

## TENDÊNCIAS E MUDANÇAS NO TRANSPORTE URBANO DA AMÉRICA LATINA (\*)

Henry ETIENNE

Existe um transporte urbano sul-americano? Ou seja, pode-se afirmar que as características intrínsecas dos sistemas de transporte coletivo combinam-se de forma homogênea nas diversas cidades desse continente latino-americano (se incluímos México e o Caribe), suplantando as diferenças locais? Contrapõe-se essa realidade homogênea às situações em países tanto dos "primeiro" e "segundo" mundos, quanto os do resto da África e da Ásia? Uma tal especificidade protege essa realidade das tendências mundialmente dominantes relativas à evolução das formas e meios da "mobilidade cidadina"?

Responder essas perguntas com maior profundidade do que a das visões mediáticas ou pré-conceituais é a vocação principal da "transportador". Aceitando-se até o leve desdém sentido quando alguém é catalogado como "transporte" - incluindo aqueles nas mais variadas disciplinas - na especialidade do transporte (campo muito setorializado no mundo inteiro, por razões que não escapam

ao corporativismo nem à dedicação ao serviço público). É tarefa histórica, para compreendermos melhor aspectos internos do processo de urbanização continental; é exigência para atuar com sabedoria na direção e no gerenciamento da-queles sistemas; é necessidade prospectiva para avaliar as mudanças tecnológicas e sociais que devem acontecer nesse aspecto já vital da vida urbana.

Transformando essas perguntas em objetos de estudo, o fazer acadêmico produz conhecimentos internos e externos à ciência, ao submeter essas formulações hipotéticas a processos de pesquisa. Nossos resultados serão utilizados (ou não) conforme a justeza e pertinência de nossas elucubrações de transportes. Para afiançar relações entre conhecimento e prática, como modo de verificação dos veredictos, é necessário o vai e vêm da rua à garagem, da praça pública ao ateliê; razão pela qual já iniciamos esse debate no começo de uma pesquisa que precisa da confrontação iterativa e permanente

entre realidade e objeto, além do diálogo com os múltiplos especialistas que intervêm de modo prático neste tema.

Isso implica primeiro decompor níveis e enfoques diferentes daquelas visões leigas da realidade que nos são veiculadas. O enfoque sócio-econômico da realidade do transporte (e de outros aspectos da cidade, assim como dos serviços em geral) costuma isolar três atores na interpretação dos sistemas; esses não se reduzem aos seus simples (e às vezes sofisticados) aspectos técnicos; nem derivam-se simplesmente de uma "demanda" e "oferta" de uma mercadoria que, sendo um serviço, precisa de uma mediação do poder público para se realizar.

Ao iniciarmos uma sistematização do transporte urbano latinoamericano, propusemos uma interpretação do jogo dos atores onde combinar-se-ia a sua ambigüidade, revelada em comportamentos alternativamente fracos e fortes [Henry, 1985]. Poder-se-ia explicar cada si-

\* "Primeiro ateliê de pesquisa sobre empresas de ônibus" FGV: Palestra de coordenação do painel público sobre *Gestão empresarial do transporte urbano*, 10/4/92, in *Trajectoria e perspectivas de uma profissionalidade urbana: o universo das empresas de transporte por ônibus no Brasil*, Relatório das atividades 1991/92 ao CNPq, FGV/Orstom, Anexo II, pp. 233-237.

tuação local, cada conjuntura específica, a partir de uma combinatória particular: assim, na década passada, a estatização do transporte urbano de México-DF proveio da veledade de um poder pressionado pelos usuários a arrebatar o “polvo dos *camioneros*”; enquanto a desregulamentação do transporte em Santiago de Chile deu-se em momentos de grande prepotência dos *transportistas* nos quais a população não teve voz alguma; existem outras situações diversas, no marco de um patamar de realidades urbanas, sociais e setoriais comum a todos os países da região. Já foi feita a objeção de que a análise do caso brasileiro dificilmente se reduziria a simples jogo entre aqueles atores [Pacheco, 1985].

Pois bem, a dúvida é ainda válida, no momento em que evoluções de cada um desses atores apresenta no Brasil tendências bastante semelhantes às dominantes em outros países (segregação, privatização e atomização), ao ponto de podermos falar em um processo de “latino-americanização”. De modo recíproco, no processo de descentralização hoje manifesto em toda América Latina, chama a atenção a transferência da questão do transporte às prefeituras brasileiras, onde virou moda a “municipalização” - essa noção quase trans-partidária, embora não alcance consenso quanto ao

seu conteúdo concreto de uma cidade à outra (nem nos poucos quilômetros que separam Santo André de São Paulo...).

Sem desenvolvermos toda a problemática que vem enriquecendo esse esquema, a partir dos numerosos estudos do transporte urbano realizados por muitos pesquisadores nos últimos dez anos, vale lembrar alguns tópicos que justificam o fato de a reflexão acadêmica hoje estar com os pés na terra acertadamente no interior das empresas, embora correndo o risco de ficar presa às suas garagens privadas. Pois trata-se apenas de acertar (ou divagar) na busca das tendências que poderão marcar os sistemas de transporte ao fim deste século e início do próximo.

Com relação ao “viajante” [Fagnani, 1985] na cidade, a quem antes considerávamos como “usuário” [Affonso, 1987], três evoluções marcam o cenário latino-americano dos transportes, justificando mudar ambas as categorias na análise.

Em primeiro lugar, usuário não é uma palavra-ônibus suficientemente abrangente para incluir o automóvel, quando esse modo adquirir um lugar cada vez mais significativo na enorme quantidade de deslocamentos cotidianos gerados pelas formas e carências das grandes metrópoles latino-americanas; apesar de muitos

viajantes serem também dependentes deste modo de locomoção, que hoje já atinge mais da metade dos percursos em algumas cidades (em São Paulo, o carro próprio seria [Vasconcelos, 1988] uma arma de conquista da cidade pela classe média, por razões mais funcionais, econômicas ou existenciais, que simplesmente ideológicas ou culturais e com a cumplicidade de um Estado moldando para o trânsito individual o nosso espaço construído). Como outra expressão crescente do deslocamento individual, o ônibus também já não recebe tão enormes contingentes de cidadãos, obrigados, devido à crise econômica ou dos transportes, a usar os próprios pés para se deslocar, em parte ou na totalidade, nas macrodistâncias que enfrentam cotidianamente [Metrô SP, 1987].

Também não é mais simples usuário quem se desloca prioritariamente de ônibus, revoltado pelas condições de circulação de uma oferta insuficiente e inadaptada aos requisitos da vida moderna ou da sobrevivência no mal desenvolvimento (sem falar da reprodução ou espoliação [Kowarick, 1980] urbanas). Os cidadãos latinoamericanos continuam vítimas de uma multi oferta de um serviço precário [Figuroa & Henry, 1987], embora já tenham manifestado anteriormente as suas exigências de necessidade e dignidade: a

única reação possível amanhã será sob a forma de um traumático arrastão? Ficamos longe da positiva esperança tanto da racionalização dos fluxos da época de ouro do planejamento estratégico dos transportes rodoviários urbanos (cujá expressão máxima pode ter sido a invenção dos “comonores” da EBTU, promovidos em toda a América Latina como “trenes de buses”), como de uma auto-transformação da espontaneidade das massas em políticas alternativas [Moises & Alier, 1979]. E simplesmente, ao ter que combinar vários ônibus (ou modos), esperar, descer até o terminal, alcançar plataformas ou ser integrado (qual é o significado vivencial da emérita integração conceituada pelos transportes?) - “*suben, estrujen, bajen*” ordena o cobrador de Lima - que classe de viagem se está praticando assim?

Usuário é o termo corrente nas burocracias que dirigem as grandes empresas públicas quando operam, por conta própria, alguns segmentos ferroviários do transporte urbano latino-americano. Sem dúvida, é utilizado em referência a uma urbanidade mais ampla, com intenção mais de modernismo que de respeito se cada vez mais impera a “lei dos fluxos é dos estoques” na engenharia do transporte de massa. A atual preocupação com a opinião pública e o recurso aos peritos na pesquisa de-

sse traço humano, reflete *marketing* comercial ou político, ou bem ajuda a promover um vetor cultural novo? E difícil tarefa do ofício de transporteiro transformar nessa direção o empenho pela “qualidade” e construir sobre essa base uma noção de viajante; ainda mais quando, geralmente, o metrô, ou o trem, apenas faz parte de uma mesma viagem para a pessoa integrada em uma oferta que continua sendo plurimodal, já que deficitária de (em) qualquer modo.

Em resumo, o ônibus permanece como o modo principal de deslocamento nas cidades latino-americanas, apesar da concorrência do automóvel no segmentos mais desenvolvidos das mesmas, e enquanto tecnologias ferroviárias não possam crescer no ritmo acelerado das necessidades nem segundo as suas formas de expansão.

Na metrópole corporativa fragmentada [Santos, 1990], O transporte do cidadão reflete essas três tendências, que poderão ou entrar em conflito social ou se integrar no ideário e na prática dos viajantes.

Onde, então, se encontra o ônibus? Progressivamente, ele consegue se imporem substituição às tecnologias mais antigas e menos adaptadas às necessidades de deslocamento em massa. É verdade que as *kombis*,

*camionetas*, *jeeps*, *truffis*, *micros*, *lievres* e diversos outros *urbanitos* experimentam certo renascimento, quando um grande número de veículos comerciais latino-americanos se “suzukiaram” e “toyotaram” (não é só o conceito de gerenciamento em qualidade total que é japonês...). E a forma expansiva e segregacionista de crescimento das cidades assegura um radiante futuro a esse mercado. Mas é interessante observar também no setor “infomal”, “clandestino” ou “fantasmal”, a progressiva troca de veículos de porte pequeno por ônibus, mesmo se eles provêm dos segmentos mais convencionais da oferta (a lata que não é lata), desenvolvendo-se agora um mercado latino-americano de reutilização comercial de ônibus já amortizados.

Sem maior diferenciação externa que a idade dos chassis, essa tendência à generalização do Mercedes-Volvo-Scânia - brasileiro - em superar tanto o Pegaso argentino, o Dina mexicano ou o Girón cubano, traz importantes consequências organizacionais. Pois colocam-se outros termos para a concorrência entre setores convencionais ou não da oferta, além de alguma espiral de complementaridade entre ambos e de qualquer variação nas políticas de regulamentação pública, girando segundo as sucessões políticas no poder. De fato, pouca coisa distingue

o mau *pirata* do *dono* legal, se ambos operam os mesmos ônibus em condições bem semelhantes. E prossegue a “guerra pelo passageiro”, embora seja verdade que ambos setores oferecem serviços tão independentes (na propriedade) e autônomos (diante das leis e normas). Consequência, ou manifestação de um poder crescente do regulamentado, agindo em todas as cidades do continente (poder-se-ia falar em latino-americanização da oferta brasileira de transporte)?

A tecnologia do ônibus vem geralmente acompanhada de uma forma de operação e sobretudo de manutenção onde, seguindo a experiência histórica, necessita-se uma escala mínima de operação [Orrico, 1979]. Recomenda-se essa forma superior de organização empresarial tanto para poder dispor uma oferta conforme as altas variações temporais e especificações espaciais da demanda, como para assumir internamente as tarefas ligadas à manutenção dos veículos (em particular se é a motor diesel - ou mais recentemente, a gás natural). Ilusão ou preguiça, essa idéia aparece como um preconceito ao se olhar a realidade latino-americana, onde também se poderia assumir que a grande operação traz limitações neste contexto, sem chegarmos a concordar em que seria inadequada em função das características

tanto das cidades como dos seus sistemas de transporte [World Bank, 1980]. De toda forma, para além da situação prevaiente nas últimas décadas, nas quais reinou a pequena escala em quase toda a América Latina (com exceção do Brasil), apresenta-se hoje uma contra-tendência de as empresas crescerem. Reside aqui um importante debate para nós transporteiros.

Convinha primeiro registrar uma gama extremamente variada de unidades operacionais desses veículos, após a queda do modelo empresarial que vinha acompanhando a primeira importação de ônibus nos anos cinquenta: os *Blue Bird's* reformados dos Estados Unidos e sucedâneos, de segunda e, depois, de primeira mão. Alguns ainda transitam nas ruas de cidades latino-americanas enquanto aquelas empresas não têm mais importância alguma. A sua forma de empresa, diretamente privada ou herdada do municipalismo da primeira metade deste século, não deu certo diante da explosão da multipropriedade e de agilidade de veículos bem mais leves, não só para o seu trânsito nas cidades em pleno processo de urbanização, senão sobretudo para uma forma de operação *sui generis*, baseada na reunião de pequenos “transportistas” agrupados em associações, comitês, cooperativas ou outras formas. Nas décadas se-

guintes deu-se a mudança destes "artesãos" do transporte urbano em pequenos produtores de uma atividade mercantil simples, embora no setor de serviços não fabril. Paralelamente, foram abandonando o uso de veículos particulares comerciais, para se adotar o tão conhecido chassis de caminhão transformado para uso em transporte de passageiros urbanos. Até hoje, nos diferentes países da região, acrescenta-se uma carroceria local aos chassis importados, mesmo se se troca o motor a gasolina por um a diesel.

O esquema analítico dessa forma também *sui generis* de se organizar o serviço de transporte foi desenvolvido não tanto para parabenizar nem satanizar um sistema complexo articulando a níveis diferentes a operação, a manutenção o gerenciamento interno, a gestão sistêmica, a propriedade, a representação corporativa e a negociação com o poder público. Que esse modelo tenha a capacidade de responder com agilidade à demanda, de se adaptar às mudanças de uma urbanização emergente e de aceitar tarifas não proibitivas nem subsidiadas, chamou a atenção de especialistas internacionais [Armstrong Wright, 1985]. Mas o fato de que esse modelo se mostrasse instável, cíclico, involutivo, corporativista e de grande irregularidade em relação às neces-

sidades sociais e econômicas, levou a sérias dúvidas a respeito de sua capacidade de evoluir positivamente sem crises [Figuerola, 1990]. Pensou-se que ele, ao se ter instalado de forma hegemônica nas cidades latino-americanas após a saída dos *bondes* ou das empresas estatizadas na metade deste século, tivesse todas as características de uma inserção tão sólida na realidade urbana latino-americana, para se auto-reproduzir de forma permanente (com a exceção do Brasil, onde foi substituído nas últimas décadas por um esquema muito mais claramente empresarial).

Atualmente, os sistemas de transporte urbano vêm sofrendo os importantes impactos da crise econômica e dos esquemas de saída da mesma. Esses momentos são propícios à reestruturações que modificam o comportamento das múltiplas variáveis urbanas, além das suas dimensões macro-sociais e econômico-estruturais. É o caso dos "serviços de consumo coletivo urbanos" que, apesar de se organizarem em uma situação de crise endêmica no capitalismo dependente [Jaramillo, 1985], não ficam insensíveis aos acontecimentos desde que se implementaram políticas de ajuste estrutural impactando tanto a demanda como a oferta dos bens e serviços da cidade. Ou para manter certa ortodoxia analítica, redefinem-

se as variáveis no jogo entre os atores dos sistemas urbanos. Até se poderia conceituar que os três apresentam hoje um perfil baixo, sem que nenhum deles pretenda hegemonizar os sistemas. Daí certa impressão de deriva dos sistemas, ameaçados por involuções importantes: usuários desmobilizados até suportar uma grave queda da sua mobilidade cotidiana, poderes públicos renunciando às suas prerrogativas e transportadores abandonados a uma simples sobrevivência, para resumir rapidamente elementos básicos de um diagnóstico a ser mais aprofundado.

Essa situação não é um privilégio da América Latina, pois no mundo inteiro existem fórmulas de planejamento e regulamentação, que pareçam imutáveis, defrontando-se contra o problema do financiamento, numa crise muito acima dos próprios limites setoriais do sistema, pois procede da crise do modelo geral de acumulação e crescimento e do fim do "Estado de bem-estar social". Desde a insolvência pública para continuar assumindo um subsídio à atividade, até aspectos ecológicos e ambientais, uma série de problemas convergem no transporte urbano e questionam as fórmulas tradicionais. Nestes momentos, observam-se tendências novas de mercantilização dos serviços urbanos e da sua crescente

dominação por grupos de dimensão até internacional. Entre as saídas propostas, adquire muita importância a privatização, que não é apenas expressão de um neo-liberalismo sem critérios. Sem entrar no mérito desse modelo, mencio-namo-lo aqui para recolocar as nossas preocupações, e formular de novo nossa pergunta inicial: o transporte urbano latinoamericano seria tão específico a ponto de escapar das tendências predominantes no mundo inteiro?

Sob tal influência, há alguns anos levanta-se em toda a América Latina o tema da privatização, cujo conteúdo é difícil de entender num contexto onde há décadas predominam formas privadas do transporte (por mais de que não estejam organizadas de forma claramente empresarial, como exposto acima). E difícil compreendermos o que se pretende ou o que se manifesta atrás desse *leitmotiv*. A primeira vista, observa-se o descompromisso de Estados levados a desregularizar (o pouco que estava regulamentado, isto é, as tarifas), a desinvestir (até em obras ferroviárias com as quais se havia obtido créditos... e contraído dívidas internacionais), a abandonar os subsídios (que são mais a exceção que a regra em toda a América Latina e, nessa linha, a descentralizar (*id est* "municipalizar").

Na tradução mais simples da privatização, teme-se um ataque às empresas públicas de transporte (onde ainda existirem, no rodoviário pelo menos, e já no metrô de Buenos Aires). É um fato que nem sempre as próprias poderosas autoridades do Distrito federal do México saíram em defesa da monstruosa empresa pública monopolista de ônibus desta cidade. E a pressão pela produtividade, pela eficiência e pela racionalização do gasto público, são argumentos fortes para “acabar” com estes restos de uma agressiva presença pública no setor, vista como historicamente obsoleta. Mas o problema central não parece residir aqui, pois a “privatização” não é apenas uma afirmação político-ideológica, e as empresas privadas acomodaram-se bastante à intervenção paliativa e reguladora das empresas públicas.

Pois em terceira instância, a privatização parece ir de encontro à própria noção de empresa, pelo menos nos seus aspectos formais, enquanto a desregulamentação em enfoque a-estatal [De Soto, 1987: 103-141] parece, como assinala claramente o exemplo chileno, tentar maior atomização da gestão (embora não da propriedade, que fica oculta) do transporte, em múltiplas unidades operacionais sem a mínima coordenação, que manteve-se, mediante

fortes relações corporativas, vinculadas ao Estado. Ou seja, procurar-se-ia chegar ao desafio do possível e inviável negócio mercantilista numa atividade quer-se afastada de toda referência ao serviço público.

Quão durável é um tal esquema, cuja implantação se observa aqui e ali, e que perspectiva tem de se afirmar como estratégia de longo prazo? Pergunta de transporteiro, que deve também considerar os impactos econômicos e sociais desta proposta, nas famosas “externalidades” do transporte urbano. Pergunta endereçada também ao político, e em particular aos prefeitos, ou melhor, às administrações municipais, menos transitórias que eles: têm possibilidade de lidar com o arrastão dos clandestinos, hoje legitimados pelas tendências dominantes do pensamento (por exemplo, o prefeito Barrantes quis frear uma “calcutização” de Lima)?

No pano de fundo dessa evolução, surge uma outra tendência: a do crescimento do número de empresários que concentram a prestação do serviço do transporte em distintas cidades de vários países latino-americanos. Essa concentração precisa desenvolver formas empresariais superiores, tanto para assegurar o fluxo de um lucro econômico e financeiro cotidiano, com relação às regras do jogo capitalista,

como para difundir esse produto em atividades conexas ou colaterais da economia urbana em pleno processo de reestruturação. Faz-se referência aqui ao modelo brasileiro de empresa de transporte urbano, *sui generis* tanto na América Latina como no terceiro mundo, ou até mesmo nos outros.

Daí que nosso interesse de transporteiros dirija-se hoje para essa realidade, que já se fortaleceu neste país e se expande em outros. Daí que o nosso conhecimento da realidade gerencial da empresa pareça fraco, quer sejamos especialistas em transportes ou em administração de empresas. Pois trata-se de compreender a emergência de um novo modelo, que bem poderia significar uma mudança estrutural dos sistemas de transporte urbano, além das demais observações resenhadas anteriormente.

Uma mudança qualitativa da mesma magnitude que aquela que se deu nos anos cinquenta, na metamorfose do esquema de transporte latinoamericano? Uma evolução à qual, apesar de se manter sintonizada com as mudanças forâneas, a América Latina daria uma contribuição própria?

**R E F E R Ê N C I A S**

- Affonso, N. (1987). *Chega dc enrolação, queremos condução. Movimentos reivindicativos de transportes coletivos em São Paulo*, EBTU, Brasília, 2 t.
- Armstrong, Wright A. (1985). *Urban Transit Systems: Guidelines for the Examination of Options*, The World Bank, Washington, 43 p. + An.
- De Soto, H. & INLIDE (1987). *El otro sendero. La revolución informal*, éd. Oveja Negra, Col. Económica, Bogotá.
- Fagnani, E. (1985). *Pobres viajantes. Estado e transporte coletivo urbano - Grande São Paulo*, Tese de Mestrado, Universidade de Campinas.
- Figueroa & Henry (1987). *Les enjeux des transports dans les villes latino-américaines*, Synthèse INRETS n°6, Arcueil, 97 p.
- Figueroa, O. (1990). *Les politiques de transport en commun dans les villes d'Amérique latine*. Tese Doutoral, Paris XII, 431 p.
- Henry, E. (1985). "Enfoques para el análisis del transporte urbano en América Latina, in Henry & Figueroa (dir.), *Transportes y servicios urbanos en América Latina*, t. 1, CIUDAD-INRETS, Arcueil, pp. 33-51.
- Jaramillo, S. (1987). "El transporte colectivo en Bogotá: los límites de la informalidad", in *Transportes y servicios urbanos en América Latina*, op. cit., t. 2.
- Kowarick, L. (1979). *A espoliação urbana*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Metrô SP (1987). *Pesquisa Origem-Destino*.
- Moises L.A. & V.M. Alier (1978). "A revolta dos suburbanos, ou Patrão o trem atrasou", in Moises & al., *Contradições urbanas e movimentos sociais*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Orrico, R. (1979). *A economia de escala na indústria de transporte urbano por ônibus*, Tese de Mestrado, UFRJ-COPPE.
- Pacheco, R. (1987). "São Paulo anos setenta: o papel social dos transportes coletivos", in *Transportes y servicios urbanos en América Latina*, op. cit., t. 2.
- Santos, M. (1990). *Metrópole corporativa fragmentada O caso de São Paulo*, São Paulo, SEC-Nobel, 117 p.
- Vasconcelos, E. (1988) *Trânsito em São Paulo: análise socio-política da intervenção do Estado na circulação urbana*, Tese de Mestrado, USP-DCP, 378 p.
- World Bank (1980). *Urban Transport. Sectorial Policy*. BIRD, Washington.