

A evolução dos serviços de transportes coletivos e da mobilidade urbana na América Latina a partir de 1980: Os casos de Buenos Aires, Cidade do México, Rio de Janeiro, São Paulo e Santiago

5-Dinâmica urbana
Almeida, Raphael^(*)

1 - Universidade Federal do Rio de Janeiro | (*) Brasil

I. Introdução

Os serviços de transportes coletivos urbanos são essenciais para o funcionamento interno das cidades, tal fato não difere nas grandes metrópoles latino-americanas. A qualidade, a eficiência e o custo desses serviços são capazes de produzir um sério impacto na qualidade de vida e na renda das populações residentes nas cinco metrópoles analisadas. As desigualdades sócio-econômicas tão características das sociedades latino-americanas, encontram-se materializadas no espaço, “[...] estando este essencialmente vinculado como *locus* de reprodução das relações sociais de produção” (CORRÊA, 1995). Característica esta também reproduzida, na capacidade que cada grupo social possui para deslocar-se sobre o espaço.

Ao realizar-se uma análise sobre a evolução dos serviços de transportes coletivos e da mobilidade urbana, nas metrópoles latino-americanas selecionadas, de forma integrada aos processos que incidem sobre funcionamento interno das cidades, como: o ritmo da urbanização e da industrialização, além da inserção destas economias no sistema mundial torna-se imperativo, portanto, compreendê-los através de uma perspectiva geográfica e não somente através de uma simples análise técnica e operacional.

A crise generalizada do setor a partir da década de 1980 e o conseqüente aumento dos veículos motorizados particulares, notadamente o automóvel, e a emergência de pequenos operadores privados informais no setor de transportes coletivos urbanos se constituem em dinâmicas que devem ser observadas com atenção. Pois, cada qual, reflete as estratégias adotadas pelos diferentes grupos frente não somente à crise do sistema de transportes coletivos urbanos, mas fundamentalmente das economias latino-americanas (FIGUEROA, 2005).

O objetivo do presente trabalho consiste em analisar a evolução e crise dos serviços de transportes coletivos e da mobilidade urbana em Buenos Aires, Cidade do México, Rio de Janeiro, São Paulo e Santiago a luz do ritmo e das características gerais da urbanização e industrialização em seus respectivos países; da condição política e da regulamentação dos serviços de transportes coletivos urbanos; da crise destes serviços na região a partir da década de 1980; e das conseqüências da adoção de políticas neoliberais de abertura econômica na década subsequente no funcionamento interno dessas metrópoles e em especial no setor de transportes coletivos urbanos e finalmente serão apresentadas algumas considerações finais.

Ao longo do presente trabalho foram utilizados os conceitos geográficos de *espaço* (CORRÊA, 1995) – acima mencionado – de *segregação sócio-espacial* (CORRÊA, 1989), de *território* e *territorialidade* (SOUZA, 1995), o conceito de *circuito inferior da economia* (SANTOS, 1979) e, por fim, o conceito de *mobilidade urbana* (VASCONCELLOS, 2000).

Sobre a *segregação sócio-espacial* é relevante ressaltar que este fenômeno ocorre como conseqüência da capacidade diferenciada que cada grupo social possui para pagar por uma moradia, que varia de preço de acordo com o tipo e localização da habitação (CORRÊA, 1989). Portanto, é justamente nas áreas mais pobres do espaço urbano – favelas ou guetos – que o acesso, das populações aí residentes aos serviços de transportes coletivos se apresenta como essencial, pois caso contrário, a segregação entre os diferentes grupos sociais tende a se ampliar, devido à capacidade diferenciada que cada grupo social possui para deslocar-se sobre o espaço urbano, sendo esta capacidade proporcional à renda, como será visto posteriormente.

Já o conceito de *território*, pode ser definido de maneira geral como um “espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder” (SOUZA, 1995: 78). Ou seja, sempre que existirem regras que influenciem o comportamento humano em um determinado espaço, este pode ser definido como um território. Entretanto, para compreender profundamente o

significado do conceito de território é necessário analisar suas variantes como o *territorialismo* e a *territorialidade*. O primeiro pode ser definido como a estratégia utilizada para exercer o controle sobre um determinado território, e a última, remeteria a algo extremamente abstrato – aquilo que faz de qualquer território, um território – isto é, relações de poder espacialmente delimitadas e que operam sobre um substrato referencial (SOUZA, 1995).

O conceito de *circuito inferior da economia* (SANTOS, 1979), pode ser entendido como consequência da forte desigualdade social existente nos países subdesenvolvidos em relação às possibilidades que cada grupo social possui para satisfazer suas necessidades, o que por sua vez gera padrões diferenciados de consumo.

Para Milton Santos, o *circuito inferior* da economia pode ser entendido como “tradicional” – em oposição ao *circuito superior da economia* definido como moderno, produto da modernização tecnológica – embora seja “(...) difícil chamá-lo tradicional, não somente porque é um produto da modernização, mas também porque está em processo de transformação e adaptação permanente e ainda porque, em todas as cidades, uma parte de seu abastecimento vem, direta ou indiretamente, dos setores ditos modernos da economia”. (SANTOS, 1979: 31).

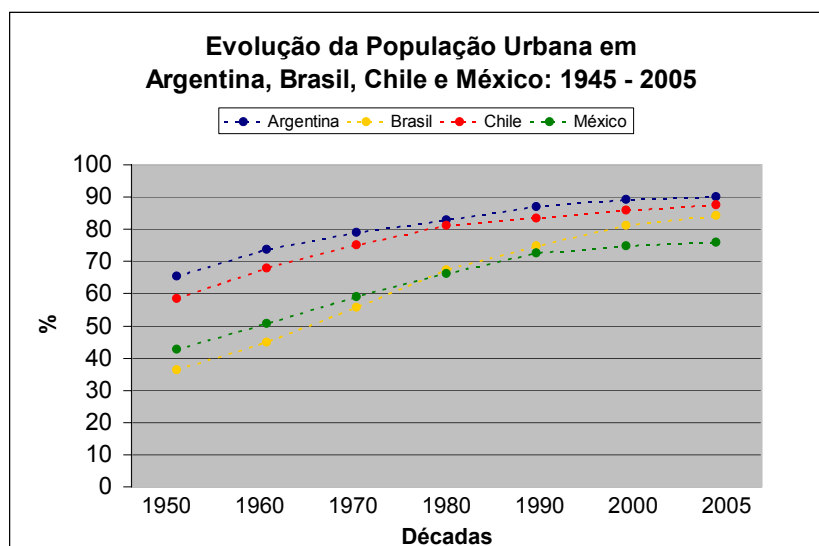
Para o referido autor, o *circuito inferior* é composto pelos serviços não modernos e o comércio de pequena escala voltados, sobretudo, ao consumo dos grupos menos abastados. Outra característica do *circuito inferior* é que este “(...) é o verdadeiro provedor de ocupação para a população pobre da cidade e os migrantes pobres sem qualificação” (SANTOS, 1979: 35).

Em relação, a *mobilidade urbana*, ou mais precisamente, a capacidade de deslocar-se sobre o espaço em função de condições físicas e econômicas, deve ser incorporado ao conceito de *acessibilidade*. Onde “(...) esta é aqui entendida como a mobilidade para satisfazer as necessidades, ou seja, a mobilidade que permite a pessoa chegar aos destinos desejados. Portanto, a mobilidade não é apenas a facilidade de cruzar o espaço, mas a facilidade de se chegar aos destinos”. (VASCONCELLOS, 2001: 41). De acordo com Lemos (2004), “(...) a importância da mobilidade, associada à acessibilidade, é destacada, quando ressalta que ambas fazem parte de um componente estratégico do desenvolvimento produtivo e na conformação física de uma cidade”. (RAIA JUNIOR, 2000 apud LEMOS, 2004: 49).

II. Ritmo e características gerais da urbanização na América Latina

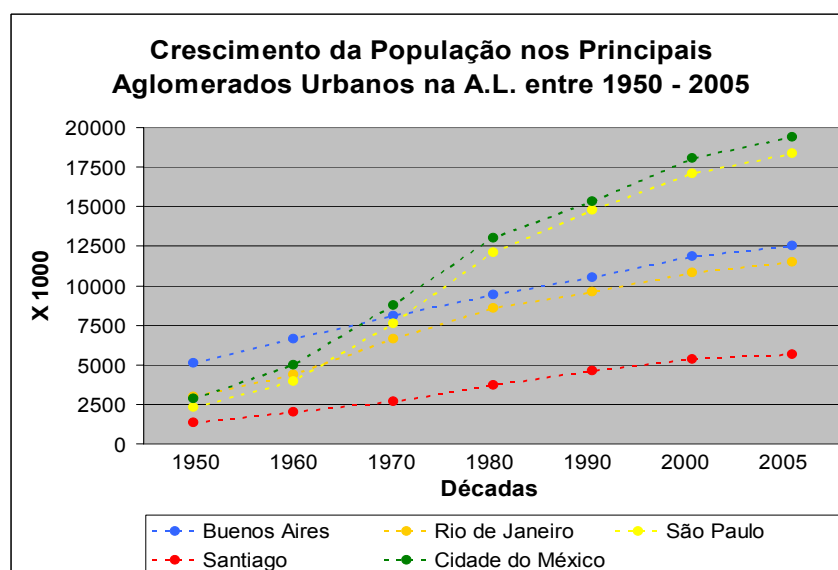
Após a Segunda Guerra Mundial, os investimentos externos, em especial norteamericanos, encontraram uma grande oportunidade para investir o excedente de capitais no desenvolvimento da incipiente indústria local, trata-se também de acordo com Castells (1983), de abrir novos mercados. O processo se acelerou nos países que já dispunham de certa base como Argentina, Chile e, sobretudo, Brasil e México. Vale ressaltar que nos dois primeiros a primeira fase de industrialização foi baseada em capitais estrangeiros e nos dois últimos a partir da mobilização da burguesia nacional utilizando os movimentos populistas.

O processo de urbanização na América Latina possui características singulares, não somente pela sua natureza, como também pelo seu ritmo (gráfico 1). Segundo Castells (1983), este processo se caracterizou por um crescimento acelerado, como consequência da “explosão demográfica”, devido à redução das taxas de mortalidade e principalmente a migração rural-urbana, sendo esta consequência de uma decomposição da sociedade rural ao invés de uma simples expressão de dinamismo da sociedade urbana.

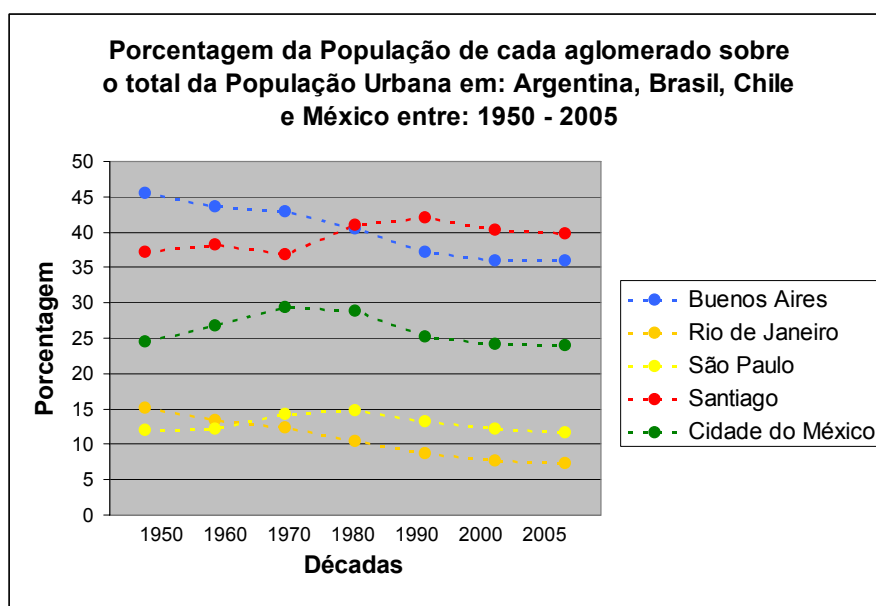


(Gráfico 1 – Elaborado por: Raphael Almeida – Fonte: ONU)

Este acelerado ritmo de crescimento urbano “(...) toma em geral a forma de um desequilíbrio na rede urbana de cada país, já que ela se concentra no aglomerado dominante, quase sempre a capital” (CASTELLS, 1983: 90). Dentre os países analisados, somente o Brasil, não se caracteriza por possuir um sistema urbano macrocefalo, dominado pelo aglomerado principal (Gráficos 2 e 3). Ao contrário dos demais países da região, os países aqui analisados – digam-se os mais industrializados – possuem certa correspondência entre o ritmo de urbanização e de industrialização.



(Gráfico 2 – Elaborado por: Raphael Almeida – Fonte: ONU)



(Gráfico 3 – Elaborado por: Raphael Almeida – Fonte: ONU)

Além das características anteriormente citadas podem ser adicionados a falta de empregos e serviços, como de transportes coletivos urbanos, para as novas massas urbanas o que conseqüentemente reforça a segregação *sócio-espacial* da população e polariza o sistema de estratificação no que diz respeito ao consumo (CASTELLS, 1983), como a aquisição de veículos particulares e até mesmo o uso dos transportes coletivos urbanos (tabela I), visto que a parcela população urbana que não possui renda, em teoria não terá como se deslocar em meios motorizados pelo espaço. Todavia, segundo Castells, “não há dúvida de que a ampliação do mercado de trabalho e o aumento da capacidade de efetuar investimentos públicos provocaram uma elevação do nível de vida e a realização de certos equipamentos coletivos” (CASTELLS, 1983: 103).

TABELA I: DISTÂNCIA PERCORRIDA POR PESSOA, MODO E RENDA NA RMSP, 1997.

Renda Familiar Mensal (R\$)	km/ Dia/ Pessoa Móvel			
	Público	Privado	A pé	Total
< 250	8,3	2,5	1,8	12,7
250 – 500	10,9	3,0	1,5	15,3
500 – 1000	11,7	4,5	1,2	17,4
1000 – 1800	11,3	6,7	1,0	18,9
1800 – 3600	9,2	10,9	0,7	20,8
> 3600	5,6	15,8	0,4	21,8

(FONTE: VASCONCELLOS, 2001).

É possível identificar que na faixa de renda mais alta predominam os deslocamentos realizados em veículos privados, estes por sua vez diminuem conforme decresce a renda familiar. Já os deslocamentos a pé predominam na faixa de renda mais baixa, decrescendo com o aumento da renda familiar. Já o transporte público possui uma característica interessante, embora seja evidente que o mesmo seja menos utilizado pelas faixas mais abastadas, no entanto, este atinge as maiores proporções entre as faixas médias e não na mais pobre, fato que pode ser explicado ao partir-se do pressuposto que parte da população pobre não tem acesso ao modo de transporte público, pois na maioria dos casos não possui renda suficiente, sendo esta a que em tese teria a maior relação de dependência com o mesmo. Por fim, vale ressaltar que as distâncias percorridas são igualmente proporcionais à renda.

III. A condição política e a regulamentação dos transportes coletivos na América Latina

De acordo com Barboza et al. (2003), “os aspectos envolvidos na formação de mercados de transporte público de passageiros são por demais amplos e complexos, além de envolver diversos aspectos, tais como regulamentação, capacidade industrial, nível de emprego, renda média da população etc., estes mercados são dinâmicos e se encontram em constante transformação”. (BARBOZA et al., 2003: 11)

Segundo Figueroa (1995), Henry (2000) e Vasconcellos (2001), desde o início do século passado a relação entre estrutura urbana e transporte deu-se em primeiro lugar em torno das companhias estrangeiras de transporte ferroviário e por bonde. Após a II Guerra Mundial, tornou-se muito difícil para estas companhias atenderem a crescente demanda pelo serviço, devido ao rápido crescimento urbano das cidades de Buenos Aires, Cidade do México, Santiago, Rio de Janeiro e São Paulo, como visto anteriormente, fato que possibilitou a emergência dos transportes coletivos urbanos sobre rodas, notadamente o ônibus e suas variações.

Conseqüentemente, todas essas cidades evoluíram para sistemas de transportes coletivos altamente dependentes dos operadores privados de ônibus com sistemas precários sobre trilhos, sendo a única exceção a Cidade do México. O automóvel particular também assumiu crescente importância devido ao processo de industrialização e de franco desenvolvimento econômico na região. Este fenômeno ganha impulso no Brasil a partir da década de 1970, tendo São Paulo como melhor exemplo. O mesmo processo pode ser identificado, embora com menos vigor em Buenos Aires e Santiago, pois a participação do transporte coletivo urbano permaneceu elevada em comparação com São Paulo.

As políticas de transporte cristalizaram as desigualdades, em um período caracterizado por regimes políticos autoritários e crises econômicas constantes. Os sistemas de ônibus permaneceram imersos em crises permanentes e os automóveis passaram a ocupar parcelas crescentes do espaço disponível à circulação, o que gerou profundas diferenças com relação às condições de transporte e acessibilidade, entre a parcela da população capaz de adquirir um automóvel e aquela que não era capaz (HENRY e FIGUEROA, 1985 apud VASCONCELLOS, 2001) e (VASCONCELLOS, 2001).

Ou mais precisamente nas palavras de Vasconcellos: “Essas reorganizações espaciais eram parte de um projeto mais amplo de reorganização regional, que incluiu novos sistemas rodoviários, novos aeroportos regionais e sistemas de telecomunicações inteiramente modernizados, como esforços para criar e sustentar um mercado nacional” (VASCONCELLOS, 2001: 163). A partir da década de 1980, com a crise econômica que assolou a região e a intensificação do processo de globalização, esta forma de se conceber e gerir o sistema de transportes coletivos urbanos pelo do Estado entra em colapso – as causas e conseqüências desta crise serão abordadas e discutidas no capítulo a seguir.

De acordo com Vasconcellos (1996), o processo da oferta de transporte coletivo apesar das diferenças entre os inúmeros contextos políticos, sociais e tecnológicos, parece apresentar um ciclo comum de fases ao logo do mesmo. Alternam-se de maneira geral, momentos de maior e de menor regulamentação do setor de transporte público e a questão da oferta privada ou pública, torna-se fundamental para a compreensão da situação presente.

O ciclo proposto por Gómez-Ibáñez e Meyer *apud* Vasconcellos (1996), serviu de base para a formulação das idéias deste último autor. De maneira simplificada este ciclo consiste em dez fases, são elas:

QUADRO I: CICLO PROPOSTO POR GÓMEZ-IBÁÑEZ E MEYER

1. Em uma fase empreendedora, quando indivíduos começam a oferecer os serviços – geralmente com um ou dois veículos cada;
2. Ocorre uma consolidação da oferta privada, com a formação de algumas associações ou cooperativas;
3. O governo passa a regulamentar tarifas e franquias de serviços de forma a controlar a entrada no serviço e as rotas operadas;

4. Em quarto, há um declínio gradual na rentabilidade do negócio privado;
5. Em quinto, ocorre uma desistência da iniciativa privada em continuar no negócio;
6. O poder público assume o serviço;
7. O governo passa a subsidiar o serviço para atender à crescente demanda, ou manter as tarifas num certo nível;
8. A eficiência decai e os custos aumentam;
9. Surge o dilema entre cortar subsídios, aumentar as tarifas ou cortar serviços;
10. E por fim, a operação do serviço retorna à área privada.

De acordo com Vasconcellos (1996), este ciclo apresentado possui duas deficiências, a primeira estaria relacionada ao fato de assumir de maneira implícita que a regulamentação é a responsável pela crise no setor. A segunda estaria ligada ao fato deste ciclo não explorar fases críticas definidas pelo autor como essenciais, que poderiam facilitar uma análise complementar sobre a grande diversidade de casos existentes nos países em desenvolvimento. Para tal, o autor propõe três subciclos.

O primeiro destes subciclos foi alcunhado por Vasconcellos (1996) como de “ciclo selvagem” vindo a substituir a segunda fase do ciclo de Gómez-Ibáñez e Meyer, aonde ocorre uma consolidação da oferta privada, com a formação de algumas associações ou cooperativas. Este subciclo também pode ser descrito em fases, de maneira simplificada são elas:

QUADRO II: O “CICLO SELVAGEM” PROPOSTO POR VASCONCELLOS (1996)

1. Refere-se ao momento em que indivíduos começam a operar seus veículos frente à demanda não-atendida;
2. Os operadores obtêm receitas elevadas e em pouco tempo são capazes de ter mais veículos;
3. A rentabilidade atrai outros indivíduos, aumentando a oferta de veículos;
4. A receita média por veículo começa a cair;
5. A maioria dos operadores continua, mas passa a enfrentar o dilema de como cortar custos e aumentar a receita;
6. A maioria opta por reduzir custos, diminuindo a qualidade do serviço (segurança, eficiência e confiabilidade).
7. Aqueles que podem organizar-se em grupos, aumentam a receita por meio de três ações principais: formam associações e cooperativas impedindo a entrada de novos operadores e excluindo aqueles que não aceitam as novas regras, as cooperativas passam a ser organizadas, na maioria dos casos, com o apoio de policiais corruptos e, em muitos casos, com o apoio de grupos ligados a atividades ilícitas;
8. O padrão mais comum é aquele dos grupos que se formam nos corredores de alta demanda, o uso da violência e a cobrança de proteção são frequentes;
9. Algumas cooperativas são fictícias, servindo como “ponta” de venda de acesso a este negócio, com ajuda de políticos e burocratas corruptos;
10. Por fim, o resultado é que o mercado é dividido entre máfias que podem coexistir de maneira pacífica ou não, ocorre, portanto, um monopólio privado em substituição a um monopólio público legal.

O segundo subciclo, segundo Vasconcellos (1996), é aquele que descreve a perda de qualidade do serviço oferecido por uma empresa pública, o autor definiu este como o “ciclo corporativista” vindo a complementar a fase sete do ciclo de Gómez-Ibáñez e Meyer. De maneira simplificada, este pode ser descrito através das seguintes fases:

QUADRO III: O “CICLO CORPORATIVISTA” PROPOSTO POR VASCONCELLOS (1996)

1. Formação de uma empresa pública para suprir o transporte público;
--

2.	Pressões políticas e falta de controle público, que podem ser agravados por crises econômicas, permitem um aumento constante no número de empregados e a queda na eficiência geral;
3.	A produtividade do sistema é reduzida devido a uma política clientelista que aumenta de forma irracional a oferta de serviços;
4.	Benefícios e aumentos de salário são concedidos de maneira indiscriminada pelos trabalhadores destas empresas públicas;
5.	O caminho para a insustentabilidade do sistema inicia-se, com a redução contínua da eficiência que leva a aumentos bruscos nos déficits operacionais e a mais pressões para o aporte de recursos, formando um “ciclo vicioso”;
6.	Por fim, as condições críticas e pressões externas fazem com que o serviço seja entregue ao setor privado.

O terceiro e último subciclo proposto pelo referido autor seria o “ciclo da irresponsabilidade”, refere-se ao processo de deterioração de um serviço operado pela iniciativa privada sob regulamentação pública. Este é o caso do Brasil, que segundo o autor: “(...) [possui] o maior sistema regulamentado de ônibus do mundo nesta condição”. E continua: “(...) a situação típica no Brasil é a da cidade que é servida por um operador segundo contratos ou acordos com validade em torno de dez anos e que podem ser prorrogados. Apenas em grandes cidades há mais de um operador, normalmente responsável por uma determinada área” (VASCONCELLOS 1996). De maneira simplificada este subciclo pode ser descrito:

QUADRO IV: O “CICLO DA IRRESPONSABILIDADE” PROPOSTO POR VASCONCELLOS (1996)

1.	Órgão Público define as condições desejadas;
2.	O setor privado inicia a operação;
3.	O controle e a fiscalização se tornam deficientes;
4.	Os operadores otimizam o lucro em detrimento da qualidade;
5.	Os operadores não cuidam das necessidades dos usuários;
6.	A falta de prioridade nas vias reduz a confiabilidade no serviço;
7.	Os usuários passam a procurar serviços alternativos;
8.	Por fim, operadores ilegais servem o novo mercado.

A análise dos ciclos de regulamentação dos serviços de transportes coletivos urbanos torna possível a constatação que a dinâmica destes serviços é por demais complexa, logo, tanto o excesso quanto a falta de regulamentação por parte dos órgãos públicos, não são capazes por de resolver as deficiências existentes neste setor. Pois a dificuldade em se regulamentar estes serviços reside na compreensão tanto da velocidade, quanto da intensidade dos processos que incidem sobre a produção e a transformação do espaço urbano. Fenômenos estes que muitas vezes não possuem sua origem no espaço interno das cidades, mas que se articulam com dinâmicas existentes em escalas geográficas mais amplas.

IV. Causas e conseqüências da crise do setor de Transportes Coletivos na América Latina

A crise enfrentada pelo sistema de Transportes Coletivos durante a década de 1980 no Brasil, também afetou os outros países analisados, o que por sua vez veio a gerar, uma queda da mobilidade urbana, da eficiência dos serviços prestados, um aumento do transporte individual – notadamente o automóvel – e das tarifas.

Esta crise sofrida pelo setor de transportes coletivos está relacionada às profundas transformações econômicas sofridas pelos países da região, que em um contexto de grave crise econômica durante a década de 1980 e de intensificação do fenômeno da globalização, adotaram estratégias para a abertura de suas economias, até então fortemente reguladas pelo Estado,

através da introdução de políticas neoliberais (FIGUEROA, 2005). De acordo com o referido autor:

“Nas grandes cidades da região se verificam transformações produtivas nas quais, as atividades de serviços ganham maior importância com a diminuição do emprego formal e da atividade industrial. Do ponto de vista espacial, a introdução das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação e a maior demanda pelo solo urbano produzem igualmente transformações na urbanização, expressas principalmente em processos de expansão desorganizados se observados de acordo com as modalidades tradicionais de crescimento das cidades”. (FIGUEROA, 2005: 42).

Até aqui é possível observar que a escala se constitui em uma importante ferramenta para a compreensão da crise no setor de transportes coletivos, pois esta crise não é somente uma expressão da tomada de decisões em escala local somente, mas também em escalas geográficas mais amplas, como pelas autoridades nacionais, além do fenômeno de globalização que atua em escala internacional.

Segundo Figueroa (2004), o sistema de transporte público na América Latina, baseado principalmente no ônibus, conseguiu uma relativa estabilidade que perdurou por mais de quarenta anos, até a década de 1980, onde “sua estabilidade de longo prazo se fundava em uma instabilidade de curto prazo”. Este sistema sobreviveu em um ambiente de forte e complexa regulação, que se sintetizava em um rígido controle tarifário e em uma grande liberdade para a definição do nível de serviço e uma rentabilidade mais ou menos constante apesar da existência de inflação de custos.

De acordo com o autor, esta prática produziu um comportamento cíclico do setor, com momentos de alta rentabilidade e expansão da oferta e momentos de baixa rentabilidade e contração do sistema, em contextos de economias inflacionárias que durante muitos anos caracterizaram a região, estes ciclos foram apresentados e discutidos anteriormente com base em Vasconcellos (1996).

TABELA II: PARTICIPAÇÃO DOS TRANSPORTES COLETIVOS NOS DESLOCAMENTOS
MOTORIZADOS NAS METRÓPOLES LATINO-AMERICANAS EM 1980

Cidade	Viagens / dia (milhões)	Viagens em transportes públicos (milhões)	Participação do transporte público (%)
Buenos Aires	16,4	10,9	66
São Paulo	20,5	11,3	55
Rio de Janeiro	11,5	9,0	78
Cidade do México	39,7	33,0	83

(Fonte: FIGUEROA, 1995)

Para entender a verdadeira dimensão da grave crise econômica que assolou a região durante a década de 1980 é preciso analisar, mesmo que de maneira breve, seus impactos nos diferentes setores da economia e no funcionamento interno das cidades. Esta crise produziu uma redução do nível de emprego industrial e um aumento da oferta no setor de serviços, com altos níveis de emprego informal e de desemprego.

A *descentralização das atividades* torna o espaço urbano mais complexo, com a emergência de núcleos secundários e dos subúrbios, com menores taxas de densidade, exigindo uma maior flexibilidade dos meios de transportes. A rigidez e o elevado custo dos investimentos nos meios sobre trilhos, caso do metrô, faz com que este sistema seja menos viável – em uma perspectiva de investimentos a curto prazo – em comparação com os modos sobre rodas, como os ônibus e o automóvel.

A introdução de políticas liberais reduziu o papel do Estado não somente no setor de transportes coletivos, mas em toda a economia, o que promoveu a redução dos subsídios e a privatização das empresas públicas que atuavam neste setor.

Até o final da década de 1970 existiam empresas públicas que atuavam neste setor na Cidade do México, Santiago, São Paulo, Rio de Janeiro, Buenos Aires. O fim dessas empresas

foi decretado em um intervalo de aproximadamente dez anos, como resultado das novas políticas públicas para o setor, boa parte foi dissolvida ou privatizada por falta de financiamento público para manter a sua operação, devido aos grandes déficits financeiros.

O caso mais emblemático desta situação é o da CTC de São Paulo que possuía déficits operacionais por ano na ordem US\$ 500 milhões (aproximadamente 20% do orçamento do município de São Paulo), a demanda por seus serviços havia caído de 600 milhões de passageiros anuais em 1985 para 426 milhões em 1992 – queda de aproximadamente 30% – a privatização da empresa foi decretada em 1994. (FIGUEROA, 2005).

Outros exemplos poderiam ser citados como o da ETC (Empresa de Transportes Coletivos) de Santiago dissolvida por problemas financeiros e o da empresa mexicana Ruta 100, também afetada por uma forte crise financeira devido à decisão por parte das autoridades públicas em cortar os subsídios oferecidos para a mesma, que se encontrava envolta em problemas trabalhistas, e que acabou por decretar falência quando sua participação nos deslocamentos na capital do país caiu de aproximadamente 50% do total em meados da década de 1980 para aproximadamente 10% no início dos 1990. Em Buenos Aires as taxas de ocupação do transporte público caíram aproximadamente 25% entre 1992 e 1996 (FIGUEROA, 2005).

A crise econômica produziu uma queda na mobilidade e conseqüentemente uma diminuição na demanda por viagens, que se expressou em uma redução das taxas de ocupação dos ônibus o que foi agravado pelo crescimento da oferta de outros modos de transportes coletivos, com a entrada de novos operadores que possuíam fortes características de informalidade (FIGUEROA, 2005). A redução dos custos de operação, como visto anteriormente, foi realizada através de uma maior degradação do sistema e em segundo lugar através de uma intensa prática de reajustes tarifários.

Com a simples dissolução ou privatização das antigas empresas de transporte público tornou-se possível um menor controle regulatório que se exerce sobre o serviço, o que acaba por fomentar o aumento das tarifas em geral. Estes aumentos possuem um impacto muito maior no orçamento das famílias mais pobres, todavia, este fenômeno tem sido bastante generalizado na região. Em Santiago o custo transporte público chegou a representar mais de 17% do salário mínimo mensal no final dos anos 1980. (FIGUEROA, 2005). Um salário mínimo mensal em São Paulo gastava cerca de 10,6% com a compra de passagens em 1974, já em 1989 cerca de 20,4% e em 1995 cerca de 35% (VASCONCELLOS, 1996). Na cidade do México os reajustes tarifários realizados durante 1992 significaram um aumento dos gastos com transporte no orçamento familiar de 12% a 23% e a quase 40% em 1995 (SANCHÉZ, 1995 apud FIGUEROA, 2005). Em Buenos Aires a tarifa em pesos argentinos constantes aumentou quase 70% entre 1992 e 1996 (FIGUEROA, 2005).

Outra conseqüência da crise do setor foi o aumento nas taxas de uso do automóvel em todos os países analisados, todavia, com ritmos e intensidades variados. A tabela II ajuda a ilustrar este aumento.

TABELA III: EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DE VIAGENS EM AUTOMÓVEL: 1986 - 1990

Cidade	1986 (%)	1990 (%)	Taxa de Crescimento/ ano
Buenos Aires	17	34	18,9
Santiago	18	21	3,9
São Paulo	35	45	6,5

(Fonte: Figueroa 2004)

De acordo com Figueroa (2004), este aumento está relacionado com as políticas neoliberais que reduziram os custos dos veículos, peças e equipamentos importados, o que fez o custo de se adquirir um automóvel reduzisse sensivelmente na região. Este fenômeno foi muito mais forte nos anos 1990, gerando uma situação que embora se expresse em todo o mundo, na América Latina existe a particularidade de não se encontrarem condições urbanas apropriadas, como viabilidade, gestão de trânsito, estacionamentos entre outros, para suportar este crescimento explosivo nos últimos anos. A abertura comercial neste período, também permitiu a importação de veículos baratos adaptáveis ao transporte público, este fenômeno e sua dimensão serão tratados a seguir.

V. A evolução do transporte informal na América Latina

A entrada de novos empresários no setor de transportes coletivos urbanos foi conseqüência da redução do emprego público e da conseqüente demissão de muitos funcionários que atuavam nesta área (FIGUEROA, 2005). O setor de transportes coletivos urbanos se tornou uma alternativa viável para esta parcela da população, devido à grande desregulamentação existente a partir da década de 1990. Segundo o referido autor, boa parte desses ex-funcionários usaram parte de suas indenizações trabalhistas para a compra de veículos, como: táxis, vans, furgões, entre outros.

O Estado teve um papel importante através da redução dos impostos de importação de veículos e uma maior liberalização do tipo e da qualidade dos mesmos, que acabaram por se constituir em fatores secundários que permitiram a expansão da oferta, em especial de veículos pouco adaptados para o transporte coletivo. Surgiam, portanto, as condições necessárias ao que Milton Santos (1979) definiu como *círculo inferior de economia*, como serviços não-modernos, de pequena escala, direcionado aos grupos menos abastados, além de ser um fornecedor de ocupação para a população não empregada.

É importante ressaltar, desde já, que a existência de operadores de transporte informal ocorria no Brasil, ou mais precisamente na cidade do Rio de Janeiro desde os primeiros anos da década de 1980. Através de veículos de pequeno porte (VPP) – neste caso predominavam os veículos do tipo Kombi, alcunhados de “cabritinhos” – que ligavam as favelas ao centro dos bairros (BRASILEIRO apud BARBOZA et. al., 2003). Entretanto, a partir de meados da década de 1990 é que esse modo de transporte passa a assumir significativa importância em inúmeras cidades brasileiras, em especial nos grandes centros urbanos (BARBOZA et. al., 2003).

Desde então esse serviço passou a ser visto como o principal responsável pela diminuição do número de usuários dos transportes coletivos regulares, todavia, essa diminuição também está relacionada com a crise que o setor enfrentou entre as décadas de 1980 e 1990, que resultou em uma queda na qualidade do serviço prestado, pois em uma escala nacional observase não somente um aumento no número de passageiros transportados por VPP, mas também a um aumento no número de automóveis em circulação e nos deslocamentos realizados a pé. Esse fenômeno também foi observado por Figueroa (2004, 2005) e por Vasconcellos (1996, 2001), o primeiro ao observar a redução da mobilidade urbana na América Latina e o último nos países em desenvolvimento.

Como brevemente exposto anteriormente o aumento do número de VPP no Brasil e nos demais países analisados, (Quadro V):

QUADRO V – CAUSAS DO AUMENTO DOS VPP’S NA A.L.

1. Ao processo de abertura econômica na região a partir da década de 1990, que proporcionou a entrada de veículos importados a preços mais atraentes e facilidades de financiamento, além da valorização do Real, no caso brasileiro frente ao dólar que tornou estes artigos mais acessíveis;
2. A onda de demissões que por sua vez gerou uma série de pequenos investidores que utilizaram suas respectivas indenizações trabalhistas para investirem no mercado ilegal de transportes;
3. A crise no setor de transportes regulares que gerou uma diminuição na qualidade do serviço prestado e a pouca ou nenhuma fiscalização exercida por órgãos gestores frágeis e/ ou omissos, produziu um interessante nicho de mercado.

(Fonte: BARBOZA et. al. 2003)

De acordo com Araújo apud Barboza et. al. (2003), ao analisar o crescimento do setor ilegal de transportes no Brasil, este estaria relacionado: “(...) ao baixo investimento inicial, a alta

rentabilidade nos primeiros anos, a algumas características operacionais e tecnológicas presentes no transporte ilegal que trouxeram a boa aceitação por parte dos usuários, a força política da categoria principalmente na esfera municipal e estadual e as relações obscuras com órgãos fiscalizadores que promovem “trocas de favores” entre ilegais e órgãos gestores e entre ilegais e a polícia”.

Figuroa (2004, 2005), também analisa a evolução dos sistemas de transportes coletivos urbanos informais na região. Este fenômeno pode ser observado tanto no México, quanto no Chile e na Argentina, todavia, a expressão mais impressionante deste fenômeno ocorre na Cidade do México, onde segundo Figuroa, as autoridades adotaram uma “política” de tolerância, ou mais precisamente de leniência em primeiro lugar, e de legalização posteriormente em relação a estes pequenos operadores, “(...) ao ponto que os modos de alta capacidade (metrô, trolebus e ônibus) que em 1983 concentravam 67% da demanda, caíram para 24% em 1997, sendo esta diferença preenchida por serviços de kombis, micro-ônibus e táxis coletivos” (FIGUEROA, 2005: 46).

Em Santiago, os quase 7.000 táxis coletivos que existiam em 1990, antes da concessão para os serviços de ônibus, aumentaram para mais de 13.000 no ano 2000, enquanto que a frota de ônibus diminuiu de cerca de 13.000, para pouco mais de 8.000 veículos no mesmo período (FIGUEROA, 2005). Em Buenos Aires, com suas “históricas cinco linhas de metrô”, nas palavras de Etienne Henry, não renovadas viram sua demanda diminuir de cerca de 2 milhões de viagens por dia ao final da década de 1970, para pouco mais de 1 milhão em 1992. Durante este mesmo intervalo o número de viagens de ônibus caiu de cerca de 8 milhões para 7 milhões de viagens por dia (HENRY, 2000). A seguir será exibido um quadro (VI), ilustrando os mais diversos tipos de veículos utilizados para transporte informal na A.L.

TABELA IV – SISTEMAS DE TRANSPORTE INFORMAL OU PRECÁRIO NAS CIDADES ANALISADAS

Cidades	Micro-ônibus	Táxis Coletivos	Vans	Motos
Buenos Aires	X			
Cidade do México	X	X		
Santiago		X		
Rio de Janeiro			X	X
São Paulo			X	

(Fonte: Adaptado de FIGUEROA 2005)

De acordo com Santos et al. *apud* Barboza et al. (2003), diante da significativa presença dos VPP e da consolidação desse mercado perante aos usuários, três diferentes tipos de reações são adotadas pelas autoridades, essas serão apresentadas abaixo (quadro VI).

QUADRO VI – AS REAÇÕES DAS AUTORIDADES PÚBLICAS FRENTE OS OPERADORES DE VPP

1. Preservação do <i>status quo</i> anterior à entrada dos informais, fazendo uso do controle policial para banir os ilegais;
2. Intimidação sem muita ênfase frente à entrada de ilegais e regulamentação de alguns deles;
3. Apatia e indefinição de sua posição. A indiferença ou a demora em se adotar uma posição gera o aumento do número dos informais, resultando em uma maior dificuldade em solucionar o problema.

(Fonte: SANTOS et al. *apud* BARBOZA et al., 2003)

Algumas características do setor informal de transportes coletivos podem ser apresentadas com base nos trabalhos realizados por Barboza et al. (2003), na cidade do Rio de Janeiro, seriam elas:

- É possível ingressar no setor de forma individual e independente de outros operadores, ou agrupado em cooperativas;
- É comum a delimitação de áreas de influências, ou *territorialidades*, por parte das cooperativas que geralmente podem utilizar-se de métodos violentos;

- As cooperativas geralmente adotam uma estrutura organizacional hierárquica. Também existem regulamentos internos nestas cooperativas de forma a orientar o comportamento de seus membros;
- Taxas de adesão e manutenção são cobradas pelas cooperativas aos operadores;
- O setor do transporte ilegal está, sem exceção, dominado pelo setor privado;
- Nos últimos anos existem evidências de que vem crescendo a formação de pequenas frotas por um único proprietário;
- É comum o uso de terminais sejam eles públicos e privados e para organizá-los é necessário o emprego de despachantes;

Os transportes coletivos urbanos informais possuem uma característica muito peculiar para o geógrafo, que é a expressão espacial deste serviço. Este se concentra onde as condições políticas, sócio-econômicas e de infra-estrutura são favoráveis para o desenvolvimento deste tipo de atividade, ou seja, onde o Poder Público encontra-se pouco presente, materializando-se na ausência de fiscalização de trânsito e de infra-estruturas básicas – como de transportes – logo, a frágil condição sócio-econômica destas populações as tornam potenciais usuárias deste tipo de serviço, esta característica torna-se ainda mais dramática quando levamos em consideração o fato de que aqueles que não possuem renda não são capazes de realizar deslocamentos motorizados pelo espaço. As favelas brasileiras são um excelente exemplo de um *território* urbano que se localiza próximo as áreas com potencial de empregos, mas que não são atendidas pelos operadores formais de transportes coletivos.

Na cidade do Rio de Janeiro fatos recentes parecem indicar a existência de perigosas relações entre os empresários do setor de transportes coletivos de pequeno porte (VPP) com algumas atividades ilícitas. Este tipo de ligação exige grande atenção não só por parte do Poder Público, como de toda a sociedade.

VI. Considerações Finais

Em relação à redução da mobilidade urbana nas cidades analisadas, de acordo com o professor Marcos Cintra da FGV em entrevista à coluna da jornalista Miriam Leitão no Jornal “O Globo” de quinta-feira, 27/03/2008, ao comentar sobre o caótico trânsito de São Paulo, levanta algumas questões interessantes. Ao quantificar os impactos do trânsito para a população e a cidade ele considerou as três horas de tráfego parado pela manhã e as outras três no fim da tarde e uma perda de dois salários mínimos mensais. Pela manhã, na cidade, o engarrafamento chega em média a 80 quilômetros e à tarde a 120 quilômetros. Feita a conta “(...) o professor chegou à conclusão de que o custo de oportunidade – o que cada pessoa poderia estar produzindo em vez de estar ali imóvel – é de R\$ 27 bilhões anuais. É o que todas essas pessoas juntas estariam deixando de ganhar”.

Segundo o professor de engenharia de transportes da COPPE/UFRJ Ronaldo Balassiano, em entrevista ao Jornal “O Globo” de domingo, 06/04/2008, as horas de trabalho desperdiçadas no trânsito das principais vias da cidade, seja ao volante do próprio carro ou dentro dos ônibus, geram um prejuízo que pode chegar a R\$ 12 bilhões por ano, o equivalente a 10% do PIB da cidade. O cálculo considera o valor médio da hora trabalhada e os gastos a mais com combustíveis. Os dois casos citados servem para dimensionar as perdas econômicas devido aos congestionamentos, da ordem de bilhões de dólares ao ano, raciocínio que pode ser aplicado às demais cidades latino-americanas analisadas.

As cidades de Buenos Aires, Rio de Janeiro, São Paulo e Cidade do México possuíam renda per capita inferior a US\$ 10.000,00 no ano de 1995 e taxas de motorização privada acima de 30%, sendo que a Cidade do México alcançara neste período uma taxa de quase 50%. Se um cenário de aumento da renda per capita na região for mantido, logo é possível imaginar que a participação do automóvel no total dos deslocamentos nestas cidades também deve aumentar, afastando as cidades latino-americanas da situação ideal, onde o automóvel teria menos de 40% de participação modal, segundo a proposta do Banco Mundial (SYSTRA H. e SYSTRA A., 2006).

As autoridades devem levar em consideração, segundo relatório do Banco Mundial – *Cidades em Movimento (Cities on the Move)* – as pessoas que vivem muito longe do local de trabalho geralmente em locais mais baratos, mas que incorrem em custos financeiros mais altos e de tempos mais longos com deslocamentos. Em algumas áreas na cidade do Rio de Janeiro e de São Paulo, essas populações menos abastadas são empurradas para áreas mais remotas que distam cerca de 30 a 40 quilômetros do local de trabalho – dinâmica da segregação *sócio-espacial* (CORRÊA, 1989) – logo o tempo de deslocamento na cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, pode chegar a mais de 3 horas para estes grupos.

Outra questão a ser levada em consideração é poluição do ar causada pelos deslocamentos em meios motorizados em países em desenvolvimento, que segundo o mesmo relatório do Banco Mundial contribui para a morte prematura de mais de meio milhão de pessoas por ano em todo o mundo e impõe um custo econômico que chega a 2% do PIB desses países. O painel Intergovernamental sobre a Mudança Climática (IPCC) entende que os países em desenvolvimento sofrerão perdas equivalentes de 5 a 9% de seu PIB, se o nível de emissão de CO₂ dobrar nessas cidades.

Ao longo do trabalho foi possível observar que inúmeras variáveis são capazes de influenciar o setor de transportes coletivos urbanos. A capacidade de identificá-las e compreendê-las torna-se um pressuposto essencial para todo formulador de políticas para o setor. É preciso levar em consideração que os fatores que influenciam este setor estão em constante mudança, como: o nível de emprego, renda e escolaridade da população; a expansão do tecido urbano e o surgimento de núcleos secundários. Logo as políticas públicas para o setor devem ter também a capacidade de se adaptarem a estas mudanças, que influenciam na organização interna das cidades.

Referências Bibliográficas

BANCO MUNDIAL (2003) *Cidades em movimento: Estratégia de transporte urbano* do Banco Mundial. São Paulo: Sumatra Editorial, 2003.

BARBOZA, Karla; FERREIRA, Eric & ORRICO FILHO, Rômulo (s/d): *Transporte Alternativo: Características de mercados emergentes*. COPPE, UFRJ. Rio de Janeiro, Disponível em: <http://www.geocities.com/qqbis/alternativo/transportealternativo.PDF>

CASTELLS, Manuel (1983): *A Questão urbana*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1983. 590pp.

CORRÊA, Roberto Lobato (1989): *O espaço urbano*. São Paulo. Editora Ática.

CORRÊA, Roberto Lobato (1995): Espaço: um conceito-chave da Geografia. In: CASTRO, Iná E. de, GOMES, Paulo C. da & CORRÊA, Roberto L. (orgs.). *Geografia Conceitos e temas*. 7ª ed. – Rio de Janeiro, Editora Bertrand Brasil, 2005. 352pp.

FIGUEROA, Oscar (1996): *A Hundred Million Journeys a day: The management of transport in Latin America's mega-cities*. In: GILBERT, Alain: *The Mega-city in Latin America*. Tóquio: UNU. Disponível em: <http://www.unu.edu/unupress/unupbooks/uu23me/uu23me00.htm#Contents>

FIGUEROA, Oscar (2004): *Infraestructura, servicios públicos y expansión urbana en Santiago*. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponível em: http://www.sitiosur.cl/publicaciones/Ediciones_Sur/09santiago.pdf

FIGUEROA, Oscar (2005): *Transporte Urbano y Globalización. Políticas y efectos en América Latina*. Revista Eure. Santiago, Vol. XXXI, n° 94: pp. 41-53 Dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v31n94/art03.pdf>

HENRY, Etienne (2000): *Contrastes de la motorización y de la movilidad en las megápolis*. Institut de Recherche pour le Développement, IRD, France. Coference CODATU, México. Jul. 2000. Disponível em: http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/pleins_textes_7/b_fdi_55-56/010023428.pdf

LEMOS, Diana (2004): *Análise das relações existentes entre acessibilidade, mobilidade e desenvolvimento urbano: O caso da cidade do Rio de Janeiro*. Tese (Mestrado em Engenharia) – COPPE. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004. Disponível em: http://www.uff.br/engevista/3_6Engevista3.pdf

ONU (2005): *World Urbanization Prospects: The 2005 Revision*. New York, 2006.

SANTOS, Milton (1979): *o espaço dividido*. Rio de Janeiro. Editora Francisco Alves.

SANTOS, Milton (1993): *A urbanização brasileira*. São Paulo. Editora Hucitec.

SOUZA, Marcelo Lopes de (1995): *O Território: Sobre Espaço e Poder Autonomia e Desenvolvimento*. In: CASTRO, Iná E. de, GOMES, Paulo C. da & CORRÊA, Roberto L. (orgs.). *Geografia Conceitos e temas*. 7ª ed. – Rio de Janeiro, Editora Bertrand Brasil, 2005. 352pp.

SYSTRA H e SYSTRA A (2006): *A Panorama of Urban Mobility Strategies in Developing Countries*. WORLD BANK: Set., 2006. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org>

VASCONCELLOS, Eduardo A. (1996): *Transporte urbano nos países em desenvolvimento: Reflexões e propostas*. São Paulo: FAPESP: Ed. Unidas

VASCONCELLOS, Eduardo A. (2001): *Transporte Urbano, Espaço e Equidade: Análise das Políticas Públicas*. São Paulo: FAPESP: Ed. Unidas

JORNAIS E REVISTAS:

A CIDADE QUE PAROU NO TEMPO. *O Globo*. Rio de Janeiro, 6 de abril de 2008. C. 1, P. 22
LEITÃO, Miriam: *Panorama Econômico*. Jornal O Globo. Rio de Janeiro, 27/03/2008.

LIGAÇÕES EXTERNAS:

Banco Mundial: <http://www.worldbank.org/>
Jornal “O Globo”: <http://oglobo.globo.com/>
ONU: <http://www.un.org/>