados – acidentais – da implementação do projeto, mas sim uma de suas principais características intrínsecas, constituinte do próprio processo. Por isso, levar em conta apenas a elaboração teórica de sua economia política é inteiramente insuficiente na análise das reestruturações neoliberais. O neoliberalismo é um “processo de transformação socioespacial impulsionado pelo mercado”, um “padrão prevalecente de reestruturação regulatória” e não um regime de políticas coerente, um sistema que tende a totalidade. O neoliberalismo está sempre inserido em um contexto politicamente mediado. Inserido, dependente e condicionado por este mesmo contexto. Daí seu hibridismo. Portanto, não basta “captar seus fundamentos político-ideológicos, mas também examinar as diferentes formas institucionais, as direções em que se desenvolve, seus efeitos sociopolíticos e suas múltiplas contradições” (Theodore, Peck, Brenner, 2009, p. 3). Em suma, uma análise do neoliberalismo realmente existente nos leva a rejeitar tanto a ideia utópica quanto o discurso ideológico de que o neoliberalismo representou uma diminuição da intervenção estatal e caminhou em direção ao *laissez-faire*. Conforme Peck *et alii.* (2012), “a ‘plena’ neoliberalização (...) jamais acarretaria um Estado ‘omisso’, mas diversos tipos de Estados

reconstruídos e reorientados, dedicados às tarefas cotidianas da criação de mercados e da reestruturação regulatória orientada pelo mercado”.

Mas se o neoliberalismo não pode ser entendido a partir de suas abstrações teóricas, mas de suas formas realmente existentes, como caracterizá-lo? Os debates sobre o neoliberalismo, desde o final da década de 1970, tendem a concordar que se trata de um fenômeno relacionado a uma tendência de aumento dos processos de mercantilização e de competição baseados no mercado em direção à esferas da vida social antes relativamente protegidas. Estes processos teriam se intensificado a partir da crise global do capitalismo de meados dos anos 1970. Neste sentido, a neoliberalização é uma das tendências de mudança regulatória que foram desencadeadas desde então e que prioriza respostas a partir de uma perspectiva baseada e orientada pelo mercado; intensifica a mercantilização das esferas da vida social, muitas vezes utilizando instrumentos financeiros especulativos para encontrar novos nichos de acumulação (Brenner, Peck, Theodore, 2012, p.18).

Partindo de uma compreensão do fenômeno como um processo, Brenner *et alii.* propõem que “a neoliberalização representa uma tendência historicamente específica, desenvolvida de maneira desigual, híbrida e padronizada de reestruturação regulatória disciplinada pelo mercado” e especificam esta definição da seguinte maneira:

- i. *reestruturação regulatória disciplinada pelo mercado* – inspirados na perspectiva de Karl Polanyi, entendem que os processos de mercantilização e de difusão da lógica de mercado são, via de regra, “mediados através de instituições do Estado em uma variedade de arenas políticas (por exemplo, trabalho, dinheiro, capital, proteção social, educação, moradia, terra, meio-ambiente e assim por diante)”. Isto quer dizer, em outras palavras, que a neoliberalização não significa desregulamentação ou falta de intervenção do Estado, como muitas vezes é visto pelo senso comum, mas sim uma forma de regulação voltada para a disciplina do mercado, que orienta as atividades sociais e se organiza a partir da lógica do mercado (precificando serviços públicos, transformando bens comuns em mercadoria etc.). Portanto, a neoliberalização é aqui entendida como “uma forma particular de

reorganização regulatória: envolve a recalibração de modos de governança institucionalizados (...) e de modo mais geral das relações Estado-economia”;

ii. *historicamente específica* – apesar de ideologicamente existirem muitas semelhanças entre o pensamento neoliberal e o liberalismo clássico do final do século XIX e do início do século XX, não seria correto estabelecer uma correspondência (analogia) direta entre um e outro. O processo de neoliberalização se inicia como uma das respostas à crise capitalista dos anos 1970, quando os sistemas regulatórios globais (Bretton Woods) e nacionais (diferentes tipos de Estados de Bem-Estar, nacionais-desenvolvimentismos, socialismos de Estado) restringiam, em maior ou menor grau, o desenvolvimento de mercados autorregulados. Aos poucos, esta resposta torna-se hegemônica na reestruturação do capitalismo e a neoliberalização emerge do gradual desmoronamento da antiga ordem regulatória fordista construída no pós 2ª guerra mundial. Apesar de muitas semelhanças com o antigo liberalismo, a neoliberalização não é um retorno histórico àquela época, com a reprodução de suas políticas e formas regulatório-institucionais, ou a volta de um modelo de desenvolvimento anterior. Assim, “a neoliberalização surgiu sob condições geopolíticas e geoeconômicas qualitativamente diferentes, em resposta a fracassos regulatórios e lutas políticas historicamente específicos, e em paisagens institucionais arraigadas”;

iii. *desenvolvida de maneira desigual* – a neoliberalização não deve ser entendida como um processo linear de difusão (nem espacialmente nem temporalmente), mas sim de desenvolvimento desigual em “lugares, territórios e escalas”. Este desenvolvimento é resultado da forma como se articulam as diferentes formas regulatórias de neoliberalização, que são contextualmente específicas, com as paisagens político-institucionais herdadas em variadas escalas (global, nacional, regional, local). Os processos não ocorrem numa *tabula rasa*, mas em espaços geográficos-regulatórios-institucionais, ou seja, em “coerências estruturadas” historicamente construídas. Assim, as formas regulatórias herdadas são retrabalhadas pelos processos de neoliberalização gerando

novas formas de diferenciação. “O desenvolvimento desigual da neoliberalização não é, portanto, uma condição temporária, um produto de sua constituição incompleta, mas uma de suas características constitutivas”;

- iv. *tendência* – não é um processo total que irá reestruturar todo o globo ou construir Estados neoliberais homogêneos. Apesar de hegemônica, há outros processos regulatórios em curso (muitos até contra-neoliberais) que reestruturam espaços específicos. Além disso, por se tratar de um processo, ela está continuamente retrabalhando os contextos regulatórios mesmo os que tenham sido anteriormente por este mesmo processo retrabalhados;
- v. *híbrida* – não se manifesta de forma pura, como um todo regulatório abrangente. Numa mesma coerência estruturada podemos encontrar formas diferentes e até mesmo antagônicas coexistindo com padrões regulatórios neoliberalizantes;
- vi. *padronizada* – não é resultado de uma série de experimentos regulatórios desconectados entre si e contidos em contextos específicos. Ele atua de forma relativamente padronizada, gerando efeitos cumulativos na “configuração georegulatória do capitalismo”. Portanto, devemos entender a neoliberalização como “um processo de articulação relacional semelhante a uma onda, no qual cada série sucessiva de projetos neoliberalizadores transforma as configurações institucionais e ideológicas nas quais séries subsequentes de reestruturação regulatória se desenvolvem”. Ou seja, é um processo ininterrupto, com uma tendência de aprofundamento constante de mercantilização das esferas sociais, com movimentos que acompanham certos padrões de mudança regulatória (Brenner, Peck, Theodore, 2012, p.18-21).

Além deste esforço de definição, devemos também buscar entender o modo como se manifesta a neoliberalização. Neste sentido, o conceito de neoliberalismo realmente existente destaca a inserção contextual dos processos de reestruturação neoliberal e sua dependência da trajetória. Esta perspectiva permite uma análise dos projetos neoliberais emergentes em



confronto com um arcabouço social herdado cuja “especificidade é determinada por um legado de marcos institucionais, políticas estatais, práticas regulatórias e conflitos políticos transmitidos através do tempo” (Theodore, Peck, Brenner, 2009, p. 3). De acordo com os autores,

A noção de neoliberalismo realmente existente tem por objetivo iluminar as formas complexas – e sempre sujeitas à disputa – em que as estratégias neoliberais de reestruturação interatuam com usos do espaço, configurações institucionais e constelações de poder sociopolítico pré-existentes. (...) os programas neoliberais de reestruturação capitalista nunca são impostos em uma forma ‘pura’, porque sempre são introduzidos em contextos político institucionais que foram moldados significativamente por um legado de disposições regulatórias, práticas institucionalizadas e arranjos políticos transmitidos através do tempo (Theodore, Peck, Brenner, 2009, p.5).

Portanto, a neoliberalização aparece como um “processo de destruição criativa do espaço político-econômico existente”. Entendida desta maneira, a reestruturação neoliberal incorpora a dimensão dialética na análise a partir de dois momentos entrelaçados: por um lado à destruição parcial de instituições e acordos políticos vigentes e, de outro lado, criação de novos modos de regulação institucional e novas formas de gestão estatal neoliberalizantes. Entendida desta forma, a destruição criativa da neoliberalização não transforma as paisagens herdadas numa *tabula rasa* sobre a qual uma nova totalidade vem a ser formada, mas ocorre numa paisagem institucional em disputa: projetos emergentes neoliberais disputam dialeticamente, continuamente e conflitivamente com as regulações herdadas, o que resulta em novas formações político-econômicas não previstas e altamente instáveis. Estes arranjos resultantes do confronto de institucionalidades herdadas com outras emergentes “redefinem as arenas e interesses políticos nos quais e através dos quais se articularão e desenvolverão as disputas subsequentes em torno da regulação da acumulação e as contradições a ela associadas” (Theodore, Peck, Brenner, 2009, p.7).

Entretanto, apesar de dependentes da trajetória e com experimentações contextualmente específicas, os espaços de mudança regulatória estão interconectados dentro de um sistema de governança transnacional. Os processos de neoliberalização ocorrem dentro de um contexto definido por tendências sistêmicas de reformas institucionais impostas pela disciplina de mercado e por transferências transnacionais de políticas orientadas para o mercado. A neoliberalização é, portanto, “uma forma de reestruturação regulatória diferenciada: produz diferenciação geo-institucional em diferentes lugares, territórios e escalas, mas faz isso de maneira sistêmica, como uma característica onipresente e endêmica de sua lógica operacional básica” (Brenner, Peck, Theodore, 2012, p.17-18).

Finalmente, vale ressaltar que o neoliberalismo é um fenômeno multiescalar, uma vez que reconstrói relações entre as diferentes escalas (seus agentes, instituições, Estado), estabelecendo outras formas de organização do poder no território.

- 
- 9 O artigo “Transporte público urbano de passageiros: Modelos de relacionamento institucional e investimento/Relatório técnico do Grupo Técnico” publicado pela ANTP, NTU e Fórum Nacional de Secretários de Transportes Urbanos em 2000 é representativo da visão do setor empresarial sobre o tema. Uma grande referência no campo acadêmico é a coletânea de artigos reunidos no livro “Transporte em tempos de reforma”.
  - 10 “É imprescindível vencer a crise (...). Esta luta há de ser firmemente alicerçada em uma bem amarrada política de recuperação e desenvolvimento do setor empresarial de transporte público (...). Deixar este setor se perder levará a um prejuízo econômico-financeiro incalculável e ao agravamento das condições de vida e economias das cidades.” (Aragão et Al., 2004)
  - 11 Recentemente, redação dada pela Lei nº 11.445/2007 inclui no Art. 42 da 8.987/1995 um § 3º que estabelece que “As concessões a que se refere o § 2º deste artigo, inclusive as que não possuam instrumento que as formalize ou que possuam cláusula que preveja prorrogação, terão validade máxima até o dia 31 de dezembro de 2010”, ressaltando que o poder público deve acordar com os atuais operadores do serviço ressarcimentos indenizatórios relativos a investimentos não amortizados.

## 5 – A CONCESSÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO POR ÔNIBUS: PERMANÊNCIAS E MUDANÇAS

Nos últimos anos, a cidade do Rio de Janeiro vem passando por uma série de transformações urbanas e regulatórias que interpretamos como parte de um processo de transição neoliberal no quadro do marco teórico apresentado anteriormente. Descrevemos neste capítulo os elementos principais das recentes mudanças engendradas no âmbito da política de transportes por ônibus e, em seguida, fazemos uma análise do presente processo.

### 5.1 Licitação para o novo modelo de regulação

Em 14 de junho de 2010, é lançado pela Prefeitura o Edital de licitação que tem como objeto a delegação, mediante concessão, da prestação do Serviço Público de Transporte Coletivo de Passageiros por ônibus (STCO) abrangendo todo o serviço convencional de ônibus sob responsabilidade administrativa do município do Rio de Janeiro. A justificativa, publicada no Diário Oficial, resume o diagnóstico e as expectativas do poder público em relação a este modal.

Considerando que no Rio de Janeiro o modelo de permissão do serviço de transporte, vigente há décadas, que permite as empresas de transporte operarem linhas de ônibus, tem prejudicado a organização e a racionalização do sistema e estimulado a concorrência predatória entre os diversos modos de transporte que operam na cidade, em detrimento da integração.

Este ambiente faz com que os recursos, que poderiam ser investidos em qualidade de serviço para atração de usuários ao transporte coletivo, sejam desperdiçados nos congestionamentos, provocados muitas vezes pelo excesso de ônibus, linhas superpostas, falta de corredores exclusivos etc.

O modelo vigente também faz com que o poder público tenha poucos instrumentos de regulação do sistema e, de fato, a frágil regulação prejudica a exigência por uma melhor qualidade do serviço.

Esses fatos levaram o município do Rio de Janeiro a decidir pela mudança no marco regulatório e pela política de integração física e tarifária. Isto se traduz pela adoção de um regime de concessões por Regiões de Exploração e Redes de Serviços, associada à implantação do Bilhete Único entre os ônibus convencionais municipais.

A concentração por Áreas de Exploração e Redes de Serviços é uma forma encontrada para se buscar a racionalização do sistema, uma vez que reduzindo a competição excessiva, permite-se que as empresas tenham melhor organização operacional e que o poder concedente exija melhor estruturação das linhas, a fim de alcançar os objetivos de mobilidade aos usuários e eficiência ao sistema de transportes. (...)

A concessão destina-se, portanto, a aprimorar e dar maior eficiência ao serviço público de transporte coletivo de passageiros por ônibus. A concessão, que não terá caráter de exclusividade, vigorará pelo prazo de 20 (vinte) anos, tendo por objeto a prestação do serviço público de transporte coletivo de passageiros por ônibus, compreendendo as linhas, serviços de linhas e itinerários contidos por regiões. (...)

O sistema ora proposto contribuirá para a revitalização urbana e para a reorganização do Transporte Público de Passageiros, gerando benefícios econômicos, sociais e ambientais consideráveis. (...) (Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Justificativa da Audiência Pública, 03/05/2010).

Os documentos oficiais relacionados ao processo de concessão (edital de licitação e seus anexos, minutas dos contratos, ata da audiência pública) especificam a proposta oficial da Prefeitura para o sistema de transporte por ônibus na cidade. A seguir, apresentamos seus pontos fundamentais.

#### 5.1.1 Avaliação da distribuição espacial do serviço

Naquele momento, o sistema de ônibus municipal era operado por 47 empresas que, somadas, dispunham de uma frota operacional de 8.935 veículos distribuídos por 985 linhas (456 regulares). (Edital, Anexo II, 4.5)

A distribuição das linhas e suas respectivas frotas na cidade apresentava um desequilíbrio frente à demanda da população. Áreas nas zonas Norte e Oeste da cidade seriam mal servidas de transporte, enquanto as zonas Sul, Barra da Tijuca e Centro teriam um excesso de oferta.

A “irracionalidade” do sistema seria responsável pelo desperdício de recursos e aumento de custos.

No caso da Zona Sul, Barra e Centro, a gente sabe que há uma competição muito grande de linhas, uma superposição muito grande entre elas. Resolver isso, acabar com isso, é um dos nortes da racionalização que terá que ser feita nessas regiões. (...) No caso da Zona Oeste, o problema maior não é racionalizar os sistema de ônibus. O problema da zona oeste, ao contrário, é aumentar a oferta e melhorar o atendimento. (Alexandre Sansão, audiência pública para concessão da prestação do serviço público do transporte coletivo de passageiros por ônibus, 18/05/2010).

#### 5.1.2 Objetivos da Prefeitura

Em primeiro lugar, a licitação proporcionaria a mudança no marco regulatório, com a extinção das permissões precárias de operação das linhas de ônibus para uma concessão abrangente do sistema. Esta era o objetivo maior apontado pela Prefeitura. Subordinadamente, buscava-se

- racionalizar a rede de transportes uma vez que as áreas de exploração permitirão que as empresas que operam nestas áreas possam reduzir os seus custos e dar maior eficiência a sua operação;

- adequar a oferta de ônibus à demanda de deslocamentos da população, corrigindo os desequilíbrios apontados acima;
- implantar o Bilhete Único, possibilitando maior integração física e tarifária no sistema (a questão do BU era tão relevante na proposta que o item 1.04.01 do Edital condiciona a realização da licitação à aprovação pela câmara dos Vereadores do projeto de lei que instituía o BU);
- melhorar a qualidade do transporte com vistas aos grandes eventos que a cidade iria sediar nos anos seguintes (Copa do Mundo em 2014 e Olimpíadas 2016). (Alexandre Sansão, audiência pública para concessão da prestação do serviço público do transporte coletivo de passageiros por ônibus, 18/05/2010).

### 5.1.3 Prazo da concessão

A concessão teria um prazo de 20 anos, prorrogáveis uma vez pelo mesmo período, sem licitação, desde que atendidos os seguintes requisitos:

- cumprimento regular pelo concessionário das normas de operação dos serviços;
- concordância pelo concessionário de valor da outorga para renovação a ser definido pelo Poder Público;
- realização de novos estudos pelo Poder Público de viabilidade técnica e econômica da concessão que estabeleçam os parâmetros mínimos da nova outorga, da execução dos serviços e o valor da tarifa.

Os requisitos seriam verificados para cada RTR e seus respectivos concessionários individualmente considerados, de modo que a prorrogação de uma concessão não estaria vinculada às outras (Edital, 7).

### 5.1.4 Bilhete Único

O Bilhete Único, instituído pela Lei Municipal 5.211/2010, confere ao seu usuário o direito de realizar uma viagem (aqui entendida como o deslocamento unidirecional entre origem e destino) com o pagamento de apenas uma tarifa. A tarifa de uma viagem permite a utilização dos ônibus integrantes do sistema municipal de transporte coletivo para até um transbordo dentro do período de duas horas. (Lei Municipal 5.211/2010)

A diferença fundamental é que antes do Bilhete Único, o usuário deveria pagar uma passagem para cada trecho realizado. Numa viagem em que implicasse na necessidade de transbordo, era feito o pagamento de pelo menos duas passagens.

A utilização concreta do Bilhete Único, a forma como a população se dispuser a usá-lo, irá subsidiar o planejamento da racionalização do sistema.

### 5.1.5 Racionalização

A racionalização do sistema seria realizada de forma progressiva, através de criação ou extinção de linhas, modificações de itinerários, seções ou prolongamentos, formação de sistemas tronco-alimentados etc. determinadas pelo poder concedente. (Edital, Anexo I, 3.3)

A racionalização seria fundamentada nas informações obtidas a partir da utilização do Bilhete Único ao longo do período de concessão. O Bilhete único, por se constituir num mecanismo de integração tarifária, proporcionaria uma maior integração entre as diferentes linhas, uma vez que os consórcios passam a operar por áreas, as diferentes linhas de diferentes empresas que se sobrepunham, competindo entre si, tenderiam a ser racionalizadas para se ajustar à demanda efetiva de passageiros de determinado trecho, implicando na redução de ônibus nas ruas dos bairros mais densos da cidade. A busca dessa racionalidade iria na direção de maior ganho de eficiência, melhorando os índices de mobilidade da população. (Audiência pública para concessão da prestação do serviço público do transporte coletivo de passageiros por ônibus, 18/05/2010)

Portanto, “a tendência é que surja na cidade um novo padrão de viagens onde a integração se torne uma prática comum por parte dos usuários (...). A integração do STPL [Sistema de Transporte Público Local, ou seja, as vans] ao Bilhete Único é uma etapa prevista em curto prazo, tendo em vista que ambos são regulados pelo poder municipal” (Edital, Anexo II, 2)

Num momento posterior, também haveria a possibilidade de um incremento da integração dos outros modais (Metrô, trens e Barcas) ao sistema do Bilhete Único.

#### 5.1.6 Sistema de Bilhetagem Eletrônica

As concessionárias vencedoras da licitação deveriam, através de um acordo operacional, operar um Sistema de Bilhetagem Eletrônica. Este seria um sistema centralizado que receberia, via rede de comunicação de dados, todas as informações das transações efetuadas em campo, uma vez que os veículos seriam todos equipados com equipamentos necessários ao funcionamento do sistema (Edital, Anexo III, 7). As informações seriam relativas às viagens realizadas, números de passageiros transportados, a quantidade de gratuidades etc. por linha e por veículo operado (Edital, Anexo I, 8). Uma Central de Operações seria responsável pela emissão dos cartões, dos créditos e processamento das transações, sendo que a central de dados deve ser gerida pelas concessionárias ou empresa terceirizada por elas contratada.

As concessionárias ou a empresa contratada para o serviço também seria responsável pela instalação e administração da estrutura de emissão, distribuição e comercialização dos cartões eletrônicos de crédito de viagens. As modalidades de cartões eletrônicos utilizados atualmente são os seguintes:

- a) Cartão de Vale-Transporte: cartões adquiridos pelos empregadores ou pessoas jurídicas de direito público e fornecidos aos beneficiários do vale-transporte.
- b) Cartão Usuário ao Portador: cartão que pode ser adquirido por qualquer usuário do serviço de transporte.

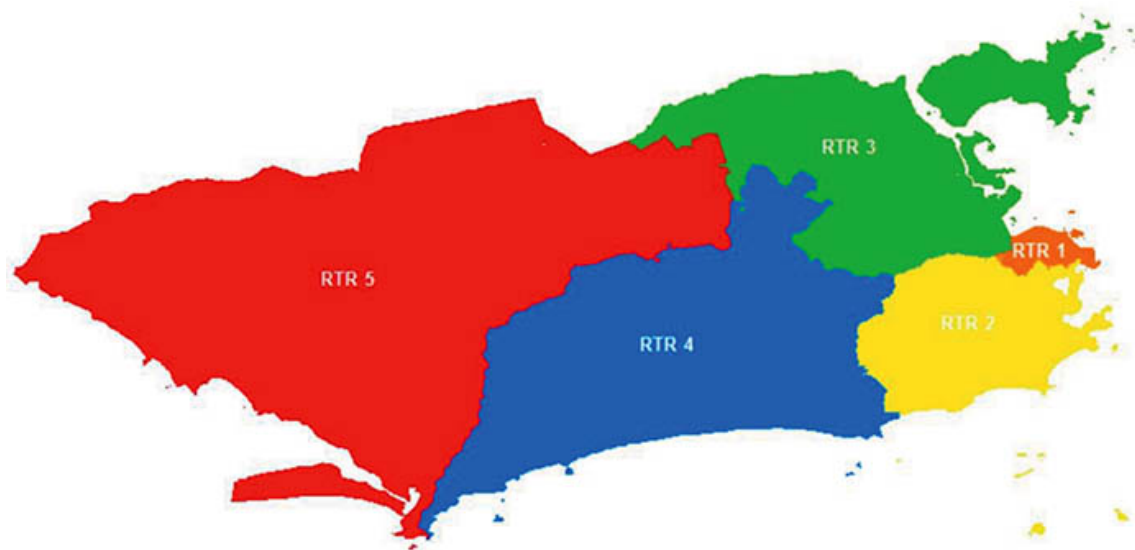
- c) Cartão de Benefício: cartões utilizados pelos beneficiários de gratuidades.
- d) Cartão de Bilhete Único Metropolitano: cartões adquiridos pelos empregadores ou pessoas jurídicas de direito público e fornecidos aos beneficiários do vale-transporte utilizados nas integrações entre a rede de Transporte Metropolitana e a rede Municipal. (Edital, Anexo I, 8)

Apesar de administrado pela concessionária ou empresa privada, o Sistema de Bilhetagem Eletrônica pressupõe ampla transparência dos dados e estaria sujeito à fiscalização e auditoria do poder concedente.

#### 5.1.7 Lógica regional

Uma grande mudança em relação ao modelo anterior é que a delegação do sistema de transporte por ônibus não seria vinculada à operação de linhas individuais, mas a uma rede de serviços em determinada área da cidade, as chamadas Redes de Transporte Regionais (RTR). Delimitadas por bairros, foram definidas 5 RTRs, sendo que a RTR 1 (Centro) não seria licitada por se caracterizar como região de uso comum.

**Figura 4:** – Redes de Transporte Regional



Fonte: Rio Ônibus

**Tabela 4:** – Redes de Transporte Regional: Divisão por Bairros

| RTR | Bairros                                                              |
|-----|----------------------------------------------------------------------|
| 1   | Centro, Cidade Nova, Estácio, Gamboa, Pça. da Bandeira, Santo Cristo |

|   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|---|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|   | e Saúde.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 2 | Alto da Boa Vista, Andaraí, Botafogo, Catete, Catumbi, Copacabana, Cosme Velho, Flamengo, Gávea, Glória, Grajaú, Humaitá, Ipanema, Jardim Botânico, Lagoa, Laranjeiras, Leblon, Leme, Maracanã, Rio Comprido, Rocinha, São Conrado, Santa Teresa, Tijuca, Urca, Vidigal e Vila Isabel.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 3 | Abolição, Acari, Água Santa, Anchieta, Bancários, Barros Filho, Benfica Bonsucesso, Brás de Pina, Cachambi, Cacuia, Caju, Cavalcanti, Cidade Universitária, Cocotá, Coelho Neto, Colégio, Complexo do Alemão, Cordovil, Costa Barros, Del Castilho, Encantado, Eng. Leal, Engenho da Rainha, Engenho de Dentro, Engenho Novo, Freguesia, Galeão, Guadalupe, Higienópolis, Honório Gurgel, Inhaúma, Irajá, Jacaré, Jacarezinho, Jardim América, Jardim Carioca, Jardim Guanabara, Lins e Vasconcelos, Mal. Hermes, Mangueira, Manguinhos, Maré, Maria da Graça, Méier, Moneró, Olaria, Parada de Lucas, Parque Anchieta, Parque Columbia, Pavuna, Penha, Penha Circular, Piedade, Pilares, Pitangueiras, Portuguesa, Praia da Bandeira, Quintino Bocaiúva, Ramos, Riachuelo, Ribeira, Ricardo de Albuquerque, Rocha, Rocha Miranda, Sampaio, São Cristóvão, São Francisco Xavier, Tauá, Todos os Santos, Tomás Coelho, Turiaçú, Vasco da Gama, Vaz Lobo, Vicente de Carvalho, Vigário Geral, Vila da Penha, Vila Kosmos, Vista Alegre e Zumbi. |
| 4 | Anil, Barra da Tijuca, Bento Ribeiro, Camorim, Campinho, Cascadura, Cidade de Deus, Curicica, Freguesia de Jacarepaguá, Gardenia Azul, Grumari, Itanhangá, Jacarepaguá, Joá, Madureira, Osvaldo Cruz, Pechincha, Pça Seca, Recreio dos Bandeirantes, Tanque, Taquara, Vargem Grande, Vargem Pequena e Vila Valqueire.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 5 | Barra de Guaratiba, Bangu, Campo dos Afonsos, Campo Grande, Cosmos, Deodoro, Gericinó, Guaratiba, Inhoaíba, Jardim Sulacap, Magalhães Bastos, Paciência, Padre Miguel, Pedra de Guaratiba, Realengo, Santa Cruz, Santíssimo, Senador Camará, Senador Vasconcelos, Sepetiba e Vila Militar.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |



De acordo com a Prefeitura, a vantagem da concessão por áreas é a flexibilidade para mudanças de itinerários das linhas durante o período do contrato. Uma licitação por linhas impediria modificações posteriores e, conseqüentemente, a racionalização progressiva do sistema de transporte por ônibus. A concessão por áreas permite que modificações sejam realizadas a fim de ajustar a oferta de transporte às mudanças urbanas e de demanda. Segundo o Edital, a definição oficial da rede de linhas referentes a cada RTR e as decisões sobre a racionalização cabem ao poder concedente.

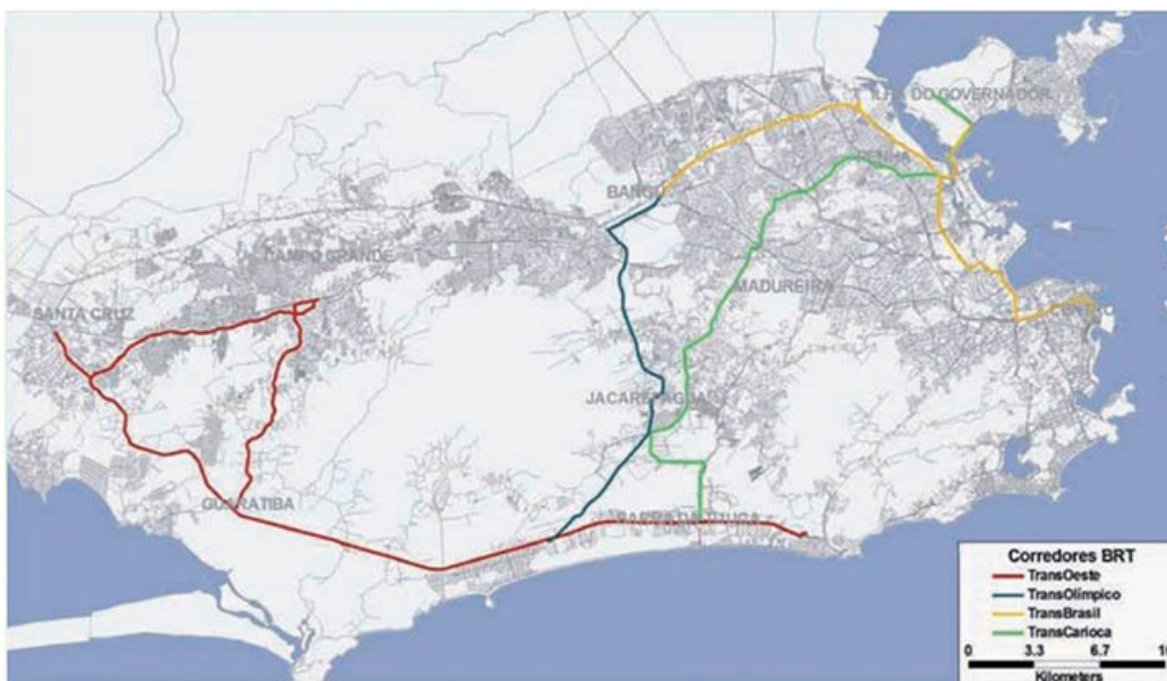
#### 5.1.8 Corredores Estruturais BRT

Os Corredores Estruturais BRT (Bus Rapid Transit) são sistemas tronco-alimentados, constituídos por vias segregadas do tráfego geral, com prioridade de circulação em intersecções viárias, operados por ônibus articulados de alta capacidade, planejados para atender uma demanda de passageiros elevada, com estações especiais que permitem rápido embarque e desembarque de passageiros e com pagamento de tarifa fora dos veículos (Edital, Anexo I, 7.1.7). Os BRT do Rio de Janeiro foram planejados para operarem ao longo de vias com elevado volume de passageiros, sendo alimentados pela rede de ônibus convencional. A sua implantação viria a contribuir para a racionalização do sistema.

Eles fazem parte do Sistema de Transporte Coletivo por Ônibus do município, sendo objeto da mesma concessão. Assim, todos os BRTs que venham a ser implantados estariam automaticamente inseridos na concessão em vigor. A operação dos BRT que forem implantados seria de competência do concessionário da RTR em que o corredor passar. No caso de o percurso abranger mais de uma RTR, os concessionários deveriam se associar para realizar uma operação compartilhada. (Edital, Anexo I, 5.2)

A infraestrutura viária dos BRT seria de responsabilidade da prefeitura, sendo que às Concessionárias caberia a aquisição dos veículos e os equipamentos necessários para seu funcionamento.

**Figura 5:** – BRT planejados para o Rio de Janeiro



Fonte: Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU)

**Tabela 5:** – Características gerais dos BRT Planejados

| BRT           | Trajeto                                                                     | Extensão | Estações | Previsão      | Demanda prevista             | Frota |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------|----------|----------|---------------|------------------------------|-------|
| TransOeste    | Da Barra da Tijuca até o centro de Santa Cruz e o centro de Campo Grande    | 63 km    | 60       | 2012          | 220 mil/dia                  | 91    |
| TransCarioca  | Da Barra da Tijuca à Ilha do Governador (Aeroporto Internacional) via Penha | 39 km    | 48       | 2014          | Entre 400 mil e 570 mil//dia | 107   |
| TransOlimpica | De Deodoro ao Recreio dos                                                   | 23 km    | 14       | Final de 2015 | Entre 110 mil e 350          | 60    |

|             |                                                     |       |    |                |             |     |
|-------------|-----------------------------------------------------|-------|----|----------------|-------------|-----|
|             | Bandeirantes                                        |       |    |                | mil/dia     |     |
| TransBrasil | De Deodoro até o Centro, ao longo da Avenida Brasil | 32 km | 31 | Início de 2016 | 900 mil/dia | 720 |

Fonte: RioÔnibus e Planejamento Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2013-2016

### 5.1.9 Terminais Rodoviários Urbanos

Os terminais rodoviários também são objeto da concessão. Sua manutenção, ampliação e administração ficariam vinculadas à concessionária da RTR onde estão localizados. Os terminais da RTR 1 seria de gestão compartilhada entre as concessionárias que os utilizarem. (Edital, 5.3)

Antes da concessão, a prefeitura terceirizava a administração dos terminais para a Rio Ônibus através de um convênio.

### 5.1.10 Forma de remuneração e definição da tarifa

A remuneração do concessionário seria dada diretamente pela arrecadação tarifária, sem subsídios estatais. Portanto, a tarifa teria o objetivo de custear os serviços e todas as atividades necessárias para o funcionamento adequado do serviço. O valor da tarifa seria reajustado anualmente de acordo com uma fórmula pré-estabelecida nos contratos de concessão<sup>12</sup> (Edital, 17). A cada 4 anos, seria feita uma revisão da tarifa com o objetivo de recalcular seu valor em função das mudanças de produtividade e eficiência na prestação. (Edital, 21.04)

### 5.1.11 Receitas alternativas, complementares e acessórias

As concessionários também poderiam contratar empresas terceirizadas para o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares aos serviços concedidos, assim como para implementar projetos associados (Edital, 30.01)

### 5.1.12 Critério de escolha (propostas comercial e técnica)

Os vencedores da licitação seriam aqueles que, para cada RTR, conseguissem a maior nota total resultado de uma combinação entre as notas da proposta comercial e a proposta técnica. Do acordo com o Edital, a nota total seria assim calculada:

Nota da proposta = 0,3 x Nota da proposta comercial + 0,7 x Nota da proposta técnica (Edital, 16)

A proposta comercial consistia na apresentação de uma Tarifa Básica de Remuneração que o licitante considerasse necessária para equilibrar economicamente a prestação dos serviços na RTR em que disputa o direito de exploração. Além disso, os licitantes também deveriam propor um Valor de Contrapartida a ser paga à Prefeitura como outorga pelo direito de operar o serviço e um percentual de Taxa Interna de Retorno. (Edital, Anexo VI)

A proposta técnica consistiria de avaliação, para cada RTR, dos seguintes grupos de requisitos: Economia de combustível, Controle da frota e da segurança interna dos veículos, Acessibilidade, Bilhete Único, Absorção e treinamento de mão-de-obra, Experiência em operação de serviços de transporte público por ônibus e Certificação de Qualidade.

Especificamente, cada licitante deveria apresentar:

- Prazo de adesão, a partir da assinatura do contrato, ao Programa Economizar do CONPET – Programa Nacional da Racionalização do Uso dos Derivados do Petróleo e do Gás Natural;
- Prazo para implantação de GPS, na totalidade da frota, a partir da assinatura do contrato;
- Prazo para implantação de câmera interna de vídeo, na totalidade da frota, a partir da assinatura do contrato;
- Prazo para adaptação da frota à NBR-14022 (Norma Brasileira para Acessibilidade a Pessoa Portadora de Deficiência em Ônibus), a partir do início da operação da RTR;
- Prazo para adaptação dos terminais à NBR-9050 (Norma Brasileira para Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos), a partir da assinatura do contrato;
- Prazo de implantação do Bilhete Único, a partir da assinatura do contrato;
- Percentual de absorção da atual mão-de-obra operacional, a partir do início da operação da RTR;
- Prazo para treinamento/reciclagem dos motoristas
- Tempo de experiência em operação (anos)
- Experiência em operação (quantidade de veículos)
- Certificação ISO-9000
- Percentagem de passageiros transportados utilizando vale-transporte eletrônico (Edital, Anexo VII).

### 5.1.13 Perspectivas futuras

A expectativa da Prefeitura para a reorganização do sistema de ônibus municipal era que as linhas das RTR operassem de forma racionalizada alimentando os corredores estruturadores de transporte, de preferência operados no sistema BRT. Além disso, o Sistema de Transporte Público Local (STLP), operado por vans, seria utilizado para linhas de pequenas distâncias e/ou de baixa densidade demográfica, funcionando como alimentadores do sistema de linhas das RTR (Edital, Anexo II, 5).

**Figura 6:** – Modelo de Permissão x Proposta de Concessão

| <b>Permissão</b>                                             | <b>Concessão (proposta)</b>                         |
|--------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| Não há contrato                                              | Há um contrato com atribuições definidas            |
| Tarifas negociadas politicamente a cada reajuste             | Cálculo de reajuste de tarifas pré-definido         |
| Empresas operam linhas com prazo indefinido                  | Prazo de 20 anos                                    |
| Competição territorial entre linhas nas áreas mais rentáveis | Competição pelo direito de operação do serviço      |
| Cada empresa planeja suas linhas                             | Planejamento abrangente                             |
|                                                              | Consórcios operam em regiões definidas (RTR)        |
|                                                              | Racionalização da operação                          |
|                                                              | Implantação de corredores expressos de ônibus (BRT) |
|                                                              | Bilhete Único                                       |

## 5.2 Resultados

Em 11 e 24 de agosto foram abertos, respectivamente, os envelopes com as propostas técnicas e comerciais dos concorrentes à licitação. Participaram da disputa 6 diferentes consórcios. As 40 empresas de ônibus que já operavam na cidade do Rio de Janeiro se dividiram em 4 consórcios que se candidataram à cada uma das RTR em que a cidade foi dividida. Além destes, dois outros consórcios de São Paulo participaram da licitação: o consórcio Via Sul Metropolitana ofereceu propostas para as RTR 2 e 4, enquanto o consórcio SPRio concorreu para as RTR 2 e 3.

### 5.2.1 Propostas comerciais

Em relação às propostas comerciais, as propostas de todos os consórcios foram equivalentes, uma vez que nenhum ofereceu qualquer quantia pela contrapartida da concessão e todos assumiram como tarifa básica de remuneração o valor oferecido pela Prefeitura de R\$ 2,40 (DOMRJ 25/08/2010, pg 128).

As diferenças ficaram por conta das Taxas Internas de Retorno (TIR) adotadas para cada consórcio em sua respectiva RTR a partir de seus estudos de viabilidade financeira. Como a TIR não entrava no cálculo da Nota de Proposta Comercial dos licitantes, todos os consórcios obtiveram a nota máxima de 100 pontos e a licitação foi efetivamente decidida pelas Notas de Proposta Técnica.

### 5.2.2 Propostas técnicas

Os resultados das pontuações obtidas pelas propostas técnicas de cada consórcio, por RTR, encontram-se discriminados a seguir:

**Tabela 6:** – Resultado das Propostas Técnicas da RTR 2

|                                                            | Intersul       |              | Via Sul        |              | SPRio          |              |
|------------------------------------------------------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|
| <b>Crítérios</b>                                           | <b>Índices</b> | <b>Notas</b> | <b>Índices</b> | <b>Notas</b> | <b>Índices</b> | <b>Notas</b> |
| Prazo de adesão ao programa economizar                     | 1 ano          | 10           | 1 ano          | 10           | 2 anos         | 6            |
| Prazo para implantação de GPS                              | 6 meses        | 10           | 6 meses        | 10           | 18 meses       | 6            |
| Câmera interna de vídeo a partir da assinatura do contrato | 6 meses        | 10           | 6 meses        | 10           | 18 meses       | 6            |
| Prazo para adaptação da frota à NBR 14022                  | Dez/12         | 10           | Dez/12         | 10           | Dez/12         | 10           |
| Prazo para adaptação dos terminais à NBR 9050              | 6 meses        | 10           | 6 meses        | 10           | 18 meses       | 6            |
| Prazo de implantação do Bilhete Único                      | 60 dias        | 10           | 90 dias        | 6            | 90 dias        | 6            |
| Absorção de mão-de-obra                                    | 85%            | 10           | 85%            | 10           | 51%            | 6            |

|                                                                       |             |    |             |    |             |    |
|-----------------------------------------------------------------------|-------------|----|-------------|----|-------------|----|
| operacional                                                           |             |    |             |    |             |    |
| Prazo para treinamento/<br>reciclagem dos motoristas                  | Mai/11      | 10 | 18<br>meses | 0  | Mai/11      | 10 |
| Tempo de experiência em<br>operação                                   | >20<br>anos | 10 | 7 anos      | 4  | >20<br>anos | 10 |
| Experiência em operação (%<br>dos veículos)                           | 99,36%      | 10 | 11,39%      | 0  | 83,83%      | 10 |
| Certificação ISO 9000                                                 | <10%        | 0  | >50%        | 10 | <10%        | 0  |
| Passageiros transportados<br>utilizando vale-transporte<br>eletrônico | 80,30%      | 10 | 97,45%      | 10 | 25,65%      | 0  |
| Total Pontos                                                          | 110         |    | 90          |    | 76          |    |
| Nota Técnica (NPT)                                                    | 91,67       |    | 75,00       |    | 63,33       |    |

Fonte: DOMRJ 12/08/2010 pgs 70 - 71

**Tabela 7:** – Resultado das Propostas Técnicas da RTR 3

|                                                               | Internorte     |              | SPRio          |              |
|---------------------------------------------------------------|----------------|--------------|----------------|--------------|
| <b>Crítérios</b>                                              | <b>Índices</b> | <b>Notas</b> | <b>Índices</b> | <b>Notas</b> |
| Prazo de adesão ao programa economizar                        | 1 ano          | 10           | 2 anos         | 6            |
| Prazo para implantação de GPS                                 | 6 meses        | 10           | 18<br>meses    | 6            |
| Câmera interna de vídeo a partir da assinatura<br>do contrato | 6 meses        | 10           | 18<br>meses    | 6            |
| Prazo para adaptação da frota à NBR 14022                     | Dez/14         | 3            | Dez/12         | 10           |
| Prazo para adaptação dos terminais à NBR<br>9050              | 6 meses        | 10           | 18<br>meses    | 6            |
| Prazo de implantação do Bilhete Único                         | 60 dias        | 10           | 90 dias        | 6            |
|                                                               |                |              |                |              |

|                                                                 |          |    |          |    |
|-----------------------------------------------------------------|----------|----|----------|----|
| Absorção de mão-de-obra operacional                             | 81%      | 10 | 51%      | 6  |
| Prazo para treinamento/ reciclagem dos motoristas               | Mai/11   | 10 | Mai/11   | 10 |
| Tempo de experiência em operação                                | >20 anos | 10 | >20 anos | 10 |
| Experiência em operação (% dos veículos)                        | 99,25    | 10 | 58,12%   | 4  |
| Certificação ISO 9000                                           | <10%     | 0  | <10%     | 0  |
| Passageiros transportados utilizando vale-transporte eletrônico | 128,43%  | 10 | 22,91%   | 0  |
| Total Pontos                                                    | 103      |    | 70       |    |
| Nota Técnica (NPT)                                              | 85,83    |    | 58,33    |    |

Fonte: DOMRJ 12/08/2010 pgs 70 – 71

**Tabela 8:** – Resultado das Propostas Técnicas da RTR 4

|                                                            | Transcarioca   |              | Via Sul        |              |
|------------------------------------------------------------|----------------|--------------|----------------|--------------|
| <b>Crítérios</b>                                           | <b>Índices</b> | <b>Notas</b> | <b>Índices</b> | <b>Notas</b> |
| Prazo de adesão ao programa economizar                     | 1 ano          | 10           | 1 ano          | 10           |
| Prazo para implantação de GPS                              | 6 meses        | 10           | 6 meses        | 10           |
| Câmera interna de vídeo a partir da assinatura do contrato | 6 meses        | 10           | 6 meses        | 10           |
| Prazo para adaptação da frota à NBR 14022                  | Dez/12         | 10           | Dez/12         | 10           |
| Prazo para adaptação dos terminais                         | 6 meses        | 10           | 6              | 10           |



|                                                                 |          |    |          |    |
|-----------------------------------------------------------------|----------|----|----------|----|
| à NBR 9050                                                      |          |    | meses    |    |
| Prazo de implantação do Bilhete Único                           | 60 dias  | 10 | 90 dias  | 6  |
| Absorção de mão-de-obra operacional                             | 90%      | 10 | 85%      | 10 |
| Prazo para treinamento/ reciclagem dos motoristas               | Mai/11   | 10 | 18 meses | 0  |
| Tempo de experiência em operação                                | >20 anos | 10 | 7 anos   | 4  |
| Experiência em operação (% dos veículos)                        | 133,93%  | 10 | 10,05%   | 0  |
| Certificação ISO 9000                                           | <10%     | 0  | 100%     | 10 |
| Passageiros transportados utilizando vale-transporte eletrônico | 124,47%  | 10 | 75,63%   | 10 |
| Total Pontos                                                    | 110      |    | 90       |    |
| Nota Técnica (NPT)                                              | 91,67    |    | 75,00    |    |

Fonte: DOMRJ 12/08/2010 pgs 70 – 71

**Tabela 9:** – Resultado das Propostas Técnicas da RTR 5

|                                                            | Santa Cruz     |              |
|------------------------------------------------------------|----------------|--------------|
| <b>Crítérios</b>                                           | <b>Índices</b> | <b>Notas</b> |
| Prazo de adesão ao programa economizar                     | 1 ano          | 10           |
| Prazo para implantação de GPS                              | 6 meses        | 10           |
| Câmera interna de vídeo a partir da assinatura do contrato | 24 meses       | 3            |
| Prazo para adaptação da frota à NBR 14022                  | Dez/14         | 3            |
| Prazo para adaptação dos terminais à NBR 9050              | 6 meses        | 10           |

|                                                                 |          |    |
|-----------------------------------------------------------------|----------|----|
| Prazo de implantação do Bilhete Único                           | 60 dias  | 10 |
| Absorção de mão-de-obra operacional                             | 81%      | 10 |
| Prazo para treinamento/ reciclagem dos motoristas               | Mai/11   | 10 |
| Tempo de experiência em operação                                | >20 anos | 10 |
| Experiência em operação (% dos veículos)                        | 51,86%   | 4  |
| Certificação ISO 9000                                           | <10%     | 0  |
| Passageiros transportados utilizando vale-transporte eletrônico | 71,83%   | 10 |
| Total Pontos                                                    | 90       |    |
| Nota Técnica (NPT)                                              | 75,00    |    |

Fonte: DOMRJ 12/08/2010 pgs 70 – 71

### 5.2.3 Notas das Propostas

As Notas das Propostas (NP), que definiram os vencedores da licitação, em cada RTR, foram as seguintes:

RTR 2:

- Consórcio Intersul de Transportes, representado pela empresa líder Real Auto Ônibus Ltda. – NPC 100; NPT 91,67; NP 94,169
- Consórcio Via Sul – Metropolitana, representado pela empresa líder Via Sul Transportes Urbanos Ltda. – NPC 100; NPT 75,00; NP 82,5
- Consórcio SPRio, representado pela empresa líder Empresa de Ônibus Vila Galvão Ltda. – NPC 100; NPT 63,33; NP 74,331

RTR 3:

- Consórcio Internorte, representado pela empresa líder Viação Nossa Senhora de Lourdes S/A – NPC 100; NPT 85,83; NP 90,081
- Consórcio SPRio, representado pela empresa líder Empresa de Ônibus Vila Galvão Ltda. – NPC 100; NPT 58,33; NP 70,831

RTR 4:

- Consórcio Transcarioca de Transportes, representado pela empresa líder Viação Redentor Ltda. – NPC 100; NPT 91,67; NP 94,169
- Consórcio Via Sul – Metropolitana, representado pela empresa líder Via Sul Transportes Urbanos Ltda. – NPC 100; NPT 75,00; NP 82,5

RTR 5:

- Consórcio Santa Cruz Transportes, representado pela empresa líder Expresso Pégaso Ltda. – NPC 100; NPT 75,00; NP 82,5 (DOMRJ 26/08/2010, pg 105)

#### 5.2.4 Consórcios

Assim, em 01 de setembro de 2010, os quatro consórcios que representavam as 40 empresas de ônibus que já operavam no Rio de Janeiro (das 47 empresas filiadas ao Rio Ônibus, sete não integraram nenhum consórcio) foram anunciados como vencedores da licitação para a concessão do serviço de transporte coletivo de passageiros por ônibus na cidade do Rio de Janeiro.

**Tabela 10:** – Composição dos consórcios vencedores

| RTR | Consórcio  | Empresas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2   | Intersul   | Auto Viação Alpha S/A; Auto Viação Tijuca S/A; Empresa de Transportes Braso Lisboa Ltda.; Gire Transportes Ltda.; Real Auto Ônibus Ltda.; Translitorânea Turística Ltda.; Transporte Estrela Azul S/A; Transportes São Silvestre S/A; Transportes Vila Isabel S/A; Transurb S/A; Viação Saens Pena S/A.                                                                                                                                                                                                                                      |
| 3   | Internorte | Auto Viação Bangu Ltda.; Auto Viação Três Amigos Ltda.; Caprichosa Auto Ônibus Ltda.; City Rio Rotas Turísticas Ltda.; Empresa Viação Ideal Ltda.; Gire Transportes Ltda.; Rodoviária A. Matias S/A; Transportes Estrela S/A.; Transporte Estrela Azul S/A; Transportes América Ltda.; Transportes Paranapan S/A; Viação Acari S/A; Viação Madureira Candelária Ltda.; Viação Nossa Senhora de Lourdes S/A; Viação Novacap S/A; Viação Pavunense S/A; Viação Penha Rio Ltda.; Viação Rubanil Ltda.; Viação Verdun S/A; Viação Vila Real S/A. |

|   |              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|---|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4 | Transcarioca | Auto Viação Tijuca S/A; Auto Viação Três Amigos S/A; Caprichosa Auto Ônibus Ltda.; City Rio Rotas Turísticas Ltda.; Expresso Pégaso Ltda.; Litoral Rio Transportes Ltda.; Real Auto Ônibus Ltda.; Transportes Estrela Ltda.; Translitorânea Turística Ltda.; Transportes Barra Ltda.; Transportes Futuro Ltda.; Transportes Santa Maria Ltda.; Transurb S/A; Viação Acari S/A; Viação Madureira Candelária Ltda.; Viação Normandy do Triângulo Ltda.; Viação Novacap S/A; Viação Redentor Ltda. |
| 5 | Santa Cruz   | Auto Viação Bangu Ltda.; Auto Viação Jabour Ltda.; Empresa de Viação Algarve Ltda.; Expresso Pégaso Ltda.; Rio Rotas transportes e Turismo Ltda.; Transportes Barra Ltda.; Transportes Campo Grande Ltda.; Viação Andorinha Ltda.                                                                                                                                                                                                                                                               |

Fonte: contratos de concessão, Anexos E

A estimativa dos valores a serem investidos por parte das concessionárias e que seriam amortizados ao longo dos 20 anos do contrato é de 1.800.308.141,81 reais. Seriam investimentos em infraestruturas, veículos, sistemas e equipamentos em geral, distribuídos nas 4 regiões de concessão (Edital, 27.01). Já o valor estimado da concessão, ou seja, o total estimado das receitas das concessionárias durante o prazo da concessão seria de 15.824.252.107,22 reais (Edital, 27.02).

As TIR das propostas e os valores estimados para a concessão se encontram discriminados no quadro seguinte:

**Tabela 11:** – TIR dos consórcios vencedores e valores da concessão

| Concessionária                          | Contrato | TIR<br>Ofertada<br>(%) | RTR | Valor Estimado<br>da Concessão<br>R\$ | Valor Estimado<br>dos<br>Investimentos<br>R\$ |
|-----------------------------------------|----------|------------------------|-----|---------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Consórcio<br>Intersul de<br>Transportes | 01/2010  | 10,02                  | 2   | 3.135.495.51925                       | 364.382.370,48                                |
| Consórcio                               | 02/2010  | 9,23                   | 3   | 4.824.570.659,87                      | 566.691.205,29                                |

|                                       |         |  |   |                   |                  |
|---------------------------------------|---------|--|---|-------------------|------------------|
| Internorte de Transporte              |         |  |   |                   |                  |
| Consórcio Transcarioca de Transportes | 03/2010 |  | 4 | 4.468.769.760,10  | 510.090.387,86   |
| Consórcio Santa Cruz de Transportes   | 04/2010 |  | 5 | 3.395.416.168,00  | 359.144.178,18   |
|                                       |         |  |   | 15.824.252.107,22 | 1.800.308.141,81 |

Fonte: TCMRJ, voto 83/2014

### 5.3 Permanências

A concessão abrangente do sistema de transporte por ônibus, com a relação entre a Prefeitura e as empresas de ônibus regidas por um contrato público e com prazo determinado, poderia, a princípio, ser apontada como uma ruptura com o modelo de regulação anterior. Entretanto, o desenvolvimento do processo na prática envolve uma série de contradições e complexidades que devem ser observadas para uma interpretação mais precisa da questão.

Frente às intenções da prefeitura e o resultado da licitação para a concessão do sistema de ônibus na cidade, podemos falar efetivamente numa mudança de modelo regulatório? Em que medida o processo anuncia uma nova forma de relação entre o Estado e as empresas de ônibus na cidade do Rio de Janeiro? Os novos elementos contratuais poderiam levar a uma modernização, ao aumento de produtividade e eficiência no transporte urbano?

Para buscar respostas a estas colocações, buscamos fundamentar a comparação nos pilares que sustentavam o modelo regulatório anterior para analisar se e como eles foram realmente transformados. Como a concessão do sistema de ônibus modifica as cláusulas da Sagrada Aliança de garantia de espaços de acumulação reservados e de formas de acumulação por espoliação? É o que tentaremos questionar a seguir.

#### 5.3.1 Espaços de acumulação reservados

##### 5.3.1.1 Prazo

Como visto acima, o prazo definido pelo edital de licitação para a concessão é de 20 anos prorrogáveis por outros 20. A prorrogação seria concedida pela Prefeitura desde que cumpridos requisitos básicos por parte das empresas. Isto significa que é possível que, na

prática, a atual concessão tenha uma vigência total de 40 anos sem que ocorra uma nova licitação do sistema.

Este prazo, demasiadamente longo, garante para as empresas que constituem os consórcios vencedores da licitação a manutenção de espaços de acumulação reservados por um longo período, com a garantia da exploração de um mercado cativo sem que tenha se implementado o princípio das teorias pró-mercado, de contestabilidade, para criar uma tensão competitiva por meio de licitações regulares.

### *5.3.1.2 Critérios técnicos da licitação*

Uma análise dos critérios de pontuação estabelecidos para as Notas das Propostas Técnicas permite verificar que as empresas já atuantes no mercado teriam condições mais favoráveis para preencher os requisitos. Por exemplo, a operação do sistema por bilhetagem eletrônica facilitava uma implantação mais rápida do Bilhete Único pelas empresas que já atuavam na cidade. O tempo de experiência na operação somado à experiência na operação de uma grande quantidade de veículos também veio favorecer as empresas tradicionais e restringir a possibilidade de uma boa pontuação para empresas mais novas (praticamente só as empresas do Rio de Janeiro poderiam pontuar bem nestes critérios).

Tal fato ensejou reclamações e denúncias de que a licitação teria sido direcionada para garantir a vitória das empresas tradicionais que já operavam na cidade. De acordo com notícia veiculada na imprensa,

“A concessão das linhas de ônibus do Rio atraiu empresas até da Argentina e da França. Quatro grupos chegaram a entrar com recursos pedindo que o edital fosse anulado. Um dos motivos era que os vencedores teriam que implantar o Bilhete Único Carioca (BUC) ainda em 2010. Na avaliação dos concorrentes, o prazo curto favorecia as empresas locais. A RATP Development, que transporta 10 milhões de pessoas por dia em ônibus e trens na França, formalizou a desistência por carta, afirmando que os prazos não permitiam elaborar uma oferta séria.” (Apenas quatro empresários concentram um terço do transporte rodoviário no Rio, O Globo, 17/05/2013).

Mesmo assim, a falta de cobrança e fiscalização por parte da Secretaria Municipal de Transportes (SMTR) em relação ao cumprimento das propostas técnicas por parte das concessionárias, evidencia um afrouxamento por parte do poder concedente em relação aos critérios que definiram os vencedores da licitação, que ganharam a disputa em função de propostas que não puderam cumprir e tampouco foram por isso penalizados. Em janeiro de 2014, ou seja, passados mais de 3 anos da vigência dos contratos, o TCMRJ observava que

(...) no edital, constavam exigências associadas a prazos, e tais aspectos foram determinantes para a definição dos vencedores do certame.

(...) após diversas diligências ocorridas no âmbito do processo TCMRJ nº 40/5505/2010, este Tribunal evidenciou que a fiscalização dos contratos de concessão

tinha se revelado frágil e incapaz de acompanhar o atendimento dos prazos estipulados nas propostas técnicas firmadas por cada consórcio para a implantação de uma série de itens, a saber: GPS a partir da assinatura do contrato (06 meses); adaptação dos terminais à NBR-9050 (06 meses); prazo de treinamento/reciclagem dos motoristas (maio/2011), entre outros. (TCMRJ, voto 83/2014)

O que levou o TCM a

Recomendar à SMTR que desenvolva mecanismos de controle e fiscalização para fins de verificação do atendimento das exigências (...) constantes dos editais de licitação, principalmente aquelas onde constem prazos para atendimento de determinados itens, com os quais a empresa vencedora da licitação tenha se comprometido.

A não-disponibilidade das datas de implantação dos equipamentos de GPS e câmera interna de vídeo revela uma fiscalização deficiente quanto ao atendimento dos prazos estabelecidos nos subitens 2.2.1 (GPS para Monitoramento da Frota) e 2.2.2 (Câmera de Vídeo para a Segurança Interna dos Veículos) da Proposta Técnica constante do Edital de Concorrência 10/2010 (subitens 6.1 e 6.9) - (fl. 46v);

(...)

Recomendar que a SMTR exija dos consórcios do SPPO um cronograma de realização dos treinamentos dos motoristas e cobradores (...) para garantir o atingimento da meta, a qual já deveria ter sido cumprida até maio de 2011, de acordo com o disposto no anexo B dos contratos de concessão - subitem 6.6.2 - (fl. 46v);

(...)

Conforme definido na Proposta Técnica constante do Anexo “B” dos contratos de concessão em vigor, os Consórcios Internorte e Santa Cruz devem adaptar sua frota à NBR 14022 até 31/12/2014. Todavia, os Consórcios Intersul e Transcarioca se comprometeram, através do mesmo documento, a adaptar sua frota a esta norma até 31/12/2012, prazo este já expirado e não cumprido.

(...)

Determinar que a SMTR exija dos consórcios a disponibilização dos Postos de Venda Simples, bem como dos Postos de Venda de Crédito e Atendimento ao Usuário nos quantitativos necessários a atender o disposto no item 7.10 do anexo III do edital de licitação - subitem 5.4.2

(...)

Faz-se mister que a Secretaria exerça seu poder de polícia sobre os consórcios, a fim de garantir o fiel cumprimento da proposta técnica apresentada à época do Edital Co nº 10/2010. (TCMRJ, voto 83/2014)

### *5.3.1.3 Estratégias das empresas para divisão das RTR entre si*

Houve alguns questionamentos do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRJ) sobre a legalidade de uma mesma empresa participar de mais de um consórcio e se tal fato não caracterizaria uma cartelização para burlar as determinações do Edital. Sem

entrar no mérito específico desta questão, a participação da mesma empresa em consórcios que concorreram por lotes licitatórios diferentes indica que estes consórcios poderiam ter conhecimento das estratégias e intenções uns dos outros, violando o sigilo das propostas. Ou seja, é bastante provável que as empresas de ônibus que já atuavam na cidade tenham feito um ‘acordo de bastidores’ para não competir entre si nas mesmas RTR, dividindo e reservando os lotes da licitação de forma a não entrarem em disputa.

O resultado da licitação, em que os consórcios vencedores eram compostos exclusivamente pelas empresas que atuavam no sistema (ver Tabela 10) reforça a percepção de que a concessão não rompeu com a reserva de espaços exclusivos de acumulação e manteve a exploração dos serviços para as mesmas empresas que tradicionalmente já operavam nestas áreas.

Por fim, poder-se-ia ainda considerar que uma possível cartelização entre as empresas consorciadas não teria apenas como objetivo a combinação ou manipulação das tarifas, mas sim a obtenção de vantagens para restringir a competição, dividir o mercado de atuação e direcionar o resultado da licitação pública. A finalidade poderia ser a garantia de que a licitação fosse vencida por determinadas empresas, que terminaram por ser as mesmas que já prestavam o serviço anteriormente por meio de acordos realizados previamente ao certame (TCMRJ, voto 640/2012).

O TCMRJ levantou uma série de indícios que reforçam a suspeita de uma combinação entre as empresas antes e para a licitação. Em primeiro lugar, mostra, conforme Tabelas a seguir que 16 das 41 empresas que compõem os consórcios têm participação em mais de um consórcio e que várias delas apresentam procuradores/diretores em comum.

**Tabela 12:** – Empresas em mais de um consórcio e suas respectivas participações



|    | Empresa                          | % de participação no Consórcio |              |            |            |
|----|----------------------------------|--------------------------------|--------------|------------|------------|
|    |                                  | Intersul                       | Transcarioca | Internorte | Santa Cruz |
| 1  | Auto Viação Tijuca S/A           | 5,65%                          | 4,67%        |            |            |
| 2  | Gire Transportes Ltda            | 1,92%                          |              | 4,34%      |            |
| 3  | Real Auto Ônibus Ltda            | 21,28%                         | 4,91%        |            |            |
| 4  | Translitorânea Turística Ltda    | 8,27%                          | 2,64%        |            |            |
| 5  | Transporte Estrela Azul S/A      | 5,12%                          |              | 2,16%      |            |
| 6  | Transurb S/A                     | 8,85%                          | 0,66%        |            |            |
| 7  | Auto Viação Três Amigos S/A      |                                | 3,26%        | 2,70%      |            |
| 8  | Caprichosa Auto Ônibus Ltda      |                                | 2,60%        | 3,01%      |            |
| 9  | City Rio Rotas Turísticas Ltda   |                                | 0,47%        | 14,08%     |            |
| 10 | Expresso Pégaso Ltda             |                                | 4,15%        |            | 23,24%     |
| 11 | TEL - Transportes Estrela S/A    |                                | 4,96%        | 1,57%      |            |
| 12 | Transportes Barra Ltda           |                                | 10,19%       |            | 0,95%      |
| 13 | Viação Acari S/A                 |                                | 3,73%        | 4,26%      |            |
| 14 | Viação Madureira Candelaria Ltda |                                | 2,50%        | 3,76%      |            |
| 15 | Viação Novacap S/A               |                                | 2,27%        | 3,82%      |            |
| 16 | Auto Viação Bangu Ltda           |                                |              | 0,03%      | 11,01%     |

Fonte: TCMRJ, voto 358/2012

Outro ponto levantado foi que as Cartas de Fiança apresentadas pelos consórcios vencedores como garantia do contrato foram todas emitidas pela mesma instituição financeira, no mesmo dia e com o mesmo prazo de validade. Além disso, os consórcios abriram CNPJ (Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica) no mesmo dia e possuíam todos o mesmo endereço – endereço que coincidia com o do sindicato das empresas de ônibus da cidade do Rio de Janeiro (RioÔnibus) e com da federação das empresas de ônibus do estado (Fetranspor).

O fato de nenhum consórcio ter oferecido um valor de contrapartida ao município (ver item ‘propostas comerciais’) também fez com que os auditores do TCMRJ levantassem suspeitas: “A preocupação decorre do fato de que (...) possa ter ocorrido uma combinação prévia de preços ou ajuste de vantagens entre as licitantes vencedoras que possa ter limitado a garantia de melhor oferta ao erário.” (processo TCM 40/005505/2010, fl. 34v).

**Tabela 13:** – Procurador/diretor em mais de uma empresa

| <b>Diretor/Procurador</b>            | <b>EMPRESA</b>                           | <b>Qualificação (b)</b> |
|--------------------------------------|------------------------------------------|-------------------------|
| AGOSTINHO TAVARES MAIA               | Transportes Campo Grande Ltda            | Diretor                 |
| AGOSTINHO TAVARES MAIA               | Viação Penha Rio Ltda                    | Diretor                 |
| ALVARO RODRIGUES LOPES               | City Rio Rotas Turísticas Ltda           | Diretor                 |
| ALVARO RODRIGUES LOPES               | Empresa de Viação Algarve Ltda           | Diretor                 |
| ALVARO RODRIGUES LOPES               | Rio Rotas Transporte e Turismo Ltda      | Diretor                 |
| ALVARO RODRIGUES LOPES               | Translitorânea Turística Ltda            | Diretor                 |
| ALVARO RODRIGUES LOPES               | Viação Andorinha Ltda.                   | Diretor                 |
| AVELINO ANTUNES                      | Transportes Barra Ltda                   | Diretor                 |
| AVELINO ANTUNES                      | Transportes Futuro Ltda                  | Diretor                 |
| AVELINO ANTUNES                      | Viação Redentor Ltda.                    | Diretor                 |
| CASSIANO ANTONIO PEREIRA             | Transportes America Ltda                 | Diretor                 |
| CASSIANO ANTONIO PEREIRA             | Viação Madureira Candelária Ltda         | Diretor                 |
| CASSIANO ANTONIO PEREIRA             | Viação Rubanil Ltda                      | Diretor                 |
| GABRIEL GAROFALO LOPES               | Rio Rotas Transporte e Turismo Ltda      | Diretor                 |
| GABRIEL GAROFALO LOPES               | Translitorânea Turística Ltda            | Diretor                 |
| GABRIEL GAROFALO LOPES               | Viação Andorinha Ltda.                   | Diretor                 |
| GETULIO ANTUNES                      | Transportes Barra Ltda                   | Diretor                 |
| GETULIO ANTUNES                      | Transportes Futuro Ltda                  | Diretor                 |
| GETULIO ANTUNES                      | Viação Redentor Ltda.                    | Diretor                 |
| HELIO VEIGA FERREIRA                 | Empresa de Transportes Braso Lisboa Ltda | Diretor                 |
| HELIO VEIGA FERREIRA                 | Empresa Viação Ideal Ltda                | Diretor                 |
| JACOB BARATA FILHO                   | Auto Viação Alpha S/A                    | Diretor                 |
| JACOB BARATA FILHO                   | Empresa Viação Ideal Ltda                | Diretor                 |
| JACOB BARATA FILHO                   | Transurb S/A                             | Diretor                 |
| JACOB BARATA FILHO                   | Viação Normandy do Triângulo Ltda        | Diretor                 |
| JACOB BARATA FILHO                   | Viação Saens Peña S/A                    | Diretor                 |
| JACOB BARATA FILHO                   | Viação Verdun S/A                        | Diretor                 |
| JACOB BARATA FILHO                   | Viação Vila Real S/A.                    | Diretor                 |
| JORGE LUIS LOUREIRO QUEIROZ FERREIRA | Transportes America Ltda                 | Procurador              |
| JORGE LUIS LOUREIRO QUEIROZ FERREIRA | Viação Madureira Candelária Ltda         | Procurador              |
| JORGE LUIS LOUREIRO QUEIROZ FERREIRA | Viação Rubanil Ltda                      | Procurador              |
| JOSE DOS SANTOS CUNHA                | Transurb S/A                             | Diretor                 |
| JOSE DOS SANTOS CUNHA                | Viação Verdun S/A                        | Diretor                 |
| VALTER DOS SANTOS LOPES              | City Rio Rotas Turísticas Ltda           | Diretor                 |
| VALTER DOS SANTOS LOPES              | Empresa de Viação Algarve Ltda           | Diretor                 |

Fonte: TCMRJ, voto 358/2012

### 5.3.2 Formas de acumulação por espoliação

Se no modelo de permissões, as empresas de ônibus tinham mecanismos específicos para, com o apoio do Estado, auferir rendas extraordinárias, no atual modelo de concessão,

implantado no Rio de Janeiro, novos mecanismos são criados enquanto outros são readaptados.

### *5.3.2.1 Forma de reajuste que cobre todos os custos das empresas*

Como dito no capítulo anterior, no modelo de permissões, havia a garantia da cobertura total dos custos das empresas através do cálculo da tarifa. Com a relação contratual, este mecanismo se moderniza, mas parece manter o mesmo princípio, agora através da justificativa de manter o equilíbrio econômico-financeiro das empresas prestadoras do serviço.

O entendimento é de que o equilíbrio deve garantir às empresas, independentemente da eficiência de seus custos, uma cobertura total, além da TIR estabelecida no contrato, para manter as condições econômicas que foram definidas no momento da assinatura da concessão. Todo o discurso da modernização não corresponde a uma cobrança de aumento de produtividade e eficiência das empresas que estimule um rebaixamento dos custos do sistema de transporte por ônibus.

O contrato diferencia duas formas de atualização do preço das tarifas: a revisão tarifária, que seria feita depois de 1 ano de contrato e a partir daí, a cada 4 anos, teria o objetivo de recalcular todos os elementos de receita e despesas implicados no custo do sistema para atualizar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Já o reajuste, realizado anualmente no intervalo entre as revisões, seria a aplicação de índices de preços, a partir de uma fórmula pré-estabelecida, para evitar a corrosão das tarifas pela inflação.

Portanto, em 2011, ao fim do primeiro ano de contrato, o Rio Ônibus contratou à Fundação Getúlio Vargas (FGV) um estudo de revisão que embasou o aumento das tarifas a partir de janeiro de 2012 de R\$ 2,50 para R\$ 2,75. De acordo com este estudo,

(...) levando-se em consideração apenas a fórmula da metodologia apresentada [a fórmula do reajuste], o valor da tarifa devida deveria ser da ordem de R\$ 2,6295. Contudo, a consultoria também acrescentou coeficientes de correção relativos ao reajuste salarial de 10% concedido aos trabalhadores, acima do INPC de 6.36%. Por isso, justifica a alteração da variação do INPC de 9.68% (referente ao período de março de 2010 a novembro de 2011) por 13,64%.

A consultoria também alega que os principais itens de custo operacional e de investimento, para as empresas de ônibus, são o óleo diesel e os veículos. Nestes, **o volume de compras permite operações no atacado. Contudo, segundo a consultoria, até pela forma de organização dos mercados, as mesmas são realizadas junto a distribuidores.** Com isso, alega-se a modificação dos índices relacionados à variação dos custos com combustíveis, substituindo-se o valor de 1,163% referente ao IPA-Óleo Diesel por 3,651% e o valor de 7,588% de índice de veículos por 20,750% por conta do reajuste nos preços das carrocerias. Com esses ajustes de índices, o valor da tarifa sofre ainda mais um incremento, de R\$ 0,0790, levando o valor final a R\$ 2,719.

O estudo foi elaborado tendo como mês base novembro de 2011. Tendo em vista o aumento proposto a contar de janeiro de 2012, foi, por fim, proposta uma correção monetária para R\$ 2,7519, a qual foi aproximada para o atual valor reajustado de R\$ 2,75 [Grifo nosso] (TCMRJ, avaliação de retorno de diligência do voto 545/2011).

Portanto, o custo de compras feitas de forma ineficiente, no varejo, quando o volume permitiria um abatimento nos preços se comprado no atacado, é repassado integralmente ao cálculo de revisão tarifária. Assim como o reajuste salarial dos trabalhadores.

Além disso, foram incorporados no cálculo de revisão tarifária custos que, conforme as concessionárias, teriam surgidos após a assinatura dos contratos. Como exemplo são citados a implantação de corredores de ônibus na Zona Sul (BRS), a aquisição de novos veículos para a frota dos consórcios e os investimentos antecipados de 60 milhões de reais no BRT TransOeste. Tais alegações foram questionadas pelo TCMRJ, uma vez que todos estes elementos seriam inerentes ao contrato de concessão, deveriam estar previstos no fluxo de caixa apresentado pelas concessionárias quando da licitação e não serviriam para justificar um processo de revisão de tarifas.

Não explica, contudo, como a implantação de BRS justificaria um aumento na tarifa, pois tais medidas têm como finalidade a redução do tempo de viagem e diminuição da frota usada, o que reduz custos. Já em relação aos BRTs, **a própria prefeitura admite que não haveria fundamento jurídico para incorporar tais custos à tarifa, pois tal determinação não consta do contrato de concessão. Contudo, resolveu considerá-lo assim mesmo.**

A SMTR ainda apresenta como argumento a implantação de nova frota, especialmente pela concessionária SANTA CRUZ (8%) e INTERSUL (20%). A primeira serviria para atender o número de ônibus exigidos que devam estar à disposição da população, e a segunda como forma de implantar a modernização da frota [Grifo nosso] (TCMRJ, voto 358/2012).

Questionada pelo TCMRJ a justificar o aumento de janeiro de 2012, a SMTR afirmou que os processos de revisão tarifária têm como motivação o reestabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro com base nas TIR apresentadas pelos consórcios no momento da licitação. As condições efetivas da proposta ofertada na licitação deveriam ser sempre mantidas ao longo de sua execução. A SMTR deveria zelar para garantir estas condições financeiras das concessionárias, já que em seu entendimento "o equilíbrio econômico-financeiro do contrato deverá ser preservado e, caso haja qualquer desequilíbrio, o contrato deverá ser alterado para retornar ao parâmetro inicialmente estabelecido", pois "a manutenção desse equilíbrio é obrigação a ser prestada pelo Poder Concedente" (TCMRJ, voto 640/2012).

Assim, os consórcios operadores do transporte por ônibus têm a garantia de uma TIR pré-estabelecida, por todo o período do contrato, independente de seu desempenho operacional e da estrutura de seus custos. O Estado garante à iniciativa privada uma atividade isenta de riscos.

### *5.3.2.2 Fórmula de reajuste subestima volume de passageiros*

A fórmula do reajuste não incorpora a variação do Índice de Passageiros por Quilômetro (IPK). Como este número vem crescendo desde a concessão, a maior rentabilidade gerada pelo aumento de produtividade no transporte público não se reflete em tarifas menores. Além disso, os estudos de fluxo de caixa apresentados pelas empresas para cálculo da TIR levaram em consideração um volume anual de passageiros pagantes de cerca de 788 bilhões. Tal número é bastante subestimado, uma vez que apenas entre 2004 e 2006 houve um volume de passageiros ligeiramente abaixo desta marca e, em 2010, ano da concessão, o registro foi de 860 bilhões de passageiros pagantes.

### *5.3.2.3 Redução do ISS*

Na época da realização da licitação e durante o tempo que os consórcios tiveram para elaborar suas propostas comerciais, a alíquota do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) relativa ao transporte por ônibus no município era de 2%. Em 23 de setembro de 2010, cinco dias após a celebração dos contratos de concessão, foi aprovada na Câmara dos Vereadores a Lei Municipal 5223/2010 que reduziu a referida alíquota para 0,01%.

A renúncia fiscal do setor, de cerca de 32 milhões de reais em valores da época (ofício SMTR 172/2011), se configura como um ganho extra das empresas de ônibus, uma vez que, se a redução não estava prevista na licitação, os estudos de fluxo de caixa realizados pelos consórcios para a elaboração de suas propostas comerciais e TIR deveriam ter levado em consideração a alíquota de 2% então vigente. (recurso de revisão do PSOL ao arquivamento do processo TCMRJ 40/5505/2010)

### *5.3.2.4 Repasses da Secretaria de Educação*

Um imbróglio envolvendo repasses financeiros da Prefeitura para as empresas de ônibus, por intermédio do sindicato patronal, evidenciou mais um mecanismo de auferição de receitas para além das atividades estritamente relacionadas ao serviço de transporte.

O edital de licitação, em seu subitem 17.08 determinava que “O licitante não poderá considerar em sua proposta comercial, qualquer repasse do Poder Concedente como compensação às gratuidades legais, atualmente em vigor”. Entretanto, após o resultado da licitação, em 01 de outubro de 2010, o Decreto 32.842, em seu artigo 19, estabeleceu que “Para os alunos da rede municipal de ensino, a Secretaria Municipal de Educação firmará acordo com os operadores de transporte coletivo ou com a entidade por eles indicada, objetivando o controle da assiduidade escolar”. Mas, além do controle de frequência, o referido acordo também contemplava o fornecimento de transporte escolar para alunos da rede pública municipal mediante uma contrapartida de até 50 milhões de reais por ano (Decreto 32.842/10, Art.19, §1º).

Da mesma forma que na questão da redução do ISS para o setor, as propostas dos licitantes deveriam ter sido realizadas sem contabilizar qualquer tipo de contrapartida pelas

gratuidades no transporte público previstas na legislação vigente, sendo que o equilíbrio econômico-financeiro e as TIR deveriam ter sido calculadas a partir destas condições pré-determinadas e com a tarifa estipulada no contrato.

De todo modo, em 29 de dezembro de 2010, a Secretaria Municipal de Educação celebrou com o Rio Ônibus, o convênio 277/2010 para atender o disposto no decreto acima referido. Tanto o TCMRJ quanto alguns vereadores passaram a questionar a motivação e o valor do repasse, pois não haviam sido apresentados estudos ou cálculos financeiros justificando a quantia de R\$ 50 milhões. Como a contrapartida pelas gratuidades poderia ter sua legalidade questionada, a SMTR passou a argumentar que o dinheiro seria referente apenas à instalação de equipamentos para o controle de assiduidade dos alunos e para gerar informações gerenciais para as escolas. (TCMRJ, voto 545/2011)

Porém, um levantamento de preços concluiu que a aquisição e instalação de todos os equipamentos validadores necessários para o controle dos alunos não chegaria a R\$ 6 milhões de reais, o que gerou novas interrogações acerca do montante repassado às empresas de ônibus. Contrariando as explicações da SMTR, em audiência pública, a secretária de educação, Cláudia Costin, chegou a afirmar que “(...) sobre os R\$ 50 milhões, estes são para duas finalidades: uma delas é (...) o sistema de validadores para frequência escolar (...) e a segunda finalidade é o transporte de alunos”.

Diante de informações tão conflitantes, em 27 de fevereiro de 2012, a SME celebrou novo convênio com o Rio Ônibus (08/2012) no valor de 55 milhões de reais/ para fornecimento do transporte escolar da totalidade dos alunos das escolas públicas municipais naquele ano letivo (TCMRJ, voto 640/2012).

Para além da polêmica sobre a legalidade da contrapartida financeira pelas gratuidades escolares, está claro que as empresas de ônibus da cidade obtêm privilégios por parte do Estado, pois

(...) seja na finalidade de subsidiar as passagens dos alunos das escolas públicas, seja para instalar um controle de assiduidade escolar, este [convênio] extrapola os limites da atividade principal do Rio Ônibus, certo que a contratação para instalação desses equipamentos deveriam ser realizados por meio de um procedimento licitatório, nos termos da Lei nº 8.666/93. (TCMRJ, voto 358/2012)

#### *5.3.2.5 Receitas alternativas não contabilizadas para tarifa*

Com os contratos de concessão, os consórcios vencedores podem, como previsto no edital de licitação, explorar fontes de receitas alternativas, complementares e acessórias relacionadas com o serviço de transporte por ônibus. Como exemplo, pode-se citar a exposição de publicidade nos veículos e o aluguel de lojas comerciais em terminais rodoviários urbanos.

Apesar de estarem incluídas nos contratos de concessão, é provável que estas receitas não estejam sendo contabilizadas nos cálculos para definição das tarifas e das TIR dos consórcios. Fato é que o TCMRJ solicitou repetidas vezes que a SMTR e as empresas

apresentassem o volume de recursos arrecadados e a inclusão de tais receitas nos estudos de equilíbrio econômico-financeiro da concessão, sendo que jamais foi atendida a contento.

Na análise da documentação encaminhada, a Inspetoria ressalta que não há qualquer informação que garanta a confiabilidade dos dados apresentados nas propostas comerciais, logo, conclui-se que todas as receitas provenientes principalmente de publicidade e do direito comercial nos terminais rodoviários não compuseram o presente contrato, subavaliando o valor estimado da presente concessão. (TCMRJ, voto 358/2012)

(...) não é possível averiguar se as receitas advindas de propagandas veiculadas, utilização de engenhos televisivos no interior dos ônibus, receita advinda da locação das lojas situadas nos terminais rodoviários, etc. foram efetivamente consideradas, conforme determina o parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.987/1995. (TCMRJ, voto 640/2012)

#### *5.3.2.6 Veículos não licenciados e/ou sem pagamento de seguro obrigatório*

Também foi verificado que parte da frota de ônibus transita de forma irregular na cidade. Existem veículos que não estão licenciados no Rio de Janeiro, veículos com vistoria em atraso e veículos com licenciamento em atraso.

Isto significa que a SMTR não tem controle sobre o recolhimento do seguro obrigatório DPVAT (Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre) da totalidade da frota de ônibus. O não pagamento do seguro pelas empresas é mais uma forma encontrada de conseguir ganhos não relacionados ao efetivo exercício da atividade econômica.

#### *5.3.3 Controle das informações*

A questão do acesso às informações do sistema por parte dos órgãos públicos mostra como as empresas constituintes dos consórcios mantêm um controle fechado sobre os dados do transporte por ônibus. SMTR, TCMRJ e Câmara dos Vereadores não conseguem obter informações confiáveis e ficam à mercê dos dados adquiridos, processados e repassados pelas empresas.

##### *5.3.3.1 Ausência de fiscalização financeira dos consórcios*

A SMTR, órgão responsável pela fiscalização das concessionárias e do cumprimento dos contratos de concessão, assume sua incapacidade para verificar os relatórios financeiros repassados pelos consórcios. Ao ser questionada pelo TCMRJ sobre os mecanismos que o órgão dispunha para acompanhar a elaboração de relatórios financeiros dos consórcios, a secretaria informou que “não existem mecanismos para acompanhamento dos relatórios financeiros”. (resposta SMTR ao voto 545/2011 em 09/02/2012)

Quanto aos pedidos feitos pelo TCMRJ para que a SMTR e os consórcios apresentassem planilhas de cálculo detalhadas, que pudessem comprovar se as receitas alternativas haviam sido incorporadas na análise das revisões tarifárias, se a redução do ISS estava contabilizada e para verificar a metodologia utilizada para as projeções das TIR dos consórcios A SMTR apenas encaminhou planilhas resumidas, sem um detalhamento que possibilitasse ao tribunal realizar uma análise das questões acima levantadas.

(...) as planilhas de fluxo de caixa encaminhadas (...) não permitem a visualização da composição dos custos e receitas envolvidos no processo, por serem demasiado resumidas. Ressalta-se ainda que as planilhas não fazem menção ao período ao qual se referem.

Quanto aos consórcios, “todos se manifestaram sobre os mesmos assuntos e usaram os mesmos argumentos, os quais também foram utilizados pela SMTR nas respostas aos questionamentos feitos na presente diligência”. (TCMRJ, voto 640/2012)

Da mesma forma, sobre as informações relativas ao impacto dos corredores de ônibus BRS nas projeções de custos de operação e manutenção das frotas, o TCMRJ concluiu que as decisões da SMTR se amparavam não em estudos próprios, mas em informações repassadas pelas concessionárias. (TCMRJ, voto 640/2012)

### *5.3.3.2 Consórcios controlam os processos de revisão contratual*

Se o Poder Concedente, através da SMTR não dispõe de um acompanhamento eficiente do desempenho operacional e financeiro dos consórcios, não surpreende que os processos de revisão tarifária para manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato seja conduzido pelas próprias empresas concessionárias, através do sindicato patronal.

Passados mais de 3 anos de vigência dos contratos de concessão e dos primeiros pedidos de esclarecimento por parte do TCMRJ, ainda “não foi possível aferir, de forma confiável, as informações contábeis e financeiras fornecidas pelos Consórcios. Informações essas que foram aceitas passivamente pela Administração Municipal”. (TCMRJ, voto 83/2014)

Assim, o Rio Ônibus contratou consultoria da FGV-RJ para efetuar o estudo de revisão de novembro de 2011. Tal estudo, já mencionado, indicou a necessidade do aumento tarifário de R\$ 2,50 para R\$ 2,75 a partir de janeiro de 2012 para garantir a TIR definida nos contratos. Porém, em nenhum momento houve uma verificação da SMTR sobre os números apresentados. Apesar da sugestão do TCMRJ para que uma auditoria da Controladoria Geral do Município ou de uma instituição independente fosse realizada, a SMTR não levou tal exigência adiante. De acordo com o TCMRJ,

(...) as planilhas de fluxo de caixa, que servem de fundamento para o acréscimo na tarifa por ocasião da revisão, são elaboradas pelas empresas prestadoras, e não sofreram auditoria dos valores apresentados, nem pela CGM nem por Auditor Independente, **demonstrando dependência do Poder Concedente com relação às**



**informações fornecidas pelas concessionárias, em uma assimetria de informações e incertezas no que tange à validade e confiabilidade dos dados apresentados (...).** Por todo o exposto, existe uma dúvida razoável quanto à instrumentalização da Secretaria quanto à garantia de se obter para o cidadão a observância ao princípio da modicidade das tarifas [grifo nosso] (TCMRJ, voto 640/2012).

Além disso, foram detectadas

(...) diversas impropriedades na forma como foram procedidos os reajustes nos preços das passagens, desde uso incorreto e erros nas fórmulas, bem como, índices e valores fornecidos ou criados pelos próprios interessados no aumento das tarifas. (...) o cálculo da revisão tarifária tomou por base as informações constantes [d]os Fluxos de Caixa encaminhados pelas concessionárias, informações essas que carecem de clareza conceitual, aritmética e de consonância com os números contábeis (TCMRJ, voto 83/2014).

Estes fatos levaram o TCM a determinar que a SMTR realizasse um novo estudo de revisão tarifária, providenciando que fosse acompanhado de uma auditoria nos dados que fossem servir de base para o mesmo. Entretanto, a determinação não foi cumprida.

Em janeiro de 2014, finalmente foi entregue ao tribunal de contas um relatório da empresa de auditoria Ernst &Young, contratada pelo Rio Ônibus, com um parecer sobre os cálculos das TIR. Porém, de acordo com a própria empresa de auditoria, os trabalhos tiveram uma série de limitações, não podendo ser conduzidos de acordo com as normas de Auditoria de Demonstrações Financeiras aplicáveis no Brasil. Isto porque a auditoria teve como base informações preparadas pelas administrações dos consórcios, informações estas que não foram objeto de verificação, uma vez que já teriam sido asseguradas por uma outra empresa de auditoria. Desta forma, o relatório da Ernst &Young pôde apenas certificar a cálculo matemático da TIR, não conseguindo averiguar a confiabilidade dos dados que o originaram, assim como não entrou no mérito dos cálculos relativos às projeções de fluxo de caixa dos consórcios. (TCMRJ, voto 83/2014)

Portanto, apesar de todas as determinações do TCMRJ, da pressão da sociedade durante as manifestações contra os aumentos das passagens em junho/julho de 2013, das tentativas de vereadores de instalar uma Comissão Parlamentar de Inquérito com o objetivo de investigar a prestação dos serviços de transporte por ônibus, não há nada que pareça fazer com que as informações dos consórcios se tornem públicas, nem tampouco há evidências de que a prefeitura, através da SMTR se empenhe neste sentido.

### *5.3.3.3 Dificuldade no acesso às informações*

Em 2012, instada pelo TCMRJ a apresentar os cálculos do processo de revisão tarifária que aumentaram a tarifa para R\$ 2,75, a SMTR encaminhou algumas planilhas que, de acordo com o tribunal, não permitiam verificar se os cálculos descritos seriam adequados,

uma vez que não era possível conferir se os valores haviam passado por avaliação idônea “a ponto de garantir a confiabilidade dos mesmos” (TCMRJ, voto 358/2012).

A Jurisdicionada informou que não houve a incorporação dos custos acima referidos. No entanto, tal afirmativa não pôde ser certificada pelo Corpo Técnico, uma vez que não foi apresentada a metodologia de cálculo e/ou descrição detalhada dos custos considerados para a revisão da tarifa, não é possível afirmar se tais custos de adaptação foram ou não incorporados. (voto 640/2012)

Em 29 de setembro de 2013, foi criada no âmbito do TCMRJ uma comissão especial com o objetivo de promover uma apuração no sistema de transporte por ônibus da cidade. Em seu relato, a comissão registrou uma série de limitações à realização do trabalho, como:

Dificuldade na obtenção de alguns dados junto aos jurisdicionados e concessionárias, bem como demora no encaminhamento da informação; falta de homogeneidade de alguns dados oriundos da mesma fonte; falta de padronização nas metodologias adotadas para coleta de informação, impossibilitando a análise de uma série histórica e a comparação entre diferentes bases de dados; ausência de algumas bases de dados com série histórica, o que impossibilitou comparações e análise de tendências; remessa de grande volume de documentação não solicitada em contraposição a outras (TCMRJ, voto 83/2014).

Além disso, mesmo os dados informados pelas empresas – como os Relatórios Diários de Operação disponibilizados no site “Transparência da Mobilidade” não são confiáveis, uma vez que a SMTR não dispõe de mecanismos nem condições de validá-los. Portanto, diante da constatação do TCMRJ de que “o cerceamento de informações, ou o descontrole na formação e consolidação dos dados para o cálculo da TIR criaram um mar de incertezas” (TCMRJ, voto 83/2014), não nos parece exagerado afirmar que, mesmo após a concessão, as informações do setor de transporte público por ônibus estejam fechadas numa “caixa preta” inacessível tanto para a população quanto para o poder público em suas diferentes esferas.

#### 5.3.4 Estrutura empresarial

A estrutura empresarial dos consórcios vencedores da licitação aparece, a primeira vista, bastante pulverizada, fragmentada em 42 empresas diferentes que se associaram para operar nas RTR definidas pela prefeitura na licitação do sistema. Porém, se analisamos os grupos econômicos que controlam estas empresas, podemos ter um olhar mais refinado sobre as relações de poder e comando que se desenvolvem internamente ao setor.

Nomeamos os grupos controladores das empresas pelas letras do alfabeto e recorremos ao levantamento feito pelo sítio da internet *Proprietários do Brasil*, com base em informações da Junta Comercial do Rio de Janeiro, para mostrar as conexões entre os empresários

acionistas e suas empresas dentro de cada grupo. Destacamos a seguir a estrutura dos 6 grupos com maior participação no sistema.

Figura 7: – Grupo A

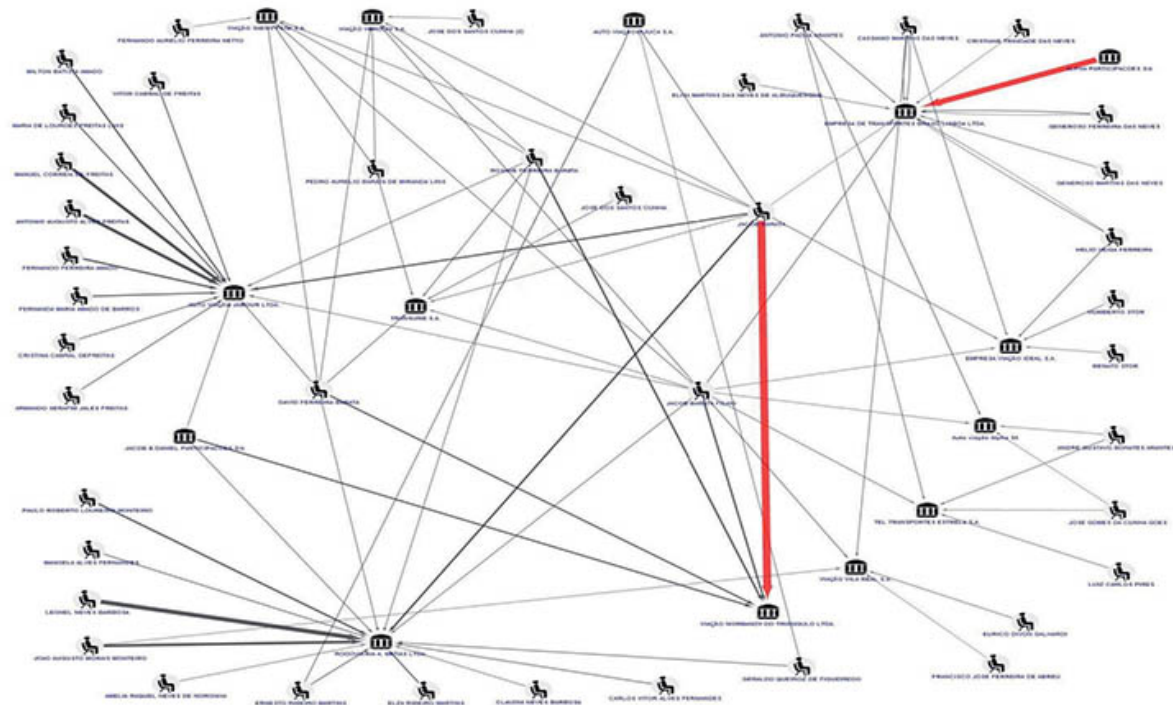
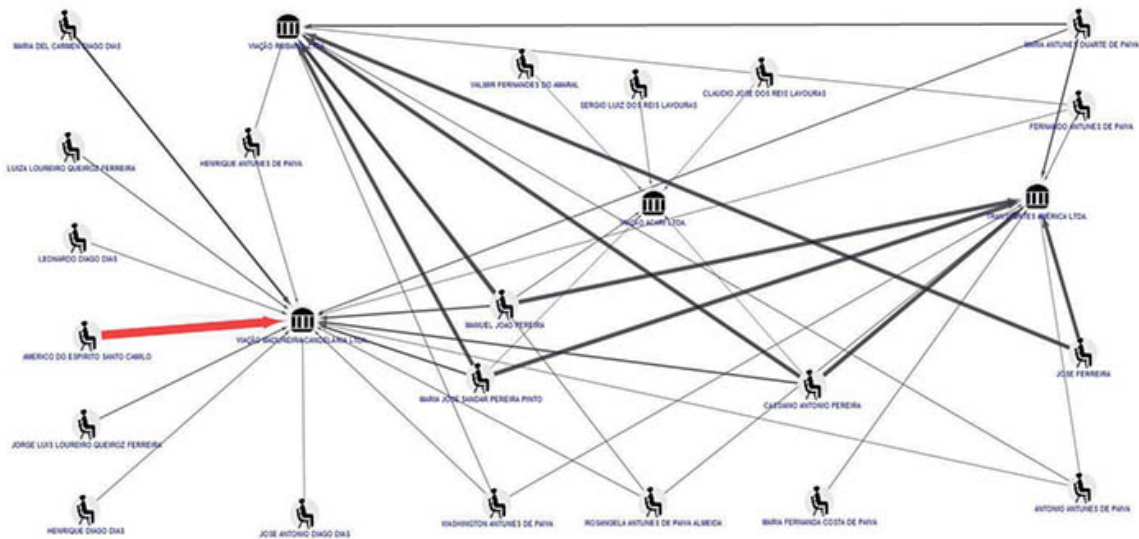
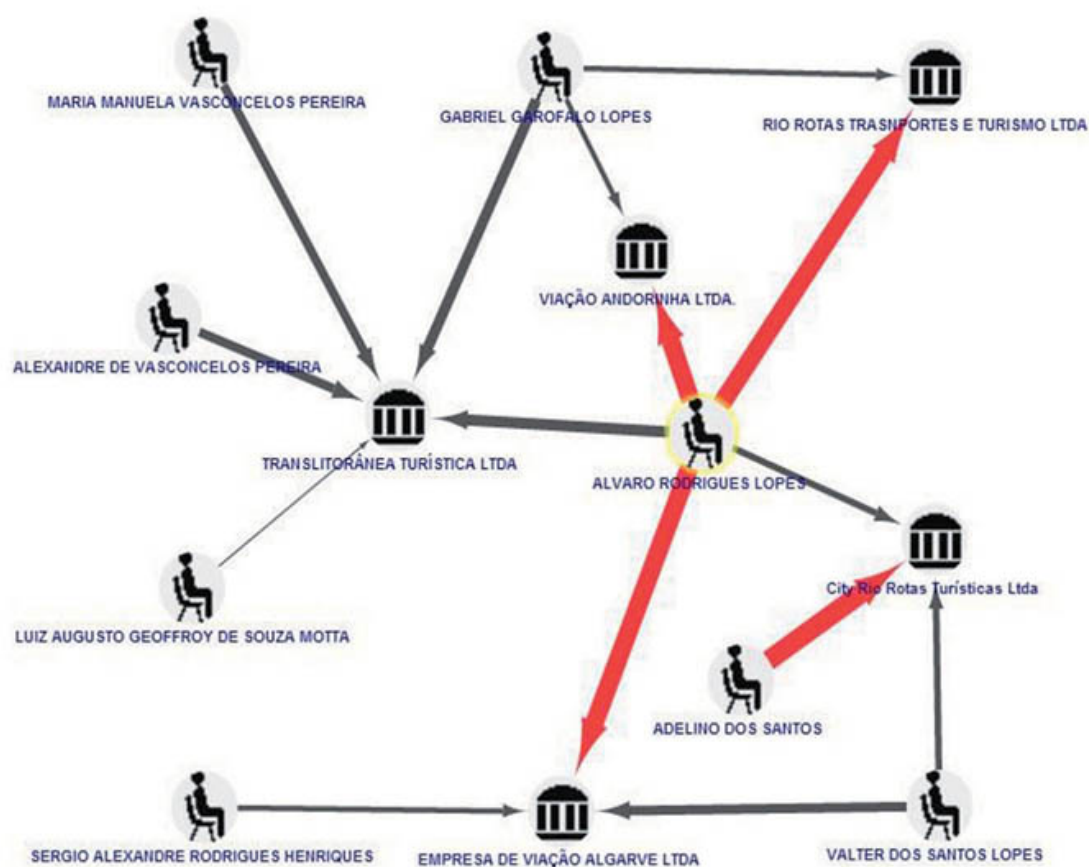


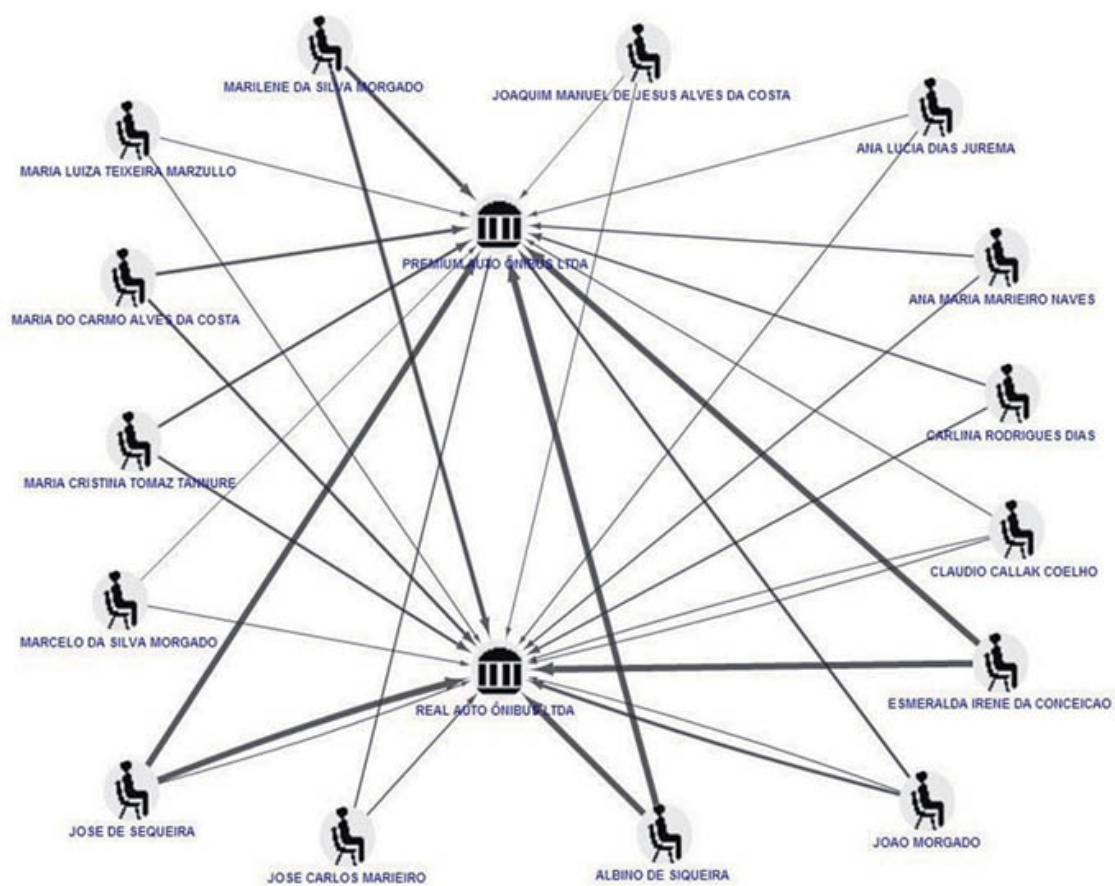
Figura 8: – Grupo B



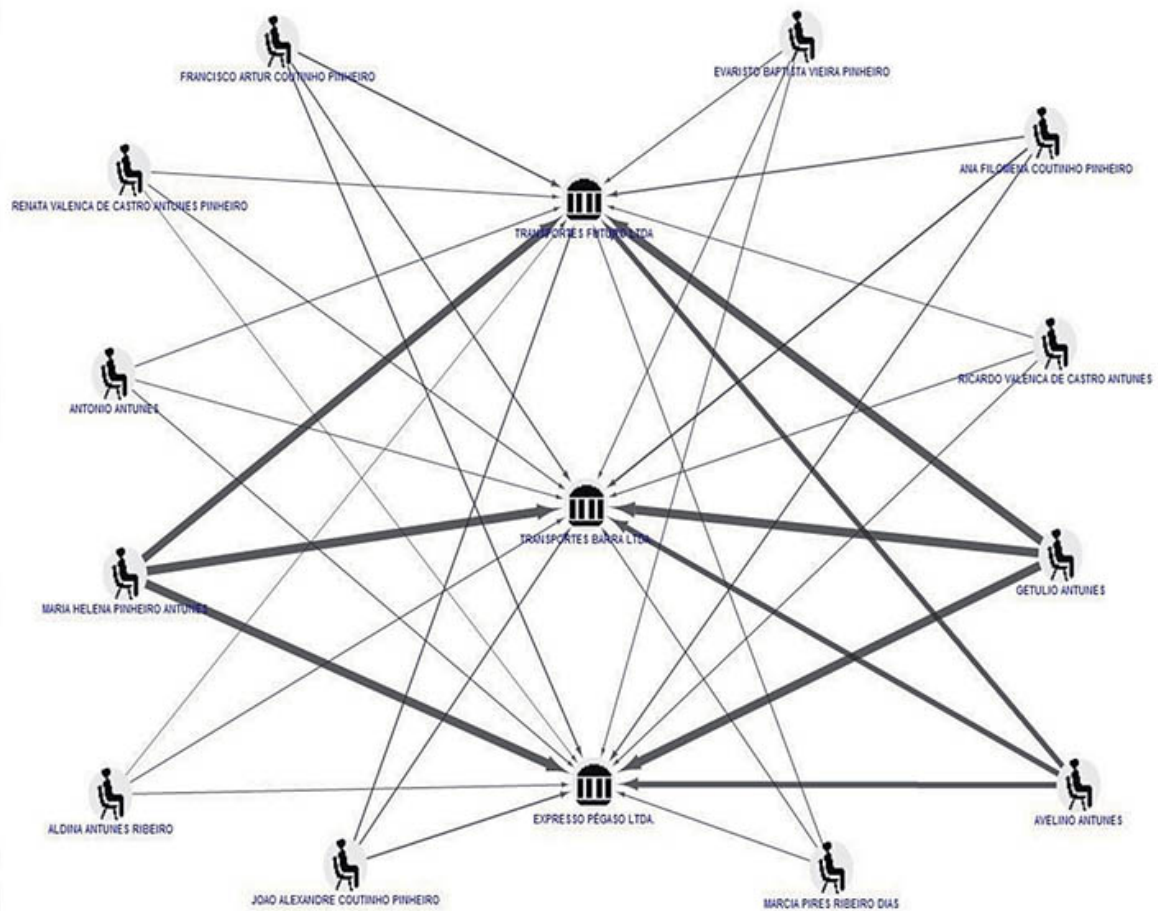
**Figura 9: – Grupo C**



**Figura 10: – Grupo D**



**Figura 11: – Grupo E**



**Figura 12: – Grupo P**



**Tabela 14:** – Divisão das empresas por grupos

| Grupo | Empresa(s)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A     | AUTO VIAÇÃO ALPHA S/A; AUTO VIAÇÃO TIJUCA S.A.; AUTO VIACAO JABOUR LTDA; EMPRESA DE TRANSPORTES BRASO LISBOA LTDA; EMPRESA VIACAO IDEAL S/A; RODOVIARIA A. MATIAS LTDA; TRANSPORTES ESTRELA S.A.; TRANSURB S/A; VIAÇÃO NORMANDY DO TRIANGULO LTDA; VIAÇÃO NOSSA SENHORA DAS GRAÇAS S/A; VIACAO VERDUN S/A; VIACAO VILA REAL S/A. |
| B     | TRANSPORTES AMERICA LTDA; VIACAO ACARI S/A; VIACAO MADUREIRA CANDELARIA LTDA; VIACAO RUBANIL LTDA.                                                                                                                                                                                                                               |
| C     | CITY RIO ROTAS TURÍSTICAS LTDA; EMPRESA DE VIACAO ALGARVE LTDA; RIO ROTAS TRANSPORTES E TURISMO LTDA; TRANSLITORÂNEA TURÍSTICA LTDA; VIACAO ANDORINHA LTDA; VIAÇÃO TOP RIO LTDA.;                                                                                                                                                |
| D     | REAL AUTO ONIBUS LTDA.                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| E     | EXPRESSO PEGASO LTDA; TRANSPORTES BARRA LTDA;                                                                                                                                                                                                                                                                                    |



|   |                                                        |
|---|--------------------------------------------------------|
|   | TRANSPORTES FUTURO LTDA.                               |
| F | TRANSPORTES CAMPO GRANDE LTDA.; VIACAO PENHA RIO LTDA. |
| G | TRANSPORTES SANTA MARIA LTDA.                          |
| H | VIACAO PAVUNENSE S/A.                                  |
| I | CAPRICHOSA AUTO ONIBUS LTDA.                           |
| J | LITORAL RIO TRANSPORTES LTDA.                          |
| K | TRANSPORTES ESTRELA AZUL S.A.                          |
| L | VIAÇÃO NOVACAP S.A.                                    |
| M | TRANSPORTES VILA ISABEL S/A.                           |
| N | TRANSPORTES SAO SILVESTRE S/A.                         |
| O | TRANSPORTES PARANAPUAN S/A.                            |
| P | VIAÇÃO REDENTOR LTDA.                                  |
| Q | AUTO VIACAO BANGU LTDA.                                |
| R | AUTO VIAÇÃO TRÊS AMIGOS S.A.                           |
| S | VIACAO NOSSA SENHORA DE LOURDES S/A.                   |
| T | GIRE TRANSPORTES LTDA                                  |

Fonte: elaboração do autor a partir de [www.proprietariosdobrasil.org.br](http://www.proprietariosdobrasil.org.br)

Uma análise que leve em consideração a participação dos grupos no total de passageiros transportados mostra uma forte concentração do mercado. Somente os 6 grupos destacados (A; B; C; D; E; P) conseguem ter individualmente uma participação maior que 5% no volume de passageiros pagantes transportados, sendo que os 3 maiores são responsáveis por quase metade do total (48,02%).



**Tabela 15:** – Participação por grupos no transporte de passageiros pagantes

| Grupo | % de passageiros pagantes transportados |
|-------|-----------------------------------------|
| A     | 23,75                                   |
| B     | 6,32                                    |
| C     | 11,66                                   |
| D     | 6,45                                    |
| E     | 12,61                                   |
| P     | 5,11                                    |

Fonte: elaboração do autor a partir dos Relatórios Diários de Operação de janeiro a setembro de 2013. Consultado em:  
[www.transparenciadamobilitade.rio.gov.br](http://www.transparenciadamobilitade.rio.gov.br)

Outra maneira de mensurar a participação e o poder dos grupos no sistema de transporte por ônibus seria por meio de suas participações internas aos consórcios, que podem ser visualizadas nos quadros a seguir:

**Tabela 16:** – Consórcio Santa Cruz: RTR 5

| Grupo | Empresa                               | Participação |
|-------|---------------------------------------|--------------|
| Q     | Auto Viação Bangu Ltda.               | 11,01%       |
| A     | Auto Viação Jabour Ltda.              | 18,98%       |
| C     | Empresa de Viação Algarve Ltda.       | 9,44%        |
| E     | Expresso Pégaso Ltda.                 | 23,24%       |
| C     | Rio Rotas transportes e Turismo Ltda. | 14,23%       |
| E     | Transportes Barra Ltda.               | 0,95%        |
| F     | Transportes Campo Grande Ltda.        | 10,29%       |
| C     | Viação Andorinha Ltda.                | 11,86%       |

**Tabela 17 – Consórcio Intersul: RTR 2**

| Grupo | Empresa                                   | Participação |
|-------|-------------------------------------------|--------------|
| A     | Auto Viação Alpha S/A                     | 10,61%       |
| A     | Auto Viação Tijuca S/A                    | 5,65%        |
| A     | Empresa de Transportes Braso Lisboa Ltda. | 9,65%        |
| T     | Gire Transportes Ltda.                    | 1,92%        |
| D     | Real Auto Ônibus Ltda.                    | 21,28%       |
| C     | Translitorânea Turística Ltda.            | 8,27%        |
| K     | Transporte Estrela Azul S/A               | 5,12%        |
| N     | Transportes São Silvestre S/A             | 13,12%       |
| M     | Transportes Vila Isabel S/A               | 8,43%        |
| A     | Transurb S/A                              | 8,85%        |
| A     | Viação Saens Pena S/A*                    | 7,09%        |

\*mudou de nome para Viação Nossa Senhora das Graças S/A

**Tabela 18: – Consórcio Transcarioca: RTR 4**

| Grupo | Empresa                         | Participação |
|-------|---------------------------------|--------------|
| A     | Auto Viação Tijuca S/A          | 4,67%        |
| R     | Auto Viação Três Amigos S/A     | 3,26%        |
| I     | Caprichosa Auto Ônibus Ltda.    | 2,60%        |
| C     | City Rio Rotas Turísticas Ltda. | 0,47%        |
| E     | Expresso Pégaso Ltda.           | 4,15%        |
|       |                                 |              |

|   |                                    |        |
|---|------------------------------------|--------|
| J | Litoral Rio Transportes Ltda.      | 12,03% |
| D | Real Auto Ônibus Ltda.             | 4,91%  |
| A | Transportes Estrela Ltda.          | 4,96%  |
| C | Translitorânea Turística Ltda.     | 2,64%  |
| E | Transportes Barra Ltda.            | 10,19% |
| E | Transportes Futuro Ltda.           | 14,35% |
| G | Transportes Santa Maria Ltda.      | 9,49%  |
| A | Transurb S/A                       | 0,66%  |
| B | Viação Acari S/A                   | 3,73%  |
| B | Viação Madureira Candelária Ltda.  | 2,50%  |
| A | Viação Normandy do Triângulo Ltda. | 0,38%  |
| L | Viação Novacap S/A                 | 2,27%  |
| P | Viação Redentor Ltda.              | 16,75% |

**Tabela 19:** – Consórcio Internorte: RTR 3

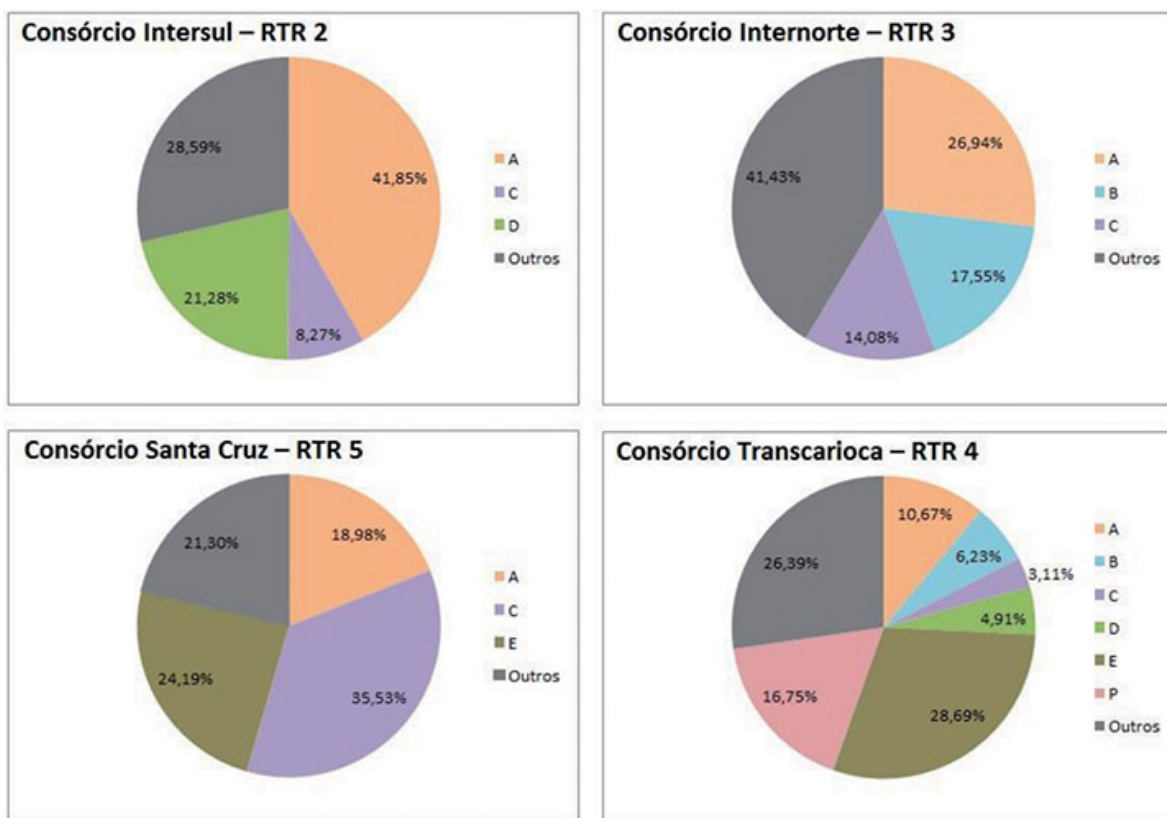
| Grupo | Empresa                         | Participação |
|-------|---------------------------------|--------------|
| Q     | Auto Viação Bangu Ltda.         | 0,03%        |
| R     | Auto Viação Três Amigos Ltda.   | 2,70%        |
| I     | Caprichosa Auto Ônibus Ltda.    | 3,01%        |
| C     | City Rio Rotas Turísticas Ltda. | 14,08%       |
| A     | Empresa Viação Ideal Ltda.      | 6,57%        |
| T     | Gire Transportes Ltda.          | 4,34%        |
|       |                                 |              |

|   |                                     |       |
|---|-------------------------------------|-------|
| A | Rodoviária A. Matias S/A            | 5,16% |
| A | Transportes Estrela S/A.            | 1,57% |
| K | Transporte Estrela Azul S/A         | 2,16% |
| B | Transportes América Ltda.           | 4,58% |
| O | Transportes Paranapan S/A           | 8,02% |
| B | Viação Acari S/A                    | 4,26% |
| B | Viação Madureira Candelária Ltda.   | 3,76% |
| S | Viação Nossa Senhora de Lourdes S/A | 8,53% |
| L | Viação Novacap S/A                  | 3,82% |
| H | Viação Pavunense S/A                | 7,24% |
| F | Viação Penha Rio Ltda.              | 1,58% |
| B | Viação Rubanil Ltda.                | 4,95% |
| A | Viação Verdun S/A                   | 5,52% |
| A | Viação Vila Real S/A                | 8,12% |

Fonte: elaboração do autor a partir dos Anexos E dos contratos de concessão

Os gráficos a seguir permitem uma melhor visualização da estrutura dos grupos empresariais dentro dos consórcios. Os grupos A e C estão presentes em todos os consórcios, enquanto os grupos B, D e E participam de 2 consórcios cada um. Como os contratos de constituição dos consórcios, em suas cláusulas 8.4, determinam que as deliberações dos consórcios devam ser tomadas pelo menos com 2/3 dos votos de seus membros – medidas pelas suas respectivas participações – fica claro que os grupos dominantes tem um peso decisivo na definição das estratégias políticas e econômicas do sistema de transporte por ônibus do município do Rio de Janeiro e nas relações do setor com o poder concedente.

**Figura 13:** – Composição dos consórcios por grupos



Fonte: elaboração do autor a partir dos Anexos E dos contratos de concessão

Mas se a organização em consórcios tinha, antes de tudo, como proposta a mudança na forma de operação das empresas, observamos que poucas modificações ocorreram na prática. A cláusula 5.2 dos contratos de constituição dos consórcios é reveladora:

As CONSORCIADAS, por ocasião da constituição e contratação do Consórcio pelo MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO - SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES adotarão **sistemas de contabilidade independentes**, respondendo, cada uma, por suas obrigações de ordem fiscal, tributária e administrativa, previdenciária, usando cada consorciada sua própria conta bancária para recebimentos ou pagamentos, emitindo suas próprias faturas relativas à parte que lhe couber nos serviços, em conformidade com a área de atuação de cada uma, sendo que cada CONSORCIADA será responsável pelas despesas derivadas da prestação dos serviços que lhe couber, na sua área de atuação; quanto às despesas comuns do CONSÓRCIO, estas serão rateadas entre as CONSORCIADAS na razão direta de sua participação no CONSÓRCIO. [grifo nosso] (Contrato de Constituição de Consórcio, cláusula 5.2)

Se as empresas mantêm sistemas de contabilidade independentes, se participam, sem restrições, de quantas RTR puderem, poderíamos supor que, no que tange à forma de operação das empresas de ônibus, a concessão veio apenas formalizar as práticas tradicionais de organização.

Esta estrutura reafirma a força de poucos grupos no controle do transporte por ônibus no Rio de Janeiro. Tal concentração já era descrita em 1985 em notícia veiculada pelo Jornal do Brasil:

Hoje, as 36 empresas de ônibus do Rio são controladas, basicamente, por sete empresários. O mais destacado, Jacob Barata, (...) tem cinco empresas e participação, direta ou através de terceiros, em pelo menos outras seis.

CIRCULO FECHADO: Os sete homens de ouro do transporte carioca – Jacob Barata, Aníbal Siqueira, Avelino Antunes, Agostinho Gonçalves Maia, José de Castro Barbosa, Acácio Ignácio e Antônio Barbosa – controlam de alguma forma 22 das 36 empresas permissionárias no município do Rio. Ou seja, 4 mil ônibus ou 66% dos que circulam na cidade. As viagens restantes estão nas mãos de pequenos empresários que conseguem sobreviver à tendência de unificação (Sete empresários dominam Transporte de ônibus no Rio. Jornal do Brasil, 21/11/1985, pg. 16).

Em 1992, de acordo com informações levantadas por Monie (1997), 18 grupos operavam as 33 empresas do sistema de ônibus na cidade do Rio de Janeiro. O principal deles transportava 24,62% da demanda, enquanto a soma dos 3 maiores grupos era responsável por 40,1% dos passageiros (Tabela 20). Em 1995, Brasileiro e Santos (1996) mostravam a estabilidade da estrutura empresarial, observando que as empresas se dividiam em 20 grupos econômicos, sendo que o principal transportava 26,28% e a soma dos 3 maiores equivalia a 39,60% dos passageiros. Segundo estes autores,

Claro está que o grupo líder tem grande poder econômico. O exercício deste poder é facilitado pela capacidade do grupo de capturar a regulamentação do mercado e influenciar em decisões públicas relacionadas com a política e planejamento de transporte metropolitano, bem como naquelas relativas às questões operacionais. (Brasileiro e Santos, 1996, pg. 299)

Numa comparação da estrutura em 1992 com a atual, verifica-se que são pouco significativas as mudanças no período e que a estabilidade dos grupos dominantes é o fator que mais se destaca. Talvez, a única novidade tenha sido o surgimento do atual grupo C, que se constituiu a partir da segunda metade dos anos 1990 através de uma série de aquisições, associações e fusões de empresas.

\*\*\*

Face ao exposto neste tópico 5.3, poderíamos concluir que, em que pese a contratualização, as mudanças nas relações entre o Estado e as empresas de transporte público por ônibus na cidade do Rio de Janeiro são praticamente insignificantes, não representando uma transformação de fundo na regulação do setor. Como até mesmo o conselheiro do TCMRJ, Ivan Moreira, ressaltou em seu voto 83/2014, a SMTR parece “tratar Contrato de Concessão como se Permissão de Uso, de Caráter Precário, fosse”. Estaríamos diante de uma mudança ‘cosmética’, onde a forma adquire ares de modernização para que o conteúdo continue o mesmo?

## 5.4 Tendências e Perspectivas

Enquanto as permanências herdadas do modelo anterior estão postas como situações concretas, as mudanças configuram-se mais como tendências, indícios de uma transição. A seguir buscamos delinear os principais movimentos observados.

**Tabela 20:** – Participação dos grupos e empresas no transporte por ônibus em 1992

| Acionista Principal | Grupo Atual    | Participação | Empresa                     | Zona operacional        | Número de passageiros | % passageiros |
|---------------------|----------------|--------------|-----------------------------|-------------------------|-----------------------|---------------|
| Jacob Barata        | A              | 24,62        | Viação Jabour               | Campo Grande            | 44866390              | 3,37          |
|                     |                |              | Expresso Pegaso             | Campo Grande            | 10585627              | 0,79          |
|                     |                |              | Viação Bangu                | Bangu/Realengo          | 73584154              | 5,53          |
|                     |                |              | Braso Lisboa                | Caju                    | 37437296              | 2,81          |
|                     |                |              | Viação Acari                | Madureira               | 40961961              | 3,08          |
|                     |                |              | Transportes Estrela         | Meier                   | 18701353              | 1,4           |
|                     |                |              | Rodoviária Matias           | Meier                   | 37735617              | 2,83          |
|                     |                |              | Viação Tijuca               | Tijuca                  | 30155832              | 2,26          |
|                     |                |              | Viação Alpha                | Rio Comprido/Tijuca     | 34012020              | 2,55          |
| Avelino Antunes     | E              | 7,96         | Viação Redentor             | Jacarepaguá             | 49367286              | 3,71          |
|                     |                |              | Transportes Barra           | Jacarepaguá/Barra       | 56627366              | 4,25          |
| Agostinho Maia      | F              | 7,52         | Viação Santa Sofia          | Campo Grande            | 70466888              | 5,29          |
|                     |                |              | Transporte Campo Grande     | Bangu/Padre Miguel      | 29729725              | 2,23          |
| Anselmo Duarte      | - (parte do C) | 5,06         | Transporte Mosa             | Penha/Bonsucesso        | 36693217              | 2,76          |
|                     |                |              | Transportes Amigos Unidos   | Zona Sul                | 30671992              | 2,3           |
| João Pereira        | B              | 5,73         | Transportes America         | Pavuna                  | 12539986              | 0,94          |
|                     |                |              | Viação Rubanil              | Irajá/Penha             | 29946847              | 2,25          |
|                     |                |              | Viação Madureira/Candelária | H. Gurgel/Rocha Miranda | 33801392              | 2,54          |
| Ivo da Silva        | S              | 6,17         | N. Senhora de Lourdes       | Zona Sul                | 40209177              | 3,02          |
|                     |                |              | Transportes Sta.            | Cascadura/Madureira     | 42018035              | 3,15          |

|                  |                |      |                          |                               |          |      |
|------------------|----------------|------|--------------------------|-------------------------------|----------|------|
|                  |                |      | Maria                    |                               |          |      |
| José Barbosa     | R              | 4,74 | Caprichosa Auto Ônibus   | Maria da Graça                | 19111896 | 1,43 |
|                  |                |      | Viação Três Amigos       | Cascadura                     | 44088780 | 3,31 |
| Ronan Pinto      | - (parte do C) | 5,67 | Viação Auto Diesel       | R. Albuquerque/Guadalupe      | 75446609 | 5,67 |
| Luiz de Almeida  | L              | 2,11 | Viação Novacap           | Bonsucesso                    | 28073859 | 2,11 |
| José Soares      | H -            | 2,69 | Viação Pavunense         | Pavuna                        | 35809853 | 2,69 |
| Lely Saïd        | O              | 4,01 | Transporte Paranapuan    | Ilha Gov. (Zumbi/Bananal)     | 53384845 | 4,01 |
| Renato Stor      | - (atual A)    | 1,81 | Viação Ideal             | Ilha Gov. (Ribeira/Bancários) | 24095022 | 1,81 |
| Albano Rodrigues | M              | 1,90 | Transporte Vila Isabel   | Vila Isabel                   | 25269224 | 1,9  |
| José da Silva    | - (atual A)    | 5,43 | Viação Verdun            | Andaraí                       | 72337637 | 5,43 |
| Rufino Miranda   | K              | 2,04 | Transporte Estrela Azul  | Grajaú/Vila Isabel            | 27220248 | 2,04 |
| José Gomes       | -              | 3,13 | Transporte Oriental      | Vila Kennedy/Vila Aliança     | 41620584 | 3,13 |
| Aníbal Siqueira  | D              | 5,27 | Real Auto Ônibus         | Zona Sul                      | 70168847 | 5,27 |
| Antônio Barbosa  | N              | 4,09 | Transporte São Silvestre | Zona Sul                      | 54504772 | 4,09 |

Fonte: SMTU, IPLAN/RIO e Setransparj (hoje, respectivamente, SMTR, IPP e Rio Ônibus); adaptado de Monie (1997)

#### 5.4.1 Fortalecimento dos grupos dominantes

Após três anos de concessão, a estrutura montada através dos consórcios operadores e em torno deles indica uma estratégia e a tendência de grupos de empresários dominantes no sentido de concentrar capital, poder e informação.

A família Barata, por exemplo, que comanda o grupo A, também atua no financiamento da compra de veículos para a maior parte das empresas e para o sistema BRT através de seu braço financeiro, o Banco Guanabara. Muitos ônibus são comprados na concessionária Guanabara Diesel – inclusive todos os veículos do BRT TransOeste – pertencente ao mesmo grupo que, desta forma, tornou-se credor de várias empresas menores. O controle por GPS das frotas de ônibus dos consórcios também é realizado por uma empresa da família<sup>13</sup>.



Entretanto, a compreensão dos mecanismos de controle e concentração de poder privado no setor passa pela Fetranspor. Em 2012, a federação dos sindicatos do estado criou a *holding* RioPar Participações S.A. para atuar em negócios relacionados ao transporte. A *holding* é composta por uma agência de publicidade para ônibus (MOVTV); uma administradora para os terminais rodoviários urbanos (RioTerminais); além de administrar todo o sistema de bilhetagem eletrônica por meio da RioCard Cartões e RioCard Tecnologia de Informações<sup>14</sup>.

O controle exclusivo da bilhetagem eletrônica foi garantido pelo Estado, ao estabelecer nos contratos de concessão que a administração deste sistema deveria ser realizada pelas empresas de ônibus ou entidade por elas escolhida. Este ponto é fundamental porque fornece diretamente à Fetranspor todas as informações operacionais do sistema de transporte por ônibus não só do município do Rio de Janeiro (Bilhete Único Carioca), mas de grande parte do estado e da região metropolitana, que gradativamente implantam o sistema.

A bilhetagem eletrônica teve seu início gradativo a partir de 2005 e, desde então, a receita das empresas de ônibus passou a ser centralizada pela RioCard (não apenas as receitas tarifárias, mas também as obtidas de subsídios da prefeitura para transporte escolar, Vale-Transporte etc). Assim, o grupo de empresários que comanda a Fetranspor gerencia as receitas e tem acesso exclusivo a toda contabilidade do sistema. Além disso, as vans legalizadas também pagam uma taxa de administração de 8% para a RioCard (10 vezes mais que as empresas de ônibus)<sup>15</sup>.

Ocorre que, com o controle centralizado da informação, a divisão das receitas arrecadadas no sistema de ônibus e a prestação de contas são feitas a partir da Fetranspor. Portanto, grupos minoritários de empresários de ônibus acabam não tendo acesso completo aos critérios de rateio das verbas oriundas de tarifas e outras fontes. Um caso que ilustra esta situação é o questionamento da empresa Paranapuan sobre a falta de transparência de informações no consórcio Internorte, onde atua:

As informações sobre receitas e despesas das 43 empresas de ônibus do Rio parecem ser um mistério até para os operadores do sistema. A Transportes Paranapuan luta na Justiça para obrigar o consórcio Internorte, que reúne as 20 transportadoras que operam na Zona Norte, a detalhar como é feita a prestação das contas.

“Ocorre que, enquanto tenha participado do consórcio (...) insta esclarecer que não vem obtendo informações minimamente aceitáveis (...). Arca-se com a despesa, mas não se sabe como os valores são despendidos”, argumentam os advogados da Paranapuan na ação.

A Paranapuan diz ter dúvidas sobre qual seria a receita que teria direito pelo transporte de passageiros beneficiados pelo Bilhete Único Carioca (BUC). No processo, a empresa observou que, para funcionar, existe um sistema de compensação com o objetivo de ratear as receitas. “Todavia, esses números são entregues de modo geral e totalizado, sem especificação”, afirma um trecho da ação, acrescentando que isso torna impossível sistemas de auditoria e controle. (Empresa de ônibus pede detalhe sobre prestação de contas. Jornal O Globo, 10/07/2013)

Tais grupos perdem poder sobre seus próprios capitais e as informações do sistema<sup>16</sup>. Conforme visto no tópico 5.3.3, também para o poder público o controle se torna precário e a Prefeitura não tem informações exatas sobre a rentabilidade das empresas. O próprio estudo de cálculo para reajuste tarifário não é feito pela Prefeitura, mas por consultoria contratada pela Fetranspor e a partir de dados por ela fornecidos. Com imensas dificuldades de controle, o Estado – TCM, vereadores e a própria Prefeitura – tem acesso restrito às informações completas do setor.

Na prática, a Fetranspor realiza a gestão privada do todo o negócio que envolve o transporte público por ônibus no Rio de Janeiro, um setor fundamental para a vida na cidade e com uma capacidade enorme de acumulação de capital (faturamento anual bruto estimado em 2,6 bilhões de reais). A famosa “caixa-preta” das empresas de ônibus consiste na restrição ao acesso das informações do setor. A Fetranspor, por sua vez, é controlada por um pequeno grupo de empresários dominantes no estado que comandam um complexo esquema de privatização das atividades de controle e operação do sistema de ônibus.

A estrutura empresarial descrita no tópico 5.3.4, com uma presença dominante de grupos mais fortes é algo que permanece no tempo. No entanto, a montagem dos consórcios favorece uma tendência de reforço do poder dos maiores grupos. Agora, as viações menores estão contratualmente vinculadas a consórcios cujas decisões são tomadas pelos grupos dominantes. Há uma tendência de concentração e centralização maior do poder de decisão e negociação com o Estado nos grupos econômicos dominantes.

#### 5.4.2 BRTs como modernização do negócio

Conforme vimos acima, foi definido no Edital de licitação e nos contratos de concessão que a operação dos BRT seria realizada pelos consórcios das RTR em que o corredor estivesse inserido. Se o percurso do BRT alcançasse mais de uma RTR, os respectivos consórcios deveriam estabelecer um acordo operacional entre si.

No entanto, não foi estipulado de que forma este acordo deveria ser formalizado, ou como as empresas integrantes dos consórcios participariam da operação. Segundo Alexandre Sansão<sup>17</sup>.

Os consórcios vão acordar como vai ser a operação. Eles podem definir que parte cada um vai operar, fazem um acordo operacional desde que esteja escrito, compromissado e desde que a prefeitura concorde. O acordo operacional é um contrato entre eles e a prefeitura é o endossador do contrato, se concordar com ele. Este passa a ser o regime jurídico que respalda o funcionamento do BRT. (Alexandre Sansão, em entrevista ao autor em 10/03/2014)

Assim, as empresas que irão participar da administração dos BRT serão definidas exclusivamente pelos consórcios, sem a interferência do poder público.

Os consórcios usam lá as empresas do jeito que eles quiserem. Eles são um consórcio, eles decidem internamente. É tudo decidido entre eles (Idem).

A implantação dos corredores BRT anuncia uma modernização do setor de transporte por ônibus. Ao permitir uma racionalização mais efetiva das linhas atualmente existentes, com alta capacidade e a redução de custos, este modelo começa a se impor na cidade.

Quando implantamos o TransOeste já fizemos com que 25 linhas deixassem de existir para existir apenas uma linha que é o próprio TransOeste. (...) [O] Transcarioca, o próximo BRT vai racionalizar dezenas de outras linhas. E os próximos BRT, que vamos inaugurar até 2016, vai racionalizar ainda mais, sendo que um deles, o Transbrasil, vai afetar profundamente o centro da cidade. (...) O BRT Transbrasil vai fazer a absorção dessas linhas que hoje chegam no centro. Tanto as municipais quanto as intermunicipais. Então a racionalização avança principalmente com base nos BRT (Idem).

A captura de grande parte da demanda de passageiros do sistema de transportes coletivos é uma perspectiva tanto da prefeitura quanto das empresas. De acordo com suas estimativas (ver Tabela 5), os 4 BRT previstos poderiam transportar até 2 milhões de pessoas por dia, o que representaria cerca de 45% dos passageiros do transporte coletivo na cidade.

Não posso dar um número muito preciso, mas com a introdução dos 4 BRT e absorção da demanda existente pros modais metrô e trem, vamos passar de 15% por modais de alta capacidade para algo em torno de 60% das pessoas se deslocando em modais de alta capacidade. O BRT seria uns 40 a 45% provavelmente (Idem).

Portanto, a operação dos BRT deve se constituir no mais importante negócio no setor de transportes coletivos na cidade do Rio de Janeiro. Para administrá-lo, as empresas de ônibus criaram em 2012 o Consórcio Operacional BRT. Esta forma de administrar os BRT foi uma decisão das próprias empresas sem influência da Prefeitura.

No caso dos BRT a prefeitura se relaciona direto com o consórcio do BRT. Mas no caso de responsabilização jurídica, quem responde por isso são os consórcios ‘originais’ do contrato. Essa história de consórcio BRT foi criado entre eles, a gente não usa esse termo. Pra gente é um acordo operacional entre os consórcios vencedores da licitação, consórcios operadores dos contratos que tem que operar o BRT (Idem).

O Consórcio Operacional BRT seria, então, uma espécie de “consórcio terceirizado” contratado pelos consórcios formais com a finalidade específica de administrar os BRT. A escolha das empresas que integram este novo consórcio se dá internamente, num processo que não passa diretamente pelos mecanismos de fiscalização e controle da Prefeitura. É uma decisão que fortalece os grupos dominantes no setor de ônibus que, ao exercerem um forte

peso nas decisões internas aos consórcios formais, adquirem grande poder de decisão num negócio extremamente promissor para as poucas empresas escolhidas que irão administrá-lo.

Em que pese não estarem disponíveis informações sobre a participação das empresas no BRT, há alguns indícios de que os grupos dominantes estejam se articulando para controlar o negócio. O BRT TransOeste começou a ser operado pelas empresas Jabour (grupo A) e Pégaso (grupo E) do consórcio Santa Cruz. Com o tempo, e na medida que outros BRT forem inaugurados, empresas dos outros consórcios – Transcarioca, Internorte e Intersul – também devem entrar na operação<sup>18</sup>. Até onde conseguimos levantar, além das empresas mencionadas, também participam do Consórcio BRT as empresas Redentor (grupo P), Futuro (grupo E), Tijuca (grupo A), Santa Maria (grupo G), Real (grupo D), Litoral Rio (grupo J) e Algarve (grupo C).

Apesar de o foco central deste trabalho ser o município do Rio de Janeiro, não podemos deixar de mencionar que há uma estratégia em escala metropolitana de reorganização dos transportes coletivos e que a estruturação de corredores BRT é parte fundamental deste processo.

Em 2012, uma concessão nos mesmos moldes da do Rio de Janeiro foi realizada para o transporte por ônibus de Niterói, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Dois consórcios foram selecionados para operar no município, também pelo período de 20 anos<sup>19</sup>. Um deles é liderado pela Viação Pendotiba S.A., de propriedade da família Barata. Neste município também está sendo planejada a implantação de dois corredores de ônibus BRT – TransOceânico e TransNiterói<sup>20</sup>.

Em setembro de 2013, foi anunciada a liberação de recursos para a construção de outro corredor BRT no município de São Gonçalo<sup>21</sup>. Este projeto foi precedido por encontros entre o prefeito de São Gonçalo e empresários da Fetranspor<sup>22</sup>.

Na Baixada Fluminense, mais 2 projetos de BRT, ligando o município de Nova Iguaçu ao Rio de Janeiro, foram recentemente anunciados.

(...) Cabral confirmou a criação de dois BRTs, sistema com corredores expressos de ônibus, um na Via Light e outro na Via Dutra. Ambos passarão por Nova Iguaçu e já estão em processo de licitação (...) (Cabral anuncia série de investimentos em Nova Iguaçu, 15/01/2013, disponível em <<http://www.rj.gov.br/web/seobras/exibeconteudo?article-id=1408845>>).

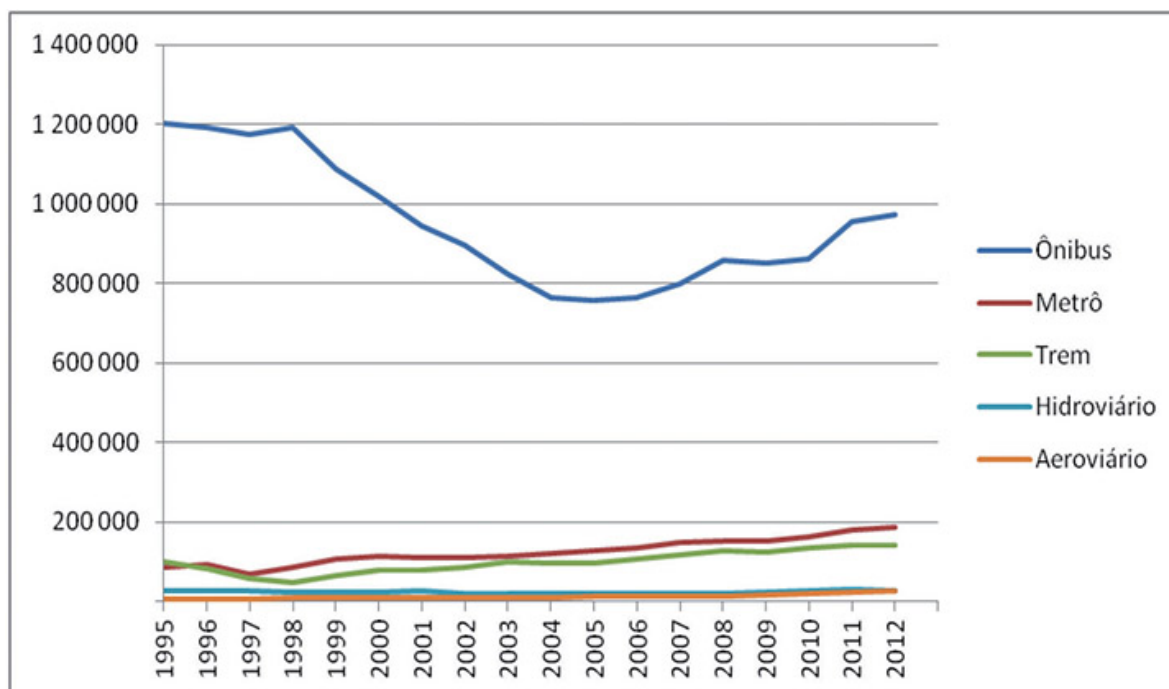
O governo estadual prevê para julho o início das obras do BRT que ligará Nova Iguaçu à Avenida Brasil, na altura de Madureira. Lá, haverá a integração com o BRT Transbrasil, que irá de Deodoro ao Santos Dumont. (O BRT da Baixada, Jornal O Dia, 23/05/2013)

### 5.4.3 Superação da crise e expansão para outros modos de transporte

O desenrolar concreto do processo parece realmente mostrar uma superação da crise do setor. Após a implementação da bilhetagem eletrônica em 2005, o número de passageiros transportados parou de cair e a recuperação pode ser verificada pela inflexão numa curva

ascendente a partir de então. A tendência aumenta a partir da concessão em 2010 e do Bilhete Único e os números de 2012 retornam aos patamares do início da década passada (Figura 14). Os principais concorrentes externos de então, as vans, veem sua participação no transporte metropolitano radicalmente reduzida<sup>23</sup> (além de agora estarem vinculadas ao sistema de bilhetagem RioCard).

**Figura 14:** – Passageiros pagantes no transporte coletivo na cidade do Rio de Janeiro (1995-2012)



Fonte: Armazém de Dados e Fetranspor (sem inclusão das vans)

Com esta vitória delineada, os empresários de ônibus percebem a ameaça que emerge no horizonte e a necessidade de modernização para manter sua posição nas coalizões urbanas que se rearticulam:

Ninguém está mais próximo do poder público do que empreiteira. E hoje eles estão em todos os transportes de massa. Eles são os nossos sucessores. A gente quer um dia chegar lá. Nós somos crianças perto dessa turma. (...) É uma coisa nova. São grupos muito grandes, muito bem estruturados e profissionalizados. Acho que é um modelo a ser buscado. (...) Estamos tentando não uma concorrência, mas uma parceria, para podermos planejar o sistema de uma forma única. Estamos tentando nos aproximar deles. (Jacob Barata Filho, em entrevista ao jornal O Globo de 12/11/2013)

De fato, nos últimos anos, deu-se a entrada de novos grupos na operação privada dos transportes públicos na cidade. Em 2009 o Metrô foi adquirido pela Invepar, consórcio

formado pela empreiteira OAS, fundos de pensão da Caixa Econômica Federal (Funcef) e Petrobras (Petros) e por fundo de investimento do Banco do Brasil. Em 2011 a operação dos trens, pela empresa Supervia, é adquirida pela empreiteira Odebrecht e fundos de investimentos estrangeiros. Em 2012, empresários de ônibus, através da Fetranspor, criam a SPTA – subsidiária da RioPar Participações – e se associam à CCR (empreiteiras Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa) para operação das Barcas. Em 2013 é anunciado o consórcio que irá administrar o Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), novo modal que irá fazer a maior parte do transporte no centro da cidade, formado por Invepar, CCR, Odebrecht e RioPar Participações.

- 
- 12 De acordo com o termo aditivo 14/2012 ao contrato de concessão, a fórmula é composta basicamente por índices de  
preços de mão de obra, dos veículos – chassi e carroceria – e do óleo diesel.
- 13 Empresários de ônibus diversificam negócios e até vendem veículos para si mesmos. Jornal O Globo, 14/07/2013.
- 14 <[www.fetranspor.com.br](http://www.fetranspor.com.br)>.
- 15 Empresas criadas pela Fetranspor operam bilhetagem das vans, que repassam 8% da receita. Jornal O  
Globo, 15/07/2013.
- 16 “Será, então, uma espécie de “seleção natural”?”  
Callak: O presidente do consórcio é o Charles Darwin...  
Barata: Isso. Homogeneizando a qualidade do serviço. Mas a gente sabe que isso não vai ser de um dia para o outro.  
Talvez levemos até 2016 para chegar lá, trabalhando muito.”  
Entrevista de Cláudio Callak, diretor da Real Auto Ônibus e Jacob Barata Filho ao jornal O Globo em 12/11/2013 –  
disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/empresarios-de-onibus-dizem-que-reducao-na-tarifa-impediu-renovacao-da-frota-no-rio-10751775>>.
- 17 Secretário municipal de transportes entre 2008 e 2012 e subsecretário executivo de transportes desde 2012.
- 18 Quinto conglomerado foi criado para operar BRT, Jornal O Globo, 29/06/2013.
- 19 Consórcios vão operar as frotas de ônibus por vinte anos em Niterói, Jornal O Fluminense, 19/07/2012.
- 20 Prefeitura de Niterói define trajeto para a TransOceânica, Jornal O Fluminense, 10/03/2013.
- 21 Dilma Rousseff anuncia BRT para São Gonçalo, Jornal O Fluminense, 12/09/2013.
- 22 Prefeito faz reunião com empresários de ônibus por BRT para São Gonçalo, Jornal O São Gonçalo, 06/02/2013.
- 23 Em 2003, as vans tinham participação de 17,55 % no transporte coletivo metropolitano, número que se reduz para  
5,97% em 2011 (PDTU 2003 e PDTU 2011)

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chegamos ao final deste trabalho em melhores condições de refletir sobre nosso objeto e de arriscar algumas explicações para os processos de reestruturação regulatória em curso na cidade do Rio de Janeiro.

Vimos que o setor privado de transporte urbano por ônibus teve, na segunda metade do século XX, uma trajetória de desenvolvimento que passou por uma série de momentos de crises, reestruturações e reorganizações.

O período do Estado Novo (1930-1945) foi marcado por um controle mais centralizado sobre os transportes públicos. Caracterizou-se pelo predomínio do transporte ferroviário organizado diretamente pelo Estado, no caso dos trens, e pela Light, empresa de capital internacional que monopolizou a operação dos bondes, via concessão. Os ônibus tinham uma função complementar e a regulação estatal restringia a proliferação de empresas.

A crise do setor ao longo da II Guerra em função do aumento do custo dos combustíveis e dificuldade de importação de peças e materiais de transporte ajudou a criar condições para uma reestruturação a partir de 1945. O fim da guerra marca uma mudança política com viés liberalizante para o setor. O novo governo estimula a expansão da oferta de transportes e o serviço cresce de forma exponencial e pulverizada, principalmente pelo avanço das lotações, caracterizando um período de forte concorrência direta entre os modais (bondes, Trens, ônibus, lotações). Os lotações acabam por se sobressair e desestruturam o modelo anterior de controle centralizado. Além disso, impulsionam a transição para o modelo rodoviário no transporte coletivo.

Este modelo de competição aberta volta a ser reestruturado pelo Estado no período 1958-1967 por meio de medidas que forçaram a concentração do capital, promoveram o surgimento de novas empresas de ônibus e criaram as bases para uma nova organização do setor, entre o final dos anos 1960 até a concessão de 2010. Esta nova organização que se consolida no período está baseada no padrão rodoviário, no estatuto jurídico das permissões e em

empresas de ônibus maiores, organizadas num sindicato patronal (Fetranspor) crescentemente mais forte politicamente.

A regulação do setor se fundamenta no cumprimento das cláusulas do pacto da Sagrada Aliança, através da concessão de privilégios, numa relação patrimonialista com o Estado: a garantia de rentabilidade, via mecanismos de acumulação por espoliação, e a reserva de espaços de acumulação, através do bloqueio à entrada de novos operadores.

Na segunda metade dos anos 1990, este modelo de organização do setor começa a apresentar sinais de esgotamento. O avanço do transporte informal e o grande aumento do transporte individual levam a quedas constantes na demanda de passageiros para as empresas de ônibus.

A perspectiva que prevalece, de corte liberal, diagnostica este momento de crise como resultado da falta de eficiência e competitividade que caracterizariam o setor. O protecionismo estatal impediria o desenvolvimento de um ambiente competitivo entre as empresas de transporte, prejudicando sua modernização. Portanto, uma nova organização deveria ser buscada.

As soluções deveriam vir da introdução de elementos de competitividade no setor, passando necessariamente por uma nova relação e redefinição das competências entre o poder público e as empresas para que estas pudessem organizar suas operações de acordo com as circunstâncias dinâmicas do mercado (ou seja, maior capacidade de planejamento e de organização privadas do transporte).

Inspirados em Arrighi (1995), poderíamos aqui pensar numa analogia com a concepção dos ciclos sistêmicos de acumulação: temos uma estrutura de longa duração – coerência espacial estruturada – composta por ciclos de desenvolvimento no setor de transportes que repetem padrões, incorporando algumas mudanças em função das novas condições institucionais, políticas etc. Estaríamos diante de um processo composto pelos ciclos de crise, reestruturação e reorganização descritos acima que ensejam mudanças com descontinuidade, sobre novas bases e novas condições.

Portanto, a ideia de coerência estruturada nos permitiria olhar para os sistemas urbanos não como eventos, mas como processos. Os ciclos, como partes constituintes de um mesmo processo que é por eles constituído e modificado, apontariam para uma continuidade fundamental composta de



uma série de transições de desestruturação/reestruturação das coerências espaciais.

Sendo assim, a questão de destaque no presente trabalho são as mudanças e continuidades na atual reestruturação da coerência espacial e na emergência de um novo ciclo de desenvolvimento do setor.

Dentre as continuidades, destacamos: a) espaços de acumulação reservados – as mesmas empresas que já atuavam no transporte por ônibus na cidade saíram como vencedoras da licitação, que definiu um longo prazo de concessão (20 anos prorrogáveis por mais 20); b) acumulação por espoliação – as formas de espoliação são readaptadas, mas continuam baseadas na garantia estatal, via mecanismos “pervertidos”, de uma rentabilidade superior a que o setor poderia auferir exclusivamente da atividade econômica; c) controle das informações – as empresas de ônibus reforçam o controle sobre as informações do sistema de transporte, restringindo o acesso e a fiscalização da sociedade civil e do poder público em suas diferentes esferas; d) estrutura empresarial – a concentração do capital em poucos grupos empresariais dominantes é outro aspecto que permanece no novo modelo de operação por consórcios.

Já entre as principais tendências de mudança estão: a) o fortalecimento dos grupos dominantes – no sentido de uma maior centralização do poder de decisões e de controle da política e do sistema de transportes municipal, especificamente por meio da Fetranspor; b) a modernização do negócio – o BRT aparece como um novo modo de transporte, mais racionalizado, que permite uma modernização operacional e organizacional para o negócio do transporte por ônibus; c) a expansão para outros meios de transporte – a criação de *holdings* direcionadas aos negócios relacionados ao transporte (administração de terminais, publicidade, bilhetagem eletrônica) e participações acionárias em outras concessões (Barcas, VLT), indicam uma estratégia de expansão do capital destes grupos, que passam a atuar em uma série de negócios vinculados ao transporte coletivo de passageiros.

Interpretamos, portanto, que o processo de neoliberalização, ao atingir as cidades brasileiras, desestrutura e reestrutura as coerências espaciais herdadas do momento histórico anterior, além de reconstruir em novas bases as alianças de classe e coalizões de poder.

As antigas alianças de classe fundadas na acumulação mercantil precisam se modernizar e/ou elaborar novas estratégias políticas para se articularem às formas financeirizadas de acumulação. Estas novas coalizões tendem a substituir antigas estratégias defensivas de reprodução de poder por estratégias competitivas de empreendedorismo urbano, e utilizar a cidade como “máquina de crescimento” (Moloch, 1976). Este movimento de inserção competitiva das cidades está em sintonia com o processo de globalização e financeirização da urbanização (Harvey, 2012), impulsionado pela atual crise no capitalismo central que forçou os excedentes de capital a buscarem novos espaços de reprodução. Fica claro que o entendimento do processo em questão atravessa várias escalas geográficas.

Em relação ao objeto de nossa pesquisa, procuramos pensar as mudanças do modelo historicamente privado de ônibus no contexto da neoliberalização. Várias formas de capital coexistem no mesmo espaço e se apóiam mutuamente. O velho capital mercantil das empresas de ônibus se articula com as novas formas de acumulação urbana dos capitais nacionais e transnacionais.

Se no período nacional-desenvolvimentista as cidades passaram por um ciclo de desenvolvimento fundado nos capitais mercantis locais liderados por uma coalizão de interesses protegida em seus espaços de acumulação, hoje o processo de reestruturação urbana neoliberal reconfigura tanto as formas de acumulação na cidade quanto os padrões de governança em direção à estratégias mais competitivas. A emergência do empreendedorismo urbano da maneira colocada por Ribeiro e Santos Junior (2013), contudo, não substitui as antigas coalizões dominantes e suas práticas patrimonialistas de acumulação. Na verdade, o que se presencia é uma reconfiguração e modernização conservadora do modelo.

A reorganização do transporte por ônibus na cidade do Rio de Janeiro se insere neste contexto. A reestruturação da coerência espacial enseja novas demandas para a reprodução do capital, de produção, consumo e circulação na cidade. Neste sentido, a circulação de pessoas é um aspecto fundamental na cidade e por isso não pode ser negligenciada pelos esquemas de dominação econômica e política. A legitimação da coalizão urbana e suas condições de acumulação passam por uma organização dos transportes mais

eficiente. Portanto, interpretamos as mudanças observadas no setor como necessárias para sustentar a modernização urbana por meio de uma reestruturação neoliberal.

A concessão não é a transição em si, mas parte importante deste processo. Podemos delimitar seu marco em 2005, com o início da bilhetagem eletrônica no sistema. Por meio da concessão, o Estado cria as bases institucionais e organizacionais a partir das quais as empresas poderão imprimir seu ritmo e dinâmica de modernização e transição. O controle do processo está nas mãos da iniciativa privada e de sua lógica, condicionado pelos imperativos organizacionais e estratégias empresariais. Esta reestruturação estaria ajustando o setor e criando uma nova organização para as condições de um novo ciclo de acumulação/desenvolvimento.

Mas se falamos em mudanças, entendemos que em linhas gerais elas se configuram mais como tendências que rupturas. As antigas coalizões não se desfazem, mas se repactuam. A concessão de 2010 marca um momento de aprofundamento da lógica de mercado na regulação e operação dos transportes por ônibus e todas as atividades que dão suporte a seu funcionamento modernizado. A concentração empresarial e controle do setor passam por grupos que, ao controlarem crescentemente o fluxo de capital e informações, tendem a acumular mais poder. O Estado parece perder influência e capacidade nas decisões, emergindo uma forma de regulação que deixa gradativamente de se basear no patrimonialismo historicamente constituído para aproximar-se de um modelo mais voltado para uma auto-regulação de mercado. Compreendemos que este processo está inserido especificamente no contexto da neoliberalização da coerência urbana estruturada no Rio de Janeiro, mas também articulado com transformações gerais das relações capital/Estado em escala nacional. Por outro lado, e não sendo contraditório, as antigas práticas de acumulação por espoliação, os privilégios de uma regulação baseada no patrimonialismo, não desaparecem, mas se adaptam.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Maurício de Almeida. **A evolução urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPLANRIO; Zahar, 1987. 147 p.
- APENAS quatro empresários concentram um terço do transporte rodoviário no Rio. O Globo, Rio de Janeiro, 17 mai. 2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/apenas-quatro-empresarios-concentram-um-terco-do-transporte-rodoviario-no-rio-8417193>>.
- ARAGÃO, Joaquim. O novo direito concessionário nacional: e agora ônibus brasileiro? In: ORRICO FILHO, Rômulo et. Al. **Ônibus urbano**: regulamentação e mercados. Brasília: LGE, 1996.
- ARAGÃO, Joaquim et Al. Sacudindo a poeira e construindo o novo ciclo de desenvolvimento do transporte público por ônibus. In: SANTOS, Enílson e ARAGÃO, Joaquim. (Orgs.) **Transporte em Tempos de Reforma**. 2ª edição. Brasília: Editora E-Papers, 2004a.
- ARAGÃO, Joaquim et Al. Construindo modelos de relações institucionais e regulatórias no transporte público urbano: algumas considerações metodológicas. In: SANTOS, Enílson e ARAGÃO, Joaquim. (Orgs.) **Transporte em Tempos de Reforma**. 2ª edição. Brasília: Editora E-Papers, 2004b.
- ARAGÃO, Joaquim e SANTOS, Enílson. Regulamentação, competição e financiamento em transportes urbanos: elementos para o debate. In: SANTOS, Enílson e ARAGÃO, Joaquim. (Orgs.) **Transporte em Tempos de Reforma**. 2ª edição. Brasília: Editora E-Papers, 2004.

Armazém de Dados da Prefeitura do Rio de Janeiro.

<<http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/>>.

ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX**: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. Rio de Janeiro: UNESP, 1995.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES PÚBLICOS – ANTP; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS – NTU; FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE TRANSPORTES URBANOS.

Transporte público urbano de passageiros: Modelos de relacionamento institucional e investimento/Relatório técnico do Grupo Técnico. **Revista dos Transportes Públicos**, São Paulo, Nº 087, Ano 22, pp. 31-79, 2º trimestre, 2000.

BARAT, Josef. **Estrutura metropolitana e sistema de transportes**: estudo do caso do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Instituto de Planejamento Econômico e Social – IPEA/INPES, 1975.

BRASIL. Lei nº 8.987, 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 11.445, 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. BRENNER, Neil; PECK, Jamie; THEODORE, Nik. Após a neoliberalização? **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 14, n. 27, pp. 15-39, jan/jun. 2012.

CABRAL anuncia série de investimentos em Nova Iguaçu, 15 jan.2013. Disponível em  
<<http://www.rj.gov.br/web/seobras/exibeconteudo?article-id=1408845>>.

CAIAFA, Janice. **Jornadas urbanas**: exclusão, trabalho e subjetividade nas viagens de ônibus na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

CANO, Wilson. Reflexões sobre o papel do capital mercantil na questão regional e urbana do Brasil. Texto para Discussão. IE/Unicamp, n. 177, maio. 2010.

CONSÓRCIOS vão operar as frotas de ônibus por vinte anos em Niterói, Jornal O Fluminense, Niterói, 19 jul. 2012. Disponível em:  
<<http://www.ofluminense.com.br/editorias/cidades/consorcios-vao-operar-frotas-de-onibus-por-vinte-anos-em-niteroi>>.

DILMA Rousseff anuncia BRT para São Gonçalo, Jornal O Fluminense, Niterói, 12 set. 2013. Disponível em:  
<<http://www.ofluminense.com.br/editorias/cidades/dilma-rousseff-anuncia-brt-para-sao-goncalo>>.

DUARTE, Ronaldo. Centralidade, acessibilidade e o processo de reconfiguração do sistema de transporte na metrópole carioca dos anos 1960. **Território**, LAGET, UFRJ, Rio de Janeiro, ano VII, n. 11,12 e 13 (Jul 01 Dez 02). Rio de Janeiro: UFRJ, p.91-106. 2003.

EMPRESÁRIOS de ônibus diversificam negócios e até vendem veículos para si mesmos. Jornal O Globo, Rio de Janeiro, 14 jul. 2013. Disponível em: <[oglobo.globo.com/rio/empresarios-de-onibus-diversificam-negocios-ate-vendem-veiculos-para-si-mesmos-9027881](http://oglobo.globo.com/rio/empresarios-de-onibus-diversificam-negocios-ate-vendem-veiculos-para-si-mesmos-9027881)>.

EMPRESARIOS de ônibus dizem que redução na tarifa impediu renovação da frota no Rio. Jornal O Globo, Rio de Janeiro, 12 nov. 2013. Disponível em:  
<<http://oglobo.globo.com/rio/empresarios-de-onibus-dizem-que-reducao-na-tarifa-impediu-renovacao-da-frota-no-rio-10751775>>.

EMPRESA de ônibus pede detalhe sobre prestação de contas. Jornal O Globo, Rio de Janeiro, 10 jul. 2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/empresa-de-onibus-pede-detalhes-sobre-prestacao-de-contas-8979843>>.

EMPRESAS criadas pela Fetranspor operam bilhetagem das vans, que repassam 8% da receita. Jornal O Globo, Rio de Janeiro, 15 jul. 2013. Disponível em:  
<<http://oglobo.globo.com/rio/empresas-criadas-pela-fetranspor-operam-bilhetagem-das-vans-que-repassam-8-da-receita-9034658>>.

Federação das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado do Rio de Janeiro. <<http://www.fetranspor.com.br>>.

FREIRE, Américo. **Guerra de posições na metrópole:** a prefeitura e as empresas de ônibus no Rio de Janeiro (1906-1948). Rio de Janeiro: ALERJ/FGV, 2001.

GOMIDE, Alexandre. **Regulação econômica nos serviços públicos de transporte urbano no Brasil.** 1998. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

GOMIDE, Alexandre e ORRICO FILHO, Rômulo. Concessões de Serviços de Ônibus Urbanos: a Necessária Introdução da Competitividade e o Papel das Licitações. In: SANTOS,

Enílson e ARAGÃO, Joaquim. (Orgs.) **Transporte em Tempos de Reforma**. 2ª edição. Brasília: Editora E-Papers, 2004.

HARVEY, David. The Place of Urban Politics in the Geography of Uneven Capitalist Development. In: HARVEY, David. **The Urbanization of Capital**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1985.

HARVEY, David. Notes towards a theory of uneven geographical development. In: **Spaces of neoliberalization: towards a theory of uneven geographical development**. Stuttgart: Steiner Verlag, 2004a. Hettner-Lectures Vol. 8.

HARVEY, David. **Espaços de Esperança**. São Paulo: Loyola, 2004b.

HARVEY, David. A geografia da acumulação capitalista: uma reconstrução da teoria marxista. In: HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005a.

HARVEY, David. A Geopolítica do Capitalismo. In: HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005b.

HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

HARVEY, David. **Rebel Cities**. London: Verso, 2012.

KLEIMAN, Mauro. Rede viária e estruturação urbana - a prioridade dos investimentos na rede viária e seu papel na configuração das cidades: o Rio de Janeiro sobre rodas. In: IX ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL-ANPUR,



2001, Rio de Janeiro. **Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR**. Rio de Janeiro: ANPUR, 2001. v. III. p. 1596-1608.

LESSA, Carlos e DAIN, Sulamis. Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga e COUTINHO, Renata. (orgs.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MOLOTCH, Harvey. The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. **American Journal of Sociology**, v. 82, n. 2, pp. 309-332. 1976.

MONIÉ, Frédéric Jean Marie. **Transports collectifs et Production de l'Espace Urbain à Rio de Janeiro (Brésil)**. 1997. Tese (Doutorado em Géographie, Urbanisme et Aménagement) – Institut des Hautes Études sur l'Amérique Latine, Université Sorbonne Nouvelle, Paris III, Paris, França, 1997.

O BRT da Baixada, Jornal O Dia, Rio de Janeiro, 23 mai. 2013. Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/noticia/rio/2013-05-23/informe-do-dia-o-brt-da-baixada.html>>.

ORRICO FILHO, Rômulo e SANTOS, Enílson. Transporte coletivo urbano por ônibus: regulamentação e competição. In: ORRICO FILHO, Rômulo et. Al. (Orgs.) **Ônibus urbano: regulamentação e mercados**. Brasília: LGE, 1996.

ORRICO FILHO, Rômulo; BRASILEIRO, Anísio; SÁ FORTES, José Augusto Abreu. Produtividade e competitividade na regulamentação do transporte urbano: nove casos brasileiros. In: ORRICO FILHO, R. et. Al. (Orgs.) **Ônibus urbano: regulamentação e mercados**. Brasília: LGE, 1996.

ORRICO, Rômulo e SANTOS, Enílson. Hegemonia privada: da capital do bonde ao ônibus no Rio de Janeiro. In:

BRASILEIRO, Anísio e HENRY, Etienne. (Orgs.). **Viação ilimitada: Ônibus das Cidades Brasileiras**. São Paulo: Cultura Ed. Associados, 1999.

PECK, Jamie; THEODORE, Nik; BRENNER, Neil. Mal-Estar no Pós-Neoliberalismo. **Novos Estudos Cebrap**, no. 92, março 2012, pp 59-78. 2012.

PEREIRA, Vicente. **Avaliação da política de transportes públicos no Rio de Janeiro**: causas e consequências do modelo privado no transporte por ônibus. Brasília: EBTU, 1987.

PREFEITO faz reunião com empresários de ônibus por BRT para São Gonçalo, *Jornal O São Gonçalo*, São Gonçalo, 06 fev.2013. Disponível em: <<http://www.osaogoncalo.com.br>>.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Transportes. Contrato de concessão n° 04, delega a prestação do serviço público de passageiros por ônibus- sppo-rj no que se refere à rede de transportes regional n.º 5 - rtr n.º 5. 17 set.2010.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Transportes. Contrato de concessão n° 03, delega a prestação do serviço público de passageiros por ônibus- sppo-rj no que se refere à rede de transportes regional n.º 4 - rtr n.º 4. 17 set.2010.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Transportes. Contrato de concessão n° 02, delega a prestação do serviço público de passageiros por ônibus- sppo-rj no que se refere à rede de transportes regional n.º 3 - rtr n.º 3. 17 set.2010.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Transportes. Contrato de concessão nº 01, delega a prestação do serviço público de passageiros por ônibus- sppo-rj no que se refere à rede de transportes regional nº 2 - rtr nº 2. 17 set.2010.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Transportes. Concorrência no CO 10/2010. Edital de licitação para a delegação, mediante concessão, da prestação do Serviço Público de Transporte Coletivo de Passageiros por Ônibus – STCO-RJ. 14 jun. 2010.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Transportes. Justificativa de Audiência Pública. DOMRJ, 03 mai.2010.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Ata de divulgação do resultado de julgamento da proposta técnica referente à concorrência pública no 10/2010. Secretaria de Transportes, Comissão Especial de Licitação. DOMRJ 12 ago. 2010, pg. 70,71.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Planejamento Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2013-2016.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Ato de justificação da outorga de concessão da prestação de serviço público de transporte coletivo de passageiros por ônibus. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, ano XXIV, No. 29, Rio de Janeiro, p. 62, 29, abr 2010.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Lei nº 5211, 1º de julho de 2010. Institui o bilhete único municipal.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Lei nº 5223, 23 de setembro de 2010. Altera a redação do inciso ii, do art. 33, da lei nº 691, de 24 de dezembro de 1984.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Decreto nº 32.841, 01 de outubro de 2010. Rege o Serviço Público de Transporte Coletivo de Passageiros por Ônibus - SPPO - RJ na forma que menciona.

PREFEITURA de Niterói define trajeto para a TransOceânica, Jornal O Fluminense, Niterói, 10 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.ofluminense.com.br/editorias/cidades/transoceantica-obras-para-2014>>.

Quem são os Proprietários do Brasil?  
<<http://www.proprietariosdobrasil.org.br>>.

Transparência da Mobilidade. Relatório Diário de Operação - RDO das Linhas.  
<<http://www.rio.rj.gov.br/web/transparenciadamobilidade/relatorio>>.

QUINTO conglomerado foi criado para operar BRT, Jornal O Globo, Rio de Janeiro, 29 jun.2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/quinto-conglomerado-foi-criado-para-operar-brt-8853704>>.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Dos Cortiços aos Condomínios Fechados:** As formas de Produção da Moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Governança empreendedorista e megaeventos esportivos: reflexões em torno da experiência brasileira. **O**

**Social em Questão**, Rio de Janeiro, ano 16, n. 29, pp. 23-42. 2013.

RioÔnibus. <<http://www.rioonibus.com>>.

RIO DE JANEIRO. Secretaria Estadual de Transportes, Cia Estadual de Engenharia de Transportes e Logística. Plano Diretor de Transporte Urbano da Região Metropolitana do Rio de Janeiro 2003.

RIO DE JANEIRO. Secretaria Estadual de Transportes, Companhia Estadual de Engenharia de Transportes e Logística. Atualização do Plano Diretor de Transporte Urbano da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – PDTU, 2011

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. Processo TCM 040/005505/2010, Contrato de Concessão 01/2010. Rio de Janeiro.

SANTOS, Enílson e ORRICO FILHO, Rômulo. Regulamentação do transporte urbano por ônibus: elementos do debate teórico. In: ORRICO FILHO, Rômulo et. Al. (Orgs.) **Ônibus urbano: regulamentação e mercados**. Brasília: LGE, 1996a.

SANTOS, Enílson e ORRICO FILHO, Rômulo. O mercado de transporte público urbano por ônibus: que contestabilidade? In: ORRICO FILHO, Rômulo et. Al. (Orgs.) **Ônibus urbano: regulamentação e mercados**. Brasília: LGE, 1996b.

SANTOS, Enílson e BRASILEIRO, Anísio. Concentração em mercados de ônibus urbano no Brasil: uma análise empírica. In: ORRICO FILHO, Rômulo et. Al. (Orgs.) **Ônibus urbano: regulamentação e mercados**. Brasília: LGE, 1996.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: HUCITEC, 1994.

SETE empresários dominam Transporte de ônibus no Rio. Jornal do Brasil, 21 nov. 1985, pg. 16.

THEODORE, Nik; PECK, Jamie; BRENNER, Neil. Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. **SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación**, Santiago, Temas Sociales nº 66, marzo 2009, pp. 1-11. 2009.

---