

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Trânsito e transportes em SP: uma política, duas burocracias

Carolina Requena

Mestranda em Ciência Política

Marcos Lopes Campos

Mestrando em Ciência Política

Trabalho preparado para apresentação no IV Seminário Discente da Pós-Graduação em
Ciência Política da USP, de 7 a 11 de abril de 2014

Trânsito e transportes em SP: uma política, duas burocracias

Carolina Requena e Marcos Campos

Resumo

Nesse artigo, argumentamos que as burocracias de trânsito e transportes do município de São Paulo (respectivamente, CET e SPTrans) devem ser levadas em conta em tentativas de se explicar a configuração maciçamente viária e fortemente individual da circulação paulistana. Defendemos que elas têm impacto sobre a política de circulação não exatamente porque se encontram institucionalmente separadas – o que, supor-se-ia, tem efeitos negativos sobre uma política materializada de forma interconectada nas ruas. Antes, essas burocracias importam para o estado atual da mobilidade porque sua coordenação em direção a uma alternativa à primazia do transporte individual depende de mecanismos que as demovam de atividades “naturalizadas”, em especial o trabalho da CET em prol da fluidez veicular. Essa reflexão procura reforçar estudos sobre políticas urbanas que levam em conta o papel de agente que tem o Estado, assim como integrar a agenda que investiga as políticas públicas sob o ponto de vista da centralidade tanto de interesses quanto de ideias.

Introdução

A circulação paulistana é esmagadoramente viária – mais de 90% das viagens diárias principais são feitas em vias –, e, internamente a esse cenário, fortemente motorizada e individual: em 2007, 27,3% dos deslocamentos, em média, ocorreram em carros, ao passo que 23,7% em ônibus.

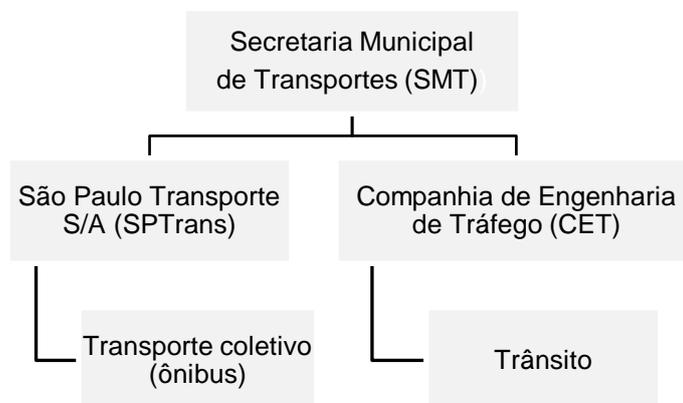
Ocorrido em um espaço finito e, portanto, disputado, esse modelo é acusado de perverso: os usuários de automóvel, cuja frota total aproxima-se dos 5,5 milhões¹, ocupam em média 88% do espaço viário no horário de pico, sendo os maiores responsáveis por externalidades negativas como o congestionamento e as poluições atmosférica e sonora (Vasconcellos, 1999), ou pelo “círculo vicioso” do atraso dos ônibus descrito por Zandonade e Moretti (2013). Esses produtos da maciça circulação individual sobre quatro pneus recaem principalmente sobre os usuários do transporte

¹ Dados do Detran (Departamento Estadual de Trânsito de São Paulo) para janeiro de 2014.

coletivo, que viajam em cerca de 15.000 veículos, ocupando somente 3% do sistema de vias², e levando, em média, o dobro do tempo de viagem que os viajantes individuais.

Há diversas explicações correntes para o modelo de circulação viário e predominantemente individual. Elas são, em sua maioria, de cunho cultural, ideológico e econômico (centradas no consumo do automóvel) e, em minoria, de caráter político-institucional (centradas no mundo dos ônibus). Consideramos que muitas delas retratam condições necessárias, mas não suficientes, para o atual cenário da mobilidade em São Paulo. Oferecemos no presente artigo uma explicação alternativa, de que a regulação local da circulação viária tem forte impacto sobre esse estado de coisas.

No município de São Paulo, essa regulação é responsabilidade da Secretaria Municipal de Transportes (SMT), em que as atribuições relativas ao transporte coletivo e ao trânsito são de burocracias institucionalmente separadas: respectivamente, as empresas mistas³ SPTrans (São Paulo Transporte S/A) e CET (Companhia de Engenharia de Tráfego), conforme o organograma a seguir.



Do ponto de vista técnico, transportes e trânsito são coisas diferentes, e sua conceituação em separado é importante para a engenharia (Vasconcellos, 1999). Porém, a ausência de coordenação das responsabilidades concernentes a atividades que ocorrem de forma interconectada no ambiente finito da cidade pode afetar as experiências das

² Os dados sobre ocupação viária das modalidades automóvel e ônibus no horário de pico são da Secretaria Municipal de Transportes (SMT), referentes a 2014.

³ Empresas de economia mista são sociedades empresariais em que o Estado detém o controle acionário e por meio das quais exerce a administração indireta de determinado setor.

pessoas. No caso de São Paulo, é acusada de provocar mobilidades desiguais ou “ruas de dois andares”⁴.

A separação institucional das duas empresas, em si, não é no entanto uma das causas do estado atual da mobilidade viária – recentemente, sob esse exato arranjo institucional, observou-se mudança na política de circulação.

Entendemos que parte da vitória da circulação em automóvel no sistema, observada até o ano de 2007, deve-se mais a características de cada uma dessas burocracias apartadas do que ao fato de elas serem apartadas. Seus quadros profissionais e as características desses quadros, assim como os interesses e ideias presentes nas arenas em que se localizam essas burocracias, parecem ser a chave para a compreensão de parte do problema da mobilidade, dado que tradicionalmente não promoveram a coordenação de uma política que combatesse o estado de primazia do transporte individual.

Veremos que a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) normatizou a cidade para o conforto do automóvel e foi capaz, na maior parte do tempo desde sua fundação, de propagar e sustentar o ideário da fluidez veicular, que privilegia o transporte individual. Argumentaremos que isso ocorreu graças principalmente ao insulamento burocrático de que a CET gozou durante o regime militar e que garantiu o trabalho bem-sucedido de quadros com alta especialização e dotados de um conhecimento privativo a respeito do trânsito. Veremos que, por sua vez, a autoridade do ônibus – primeiramente CMTC e posteriormente SPTrans – foi constantemente permeada tanto por interesses da iniciativa privada (os empresários do ônibus) como de políticos clientelistas, com variações ao longo do tempo, sendo ocupada por quadros menos qualificados do ponto de vista técnico.

A combinação dessas características nos bastidores da política de circulação viária deve integrar, a nosso ver, o conjunto de explicações para a mobilidade maciçamente viária e fortemente individual predominante em São Paulo. Porque alterações nesses bastidores geram mudança, apesar da manutenção do desenho institucional, elas merecem ser estudadas como condicionantes do estado da mobilidade.

O argumento será desenvolvido em três seções, além dessa introdução e de considerações finais. Na seção 1, resgataremos os eventos importantes de conformação das burocracias de trânsito e transportes, assim como de introdução, consolidação e

⁴ Conforme proposto por Ailton Brasiliense, presidente da Associação Nacional dos Transportes Públicos (ANTP), ex-secretário municipal dos transportes e ex-presidente da CET, em entrevista concedida em 19 de setembro de 2013. Os carros circulariam no “andar de cima”; os ônibus, no “andar de baixo”.

desaparecimento de modalidades de transportes, e faremos a demonstração empírica do protagonismo viário da circulação na metrópole utilizando dados das três últimas pesquisas Origem/Destino do Metrô (1987, 97 e 2007).

Na seção 2, apresentaremos os argumentos correntes para o estado retratado em 1 e oferecemos a explicação complementar de que a condução das políticas de circulação por parte de CET e SPTrans importam para os resultados sentidos nas ruas.

Na terceira seção, focalizaremos episódios recentes em que o status quo da circulação viária foi alterado, demonstrando que a mudança foi garantida por mecanismos de intervenção política no trabalho “natural” das burocracias.

Nas considerações finais, procuramos reconectar as burocracias municipais de trânsito e transportes e seus conteúdos com as políticas de circulação viária, refletindo sobre a relação entre burocracia e política pública, assim como entre interesses e ideias. Essa reflexão procura reforçar estudos sobre políticas urbanas que levam em conta o papel de agente que tem o Estado (Marques, 2003), assim como integrar a agenda que investiga as políticas públicas sob o ponto de vista da centralidade tanto de interesses quanto de ideias, algo que Faria (2003) aponta como deficiente na ciência política brasileira.

1. Mobilidade viária e fortemente individual

O objetivo dessa seção é descrever o “sistema de circulação” paulistano, tal qual definido por Vasconcellos (2001:34): “A combinação entre a estrutura e os meios de circulação”. Dessa forma, retomaremos os legados estruturais e institucionais relativos à circulação de passageiros, assim como os episódios de surgimento, desaparecimento e consolidação das modalidades de transportes na metrópole, e apresentaremos os dados atuais relativos aos usos dessas modalidades em São Paulo.

1.1 Uma cidade desenhada para o transporte sobre pneus

É razoável afirmar que, no século XX, o transporte individual sobre quatro pneus foi o grande vitorioso na disputa pelo espaço de circulação em São Paulo. No início daquele século, o conflito nas ruas se estabeleceu entre trilhos e rodas, bondes elétricos de um lado; automóveis e “auto-ônibus”, de outro. Essa foi a primeira luta vencida pelo transporte sobre pneus na cidade. Na segunda metade do século, o conflito passou a ser

entre pneus: o transporte coletivo predominante, o ônibus, e seu principal oponente no sistema viário, o carro. O pano de fundo para essas disputas foi o incremento explosivo de vias, assim como a consolidação das instituições estatais relativas à circulação nos níveis municipal (anos 1960 e 70) e estadual (anos 90).

São Paulo conta com rede de transportes coletivos desde a virada do século XIX para o século XX, quando foi organizada para ser “de massa” pela primeira vez com a implantação das linhas de bondes elétricos pela empresa canadense Light & Power, em substituição aos bondes puxados por animais. A Light instalou suas mais de 60 linhas e 270 quilômetros de trilhos em esquema radial a partir do centro, chegando a pontos remotos e à época rarefeitos.

Os anos 20 marcaram o início da transição de uma cidade estruturada sobre trilhos para a São Paulo rodoviária. Foi introduzido, dessa vez pelo poder público, mais uma política de transportes com irradiação a partir do centro: o Plano de Avenidas. As políticas de circulação introduzidas naqueles anos teriam derivado do movimento de modernização da cidade no pós-Primeira Guerra Mundial, fortemente marcado pela introdução do automóvel (Sávio; 2010) e pelas ideias de urbanistas europeus (Leme, 2009).

Esses dois desenhos radial-concêntricos deram o tom da estruturação dos transportes paulistanos, como se vê na Figura 1, mais adiante.

Com o Plano de Avenidas, as novas vias, o calçamento, o início da institucionalização da circulação dos auto-ônibus, os automóveis e o trânsito caótico no centro da cidade, para onde confluíam todas as modalidades de transportes, houve pressão sobre o sistema de bondes elétricos a ponto de desmontar o monopólio da Light & Power. Na década de 1930, os auto-ônibus, que iniciaram sua operação como complementares periféricos à rede estrutural de bondes, já representavam concorrência aos elétricos, quando o número de linhas viárias (62) se equiparou às operadas em trilhos (72) (Sávio, 2010).

Nos anos 40, a prefeitura criou a primeira agência estatal responsável pela coordenação do transporte coletivo na cidade, a Companhia Municipal de Transporte Coletivo (CMTC), incorporando o patrimônio da Light e de 17 viações para a operação dos serviços. Outras 17 empresas continuaram operando no sistema, desenvolvendo-se nas áreas periféricas.

Os anos 1960 e 1970 foram de institucionalização no nível local⁵. Para os setores trânsito e transportes, importou especialmente a movimentação institucional caracterizada por Vasconcellos (1999) como “municipalização do trânsito”, em que foi instituída a Secretaria Municipal de Transportes (SMT), em 1972. Essa secretaria contratou a empresa mista CMTC sob a aba do Departamento de Transportes Públicos (DTP) e abrigou a CET, fundada em 1976, sob a aba do Departamento de Operação do Sistema Viário (DSV). A “municipalização”, por sua vez, foi produto indireto dos investimentos do regime militar no setor de transportes, em especial na Companhia do Metropolitano (Metrô), de onde saíram os engenheiros que integraram o DSV.

Do ponto de vista da oferta à população, no entanto, a implantação da Linha 1 do metrô em 1974 pode ser considerada tardia, já que debates sobre sua necessidade para a metrópole ocorriam desde a primeira metade do século XX (ver Leão, 1945).

A redemocratização, nos anos 80, marcou a exposição das empresas mistas de trânsito e transportes ao jogo partidário, de modo que houve desde prefeitos interessados o desmonte dessas estruturas (Jânio Quadros, nos casos de CMTC e CET⁶, e Paulo Maluf, no caso da CMTC, por exemplo) e outros interessados em seu empoderamento. Esse ponto será retomado na seção 2.

A década de 1990, regida pelas mudanças introduzidas com a Constituição de 1988, foi de construção institucional no âmbito estadual, com a criação da Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos (STM), a reboque do esgotamento da política federal de transporte coletivo urbano que se desenvolvera desde 1976 (Zioni, 1999)⁷.

Ainda nesse período, em um contexto de intenso debate acerca dos modelos de gestão estatal, a prefeitura renunciou à operação de ônibus, privatizando garagens e linhas da CMTC e assumindo a posição somente de gestora do sistema de transportes coletivos da cidade por meio da empresa mista São Paulo Transportes (SPTrans), criada em 1995 e atual responsável pela gestão dos ônibus operados por particulares.

São Paulo lida com essa configuração atualmente: o governo do estado é responsável pelo Metrô, pela Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) e pela Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU), todas atribuições da STM.

⁵ Destaque-se a criação, em 1973, das regiões metropolitanas pelo regime militar, inclusive a RMSP.

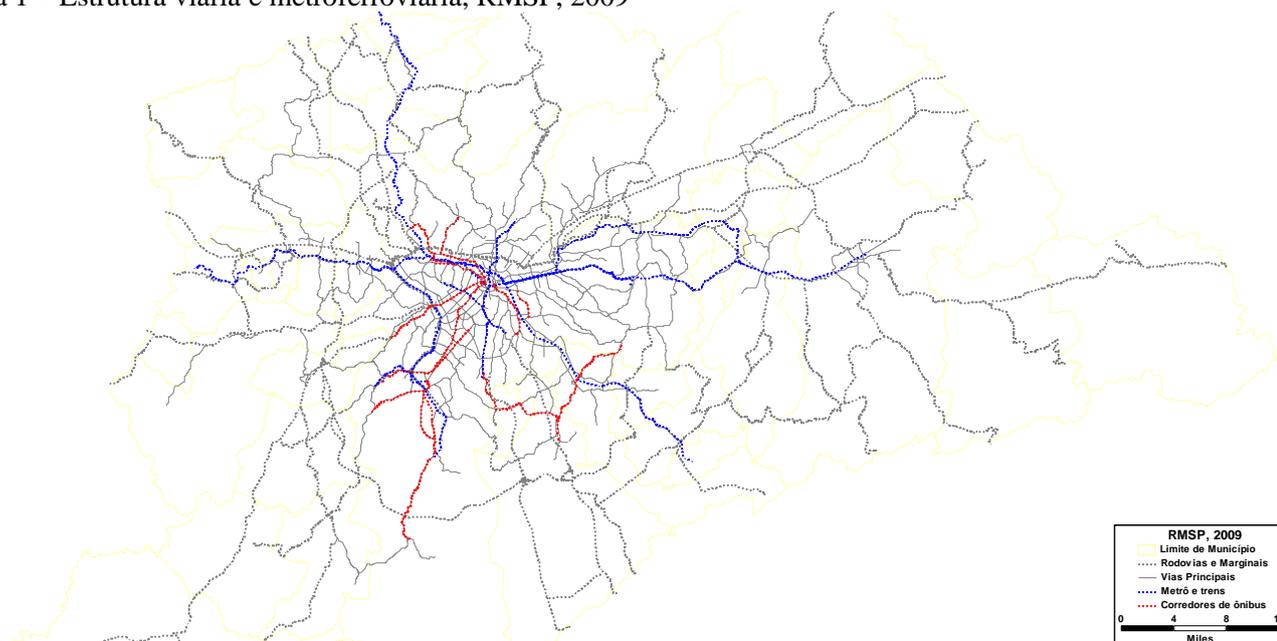
⁶ A prefeitura Jânio Quadros chegou a fechar a CET, transformando-a em um departamento chamado PLAT (Planejamento E Assessoria de Tráfego S/A). A prefeitura seguinte, Luiza Erundina, refundou a Companhia de Engenharia de Tráfego.

⁷ A autora refere-se às políticas financeiras e normatizadoras do GEIPOT (Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes), que, entre outras ações, financiou a EBTU (Empresa Brasileira de Transportes Urbanos).

A prefeitura da capital administra a São Paulo Transporte S/A (SPTrans) e a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), sob a aba da SMT.

A gestão compartilhada pelos entes município e estado, mas não necessariamente integrada, é apontada pela literatura como problemática para os resultados da mobilidade urbana (Zioni, 1999), mas não é o objetivo desse artigo avaliar o arranjo metropolitano. Sobre esse ponto, limitamo-nos a retratar a oferta de infraestrutura na RMSP ao final dos anos 2000. Como mostra a Figura 1, a seguir, essa estrutura é majoritariamente viária.

Figura 1 – Estrutura viária e metroferroviária, RMSP, 2009

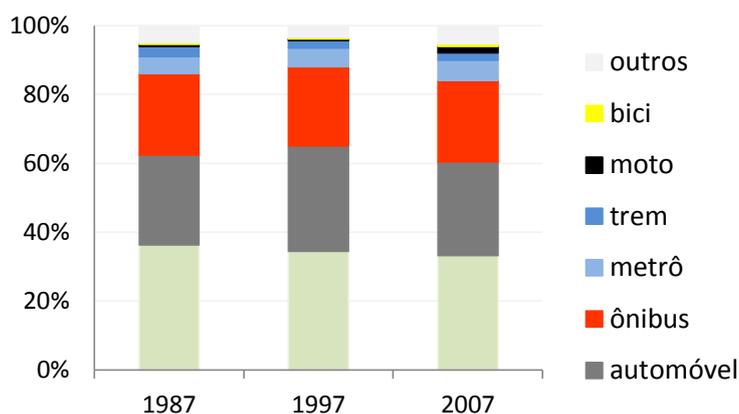


Fonte: Elaboração própria a partir de bases cartográficas do Centro de Estudos da Metrópole (CEM).

1.2 Uma cidade em que se viaja sobre pneus

Os deslocamentos principais diários efetuados no sistema viário da Região Metropolitana de São Paulo somam mais de 90% das viagens principais diárias totais na região, conforme os dados das três últimas pesquisas Origem/Destino do Metrô (1987, 97 e 2007), reunidos no Gráfico 1, a seguir. Os deslocamentos principais feitos no sistema metroferroviário jamais ultrapassaram 8% do total de viagens, o que deixa claro o protagonismo viário na região.

Gráfico 1 e Tabela 1 – Viagens diárias principais por modalidade (%), RMSP



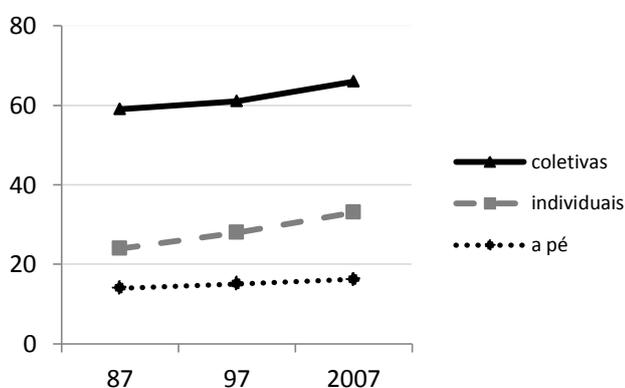
	a pé	automóvel	ônibus	metrô	trem	moto	bici	outros ⁸	total
1987	36.2	26.2	23.6	5	3	0.6	0.3	5	100
1997	34.5	30.6	23.1	5.4	2.1	0.5	0.6	3.4	100
2007	33.1	27.3	23.7	5.8	2.1	1.9	0.8	5.2	100

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das O/D 1987, 1997 e 2007.

Ao passo que, em média, 27,3% das viagens diárias principais em 2007 ocorreram em automóveis (que ocupam a maioria esmagadora das vias), 23,7% se deram em ônibus, tomando somente 3% do sistema viário.

Nesse quadro, os usuários de transportes coletivos (incluindo-se os metroferroviários) levaram, em média, mais que o dobro do tempo de viagem dos usuários do transporte individual desde pelo menos a década de 1980 em São Paulo, como mostra o Gráfico 2.

Gráfico 2 - Tempo médio de viagem (minutos), RMSP



Fonte: Elaboração própria a partir de dados OD-1987, 1997 e 2007.

⁸ A categoria “outros” congrega modalidades viárias, como o transporte fretado, o transporte escolar, o táxi, entre outros.

2. Como o Estado importa para a política de circulação viária

São diversas as explicações oferecidas pela literatura para a circulação maciçamente motorizada e individual urbana. Elas são principalmente de cunho econômico, cultural e ideológico (centradas no consumo do automóvel), e, no caso de São Paulo, residualmente de caráter institucional (estas, concentradas no mundo dos ônibus e da infraestrutura urbana). Internamente às explicações institucionais, os estudos sobre instituições relativas aos transportes públicos são a maioria quase absoluta (por exemplo, Mendonça, 1997; Itacarambi, 1985; e Cheibub, 1985), havendo mínima investigação sobre a regulação do trânsito, caso de Vasconcellos (1999).

Argumentaremos, nessa seção, que a regulação estatal da circulação viária no município tem peso importante nesse estado de coisas. Essa está longe de ser a única inserção do Estado na questão, mas é a menos investigada, sendo apenas indicada esparsamente por atores da arena (como a ANTP e a própria SMT), pela opinião pública e por parcela mínima da literatura de humanidades, em especial a arquitetura (por exemplo, Zioni, 1999) e a geografia (Higa, 2012). Vasconcellos (1999) é o autor que mais aprofundou a investigação da questão institucional do trânsito paulistano.

As avaliações de cunho ideológico e cultural acerca do consumo do automóvel avaliam seu impacto sobre as sociedades ocidentais, em especial suas grandes cidades, destacando seu caráter de diferenciador social e sua reificação (ver, por exemplo, Ludd, 2004). Esse argumento encontra eco na literatura nacional (ver Schor, 1999; e Mello, 2000, por exemplo). Avaliam, ainda, o impacto da ideologia automobilística sobre os urbanistas no início do século XX (Leme, 2009; Sávio, 2010).

No conjunto das interpretações econômicas, são destacados os planos de governos brasileiros para substituição de importações, entre as décadas de 1950 e 1960, e o papel central do automóvel para o “milagre econômico” nos anos 1970 (Arbix e Zilbovicius, 1997), além do protagonismo do carro no plano de recuperação da economia brasileira finda a crítica década de 1980, com os Acordos Automotivos dos anos 1990 (Bedê, 1997). Por fim, em especial por parte da imprensa, tem-se dado atenção central ao impacto dos momentos de isenção de IPI (imposto sobre produtos industrializados) sobre certos modelos de automóveis, alegando-se que são a causa das taxas de emplacamento recordes na cidade de São Paulo, estas, por sua vez, culpadas pelo chamado caos da mobilidade.

Associadas à já mencionada debilidade da estrutura metropolitana de circulação, essas explicações nos parecem condições necessárias, mas não suficientes, para o status quo da circulação até o final da década de 2000. Isso porque houve mudança desde os anos 2000 – mesmo diante da contínua presença dos fatores acima descritos. Nominalmente, a mudança de que falamos é a redistribuição do sistema viário com vistas à circulação prioritária dos ônibus.

Iniciada na prefeitura Marta Suplicy, essa redistribuição foi capitaneada pelo Estado, na figura da SMT, de modo que nossa análise acata a agência estatal como importante para essa política pública, nos moldes do que defende Skocpol (1985) e, na literatura brasileira de estudos urbanos, Marques (2000, 2003).

Ainda que se argumente que a SPTrans teve uma trajetória de privatização, a CET, por sua vez, foi constituída como burocracia insulada. Adotamos, nesse sentido, a perspectiva de Marques (2000:44): “o isolamento da burocracia e a influência de interesses privados em órgãos estatais estão sempre presentes, embora em diferentes graus e combinações em diversas conjunturas através do tempo e entre agências. Mais do que estudar um dos fenômenos de forma isolada, portanto, interessa analisar como a combinação de ambos ocorre, e como ela se transforma ao longo do tempo”.

As subseções que se seguem procuram detalhar as burocracias CET e SPTrans com o intuito de comparar seus papéis internamente à SMT e compreender que suas atribuições e ações concretas em relação à política de circulação viária. Para isso, recorreremos aos contextos de fundação e às fases que atravessaram, assim como à análise dos quadros profissionais que as compõem, observando, caso a caso, as dimensões que parecem intermediar sua relação com a política pública.

2.1 A Companhia de Engenharia de Tráfego e o ideário da fluidez veicular

Três conjuntos de eventos são apontados pela literatura e por entrevistados como condicionantes da criação da Companhia de Engenharia de Tráfego paulistana, a primeira do tipo no país: a) a percepção do trânsito como uma questão para a cidade; b) o movimento institucional pela municipalização do trânsito; e c) a implantação do Metrô como produto do conjunto de esforços de construção de capacidades pelo regime militar. A comunidade da engenharia militava desde a década de 1940 para tornar o trânsito um assunto de técnicos e não da polícia (como era tratado pela alçada estadual, pré-

municipalização). A década de 1960 foi o momento propício para a vitória dos engenheiros na medida em que surgiu a percepção do trânsito como “questão” na cidade⁹, engrossada pela própria construção do metrô, iniciada em 1968, que criou um Departamento de Desvios de Tráfego. Esse departamento foi o embrião do DSV (Departamento de Operação do Sistema Viário) e funcionou como caminho de transferência de engenheiros do Metrô para o DSV, e então para a CET.

É possível identificar duas fases da Companhia de Engenharia de Tráfego (CET). O marco que as divide é a redemocratização do país e a exposição da empresa às forças partidárias, de que ela esteve protegida – insulada – desde sua criação até a prefeitura Jânio Quadros, em que foi desmontada.

Distinguir essas duas fases é importante para o presente argumento na medida em que o período 1976-1986 deixou legados importantes para a etapa posterior. A primeira fase foi de construção e consolidação de uma burocracia insulada e dotada de conhecimento privativo sobre o trânsito – ou a engenharia de tráfego – área de estudo e setor de política à época pouco presente no país e em que São Paulo foi pioneira¹⁰. O insulamento 1976-1986 foi garantido pela manutenção de um desses profissionais na presidência da companhia ao longo do tempo (Roberto Scaringella, nas prefeituras arenistas Setúbal, Adhemar e Curiati), e pela deliberada propagação interna do conhecimento privativo a respeito da área. Adicionalmente, a ausência de coordenação com o mundo dos ônibus pode ter sido empreendida propositalmente como mais uma garantidora do insulamento da CET¹¹.

As missões propostas pela Companhia ao se estabelecer foram as da fluidez e segurança viárias. Elas pautam até hoje seu trabalho e foram citadas de cor por todos os funcionários entrevistados¹².

As considerações de Haas (1992) a respeito de comunidades epistêmicas parecem consonantes com o caso dos quadros da CET, na medida em que estes compartilham crenças normativas e um conjunto de práticas profissionais que crêem ser direcionadas à

⁹ Quando as taxas de crescimento populacional e de motorização tiveram crescimento vertiginoso: a frota atingiu cerca de 200.000 em 1961; 350.000 em 1965; e 640.000 em 1970 (Vasconcellos, 1999).

¹⁰ Note-se que São Paulo antecipou em duas décadas a “municipalização do trânsito”, adotada pelo país para o conjunto de seus municípios em 1997, com o Código Nacional de Trânsito.

¹¹ Poderíamos desafiar a ordem de coisas acima proposta imaginando que a CET foi isolada para que insulasse, na verdade, o mundo dos ônibus (transportes). No entanto, esse mundo já vinha permeável, e não insulado, desde os primórdios de sua institucionalização, fortemente pontuada pela agência dos empresários de ônibus e linhas, conforme consenso na literatura especializada.

¹² Superintendentes, técnicos e um agente de trânsito (“marronzinho”) não hesitaram em responder “fluidez e segurança” ao serem perguntados sobre a missão da Companhia em entrevistas.

solução de determinados problemas. São, obviamente, um corpo burocrático, mas não devem ser analisados apenas a partir do constrangimento do interesse de auto-preservação da burocracia, visto que estruturam suas políticas em torno da ideia da fluidez veicular. A literatura sobre centralidade de ideias nas políticas públicas é resenhada de forma crítica por Campbell (2002), para quem é necessário especificarmos os mecanismos causais pelos quais as ideias afetam de fato a produção da política.

A fluidez, como compreendida pelos quadros treinados por Roberto Scaringella, pressupõe a “integração de demandas” no sistema viário. Os demandantes, segundo esse ideário, são os veículos, e não as pessoas que circulam. Parcela dos engenheiros entrevistados que foi treinada na fase insulada alega que o dever da engenharia de tráfego é fazer fluir o “tráfego geral”. No caso de São Paulo, com a frota de automóveis particulares sendo esmagadoramente maior que a frota de transporte viário coletivo, a “integração de demandas” traduziu-se – tecnicamente – em atendimento prioritário ao automóvel, conformado graças a políticas de sinalização, programação semafórica, estacionamento, entre outras. Entendemos que essa abordagem técnica é essencialmente política, na medida em que privilegia a circulação individual.

Na fase pós-refundação da CET (1989 em diante), ainda que tenha havido abertura (“desinsulamento”) da burocracia, por meio da dispensa da liderança inicial e da tentativa de reunir os departamentos de operações da CET e da CMTC, a Companhia conservou funcionários treinados na primeira fase e, conforme relatos, determinados a desenhar políticas segundo suas concepções sobre o setor, ou, como definido por Hecló (citado em Skocpol, 1985), suas próprias dotações intelectuais em um ambiente já constitucional.

2.2. Agências de ônibus e a trajetória de privatização

O debate nos anos 1940 em torno da criação da Companhia Municipal de Transportes Coletivos (CMTC) estava pautado principalmente nos arranjos institucionais pelos quais seria possível produzir o melhor serviço de transporte coletivo na cidade. A avaliação na época era a de que o serviço possuía péssima qualidade, causada principalmente pela desarticulação produzida pela lógica de mercado nos serviços de transportes de São Paulo operado por 35 empresas privadas, e pela baixa capacidade de organização dos empresários de ônibus. A Comissão de Estudos de Transportes Coletivos (CETC), criada em 1939, dois anos após a sinalização da antiga

concessionárias dos bondes de seu desinteresse na renovação do contrato, organizou um estudo acerca das condições do transporte, cuja análise resultou no aconselhamento da unificação da propriedade dos transportes e da gestão direta dos vários sistemas de transporte com a criação de um órgão na forma de autarquia ou de órgão de administração municipal autônomo. Na época, os discursos em torno do serviço de transportes coletivos enquadravam-no em torno da ideia do serviço social fundamental e, por tanto, este não deveria ser submetido à lógica do mercado.

A presença privada foi grande no contexto de criação da CMTC. O alvo de disputa não era tanto a necessidade de delegação a um único agente a exclusividade do serviço, mas a quem seria delegada esse papel. Tanto empresários de ônibus quanto a Light & Power, em algum momento, chegaram a reivindicar o monopólio dos serviços. Enquanto alguns se mantiveram operando seus ônibus na cidade juntamente com a CMTC, outros tiveram seu patrimônio incorporado pela Prefeitura para a criação da empresa pública, instituída sob o regime de empresa mista e passaram a fazer parte do seu conjunto de acionistas. Em dados apresentados por Itacarambi (1985), somados, a Light & Power e as 17 empresa de ônibus cuja frota foi comprada ela CMTC, possuíam 40% das ações da empresa, 26% e 16%, respectivamente.

Talvez seja possível organizarmos a história das agências de transporte em três fases, grandes períodos onde é possível observar três grandes tendências relativas à companhia pública. A primeira delas seria entre os anos 1940-70 que podemos caracterizar como a frustração de seus objetivos. Nesse período, a CMTC perdeu constantemente parcelas do mercado de transportes para as empresas privadas. Se comparado os dados fornecidos por Itacarambi (1985), observamos que de mais de 80% da realização das viagens anuais na cidade no final da década de 1940, a CMTC passou para pouco mais de 30% nos anos 1970. O objetivo inicial de por fim à operação privada estabelecido no momento de criação da companhia se viu inviável ao fim desse período.

Já no segundo período entre as décadas de 1970-1990, a empresa pública deixou de ambicionar o monopólio de operação do sistema e, já no governo de Olavo Setúbal (1975-79), esta tentou se tornar a estruturadora do conjunto de linhas da cidade. Entre os principais esforços do governo podemos destacar a formulação do primeiro grande plano de ônibus na cidade, o Plano Sistran. Recuperando parte do mercado de passageiros na cidade, a CMTC passou pelos seus primeiros processos de investimento em capacidades estatais e técnicas. A participação de técnicos engenheiros e a contratação de uma mão-de-obra mais qualificada passou a ser mais presente na companhia. Mesmo assim, a

CMTC nunca mais recuperou a parcela do mercado de passageiros de seus primeiros anos de governo.

Nesse mesmo período, a intensificação da participação do setor privado na operação dos serviços de ônibus ao longo dos anos em conjunto com os arranjos institucionais organizados em torno do modelo de exploração denominado serviço pelo custo¹³ deu base para uma re colocação da CMTC no setor. De empresa ambicionando o monopólio da operação dos ônibus, a CMTC foi sendo empurrada cada vez mais para a figura de “subsídio público indireto” ao sistema. Isto se deu mediante a entrega da maior parte das linhas rentáveis que a companhia pública possuía para a iniciativa privada a fim de garantir a rentabilidade desse setor. Ao fim dos anos 1980, como apontam alguns relatos, a CMTC havia chegado com apenas os “abacaxis” do sistema, as linhas de ônibus deficitárias. Isto se dava não só pelas decisões de políticos e dirigentes indicados politicamente pela alteração das linhas, mas também pelas estratégias de ação privada na estruturação de novas propostas ou solicitação de operação de linhas já existentes que tanto reorganizavam os passageiros entre empresa pública e empresa privada, mas entre empresas privadas.

A reorganização das linhas da CMTC não foi utilizada apenas no sentido apontado acima, mas também subordinada à lógica político-eleitoral em alguns períodos, principalmente, pela figura de prefeitos e vereadores e em resposta a demandas populares organizadas principalmente por associações de bairros. Um dos principais casos apontados por alguns autores (Itacarambi, 1984; Mendonça, 1997) foram as políticas de Jânio Quadros nas duas vezes em que foi prefeito da cidade. No período de seu primeiro governo (1953-55), Jânio teria promovido o aumento da extensão das linhas em 1.200km e o aumento do número de linhas de 84 para 127 entre os anos de 1953-55 tendo em vista o atendimento de demandas locais da periferia da cidade. Fato este que não teria sido acompanhado de investimentos e redimensionamentos necessários na CMTC para a operação dos serviços, o que teria deixado o balanço econômico da empresa cada vez mais comprometido (Itacarambi, 1985).

¹³ A CMTC foi submetida ao modelo de exploração dos serviços do serviço pelo custo com o argumento de que somente assim a empresa possuiria a autonomia financeira necessária para a produção de um serviço de qualidade. Este estabeleceu que o orçamento para a operação não viria do orçamento da própria Prefeitura, mas seria arrecadado cotidianamente pelo próprio serviço de ônibus mediante a coleta de tarifas. Esse arranjo teve impactos significativos sobre os serviços na medida em que parte da qualidade dos serviços depende fundamentalmente da capacidade de pagamento da tarifa pelos usuários. A incorporação dos empresários de ônibus se deu sob o mesmo regime de exploração.

Segundo relato, era frequente a criação, pela CMTC, de linhas novas para o atendimento de novas comunidades distantes e desatendidas. Na medida em que estas se estabeleciam como linhas rentáveis, a pressão dos empresários para a operação das novas linhas aumentava e, frequentemente, a linha era passada para a iniciativa privada. De acordo com Mendonça (1997), Quadros teria sido o principal orquestrador, em seu segundo governo na cidade (1986-1989), da política de troca de linhas públicas pelas linhas privadas entre os operadores dos ônibus. Não havia apenas interferência política na distribuição das linhas e em seu desenho, mas também na localização da construção de infraestruturas de transportes como terminais de ônibus.

Nessa narrativa observamos, a partir de relatos de entrevistas e pela reconstrução de alguns autores, o quão frequente era a utilização da companhia pública com o intuito de atingir outros interesses que não a melhora da capacidade de operação e gestão da CMTC. Resumindo, se construiu ao longo dos anos uma companhia com alta permeabilidade às decisões e interesses externos ao corpo técnico-burocrático. Ainda que relatados nas entrevistas casos de “desobediência burocrática” ao longo dos anos da CMTC, se comparada com a CET, internamente à CMTC, por decorrência de seu processo de institucionalização, não se formou uma corporação técnica suficientemente forte, capaz de garantir os interesses da companhia e o “poder da técnica” no setor dos ônibus.

Resultou desses e outros processos internos à empresa relacionados à capacidade de gestão dos próprios diretores¹⁴ uma imagem extremamente negativa. Já nos anos 1980, esta imagem deu subsídios ao principal debate em torno do setor de transportes: estatização ou privatização do sistema de ônibus.

Nos anos 1980 foram frequentes as comparações entre a CMTC e as empresas privadas no quesito número de funcionários por ônibus. Por possuir uma maior proporção, a companhia pública foi muitas vezes acusada de ser um grande “cabide de empregos” por alguns dos defensores da privatização dos transportes. Sob o contexto institucional da lei de Municipalização dos Transportes, criada pelo governo Erundina (1989-92), o governo Paulo Maluf (1993-96) promoveu a privatização das linhas e das garagens da CMTC, pondo fim a cinquenta anos de operação direta estatal dos ônibus.

A lei de Municipalização teria criado uma brecha para o fim da operação estatal na medida em que pôs fim à concessão exclusiva da CMTC, “rebaixando-a” a operadora

¹⁴ Segundo Itacarambi(1985), muitos deles teriam sido acusados de ser tecnicamente incapazes e inidôneos.

de ônibus contratados assim como as outras empresas privadas. Sob este contexto político, a parte remanescente da CMTC foi rebatizada São Paulo Transportes (SPTrans) que, a partir de agora, seria a agência reguladora responsável apenas pela gestão do sistema de transportes. A companhia pública não mais seria o subsídio do sistema.

O momento de criação da SPTrans também foi acompanhado da introdução de importantes instrumentos de políticas públicas (“policy instruments”; Halpern e Le Galès, 2011), que reorganizaram tanto a estrutura interna da empresa quanto as configurações de atores nas políticas públicas de transporte, inaugurando o terceiro período na agência estatal. Essa fase é marcada pelo Sistema Interligado e a consequente implementação de tecnologias como a bilhetagem eletrônica e o bilhete único, que significam a inauguração de um período distinto na “circulação do dinheiro”. Ainda que estabelecida antes da criação da SPTrans, o primeiro fator que influenciou esse novo circuito foi a municipalização da arrecadação estabelecida pela “Municipalização dos Transportes” no governo Erundina. Toda a receita tarifária arrecadada pertenceria à Prefeitura e, somente após a revisão das planilhas de custos, é que as empresas seriam remuneradas.

Por consequência desses novos arranjos, surgiram importantes debates em torno da necessidade da figura dos cobradores de ônibus. Com a constante redução da presença de dinheiro dentro dos ônibus, a relevância destes atores foi sendo colocada em xeque.¹⁵ Além disso, internamente à SPTrans, novos conflitos surgiram em torno da implementação de tecnologia entre diferentes gerações de técnicos: novos técnicos (comissionados ou de carreira) com alta qualificação, muitos recém-contratados e antigos técnicos formados na prática.

3. Mudança recente na política de circulação

Destacamos, em 2.1 e 2.2, as características internas às burocracias CET e SPTrans. Aquela exposição nos ajuda, agora, a compreender os mecanismos de que vêm dispondo algumas prefeituras interessadas em alterar a política de circulação viária. Os casos das prefeituras petistas são elucidativos, visto que, nas não-petistas, a vocação “natural” das burocracias seguiu seu curso. Isso não quer dizer que o corte que determina o alinhamento das burocracias a um ou outro projeto de política pública é partidário (no

¹⁵ A título de exemplo, atualmente, somente 7% das tarifas são arrecadadas na forma de dinheiro nos ônibus. Todo o resto é feito pela bilhetagem eletrônica.

sentido da filiação partidária) – vide as dificuldades específicas que cada uma dessas prefeituras de um mesmo partido enfrentou ao tentar demover os burocratas de certas idéias ou interesses, ou incentivá-los a adotar certas práticas.

Grosso modo, as prefeituras do PT parecem ter desenhado políticas de circulação viária a partir do aprendizado (“policy learning”) desde a tentativa de fusão institucional empreendida pela gestão Luiza Erundina. A administração Marta Suplicy procurou empoderar a SPTrans, ao passo que a gestão Haddad parece buscar a coordenação de trabalhos a partir da mobilização da rede de profissionais de trânsito e transportes¹⁶ alinhada com o ideário da fluidez de pessoas; este, materializado na política de circulação prioritária dos ônibus¹⁷.

A política do Sistema Interligado, formulada pela SPTrans na prefeitura Marta Suplicy, incluiu em seu pacote de intervenções a política Passa Rápido, que consistiu na segregação de vias exclusivas para circulação de ônibus. A Companhia de Engenharia de Tráfego foi nominalmente mobilizada pela SMT para integrar esse trabalho, sendo convocada tanto para o desenho dos corredores de ônibus quanto para a operação de sua implementação (ver SMT, 2000). Consideramos que o Sistema Interligado serviu de ferramenta de empoderamento da SPTrans. Essa pode ter sido uma alternativa à malfadada tentativa de fundir institucionalmente as duas burocracias empreendida pela prefeitura Luiza Erundina.

Por sua vez, a política Dá Licença para o Ônibus (gestão Fernando Haddad) interveio na Companhia de Engenharia de Tráfego por meio de mecanismos mais diversificados, com ações que envolveram desde o alto-escalão até a burocracia de rua.

Segundo relato de um agente de trânsito (“marronzinho”) empregado na CET desde 1990, essa gestão é a primeira em que ele e seus colegas de campo foram expressamente comunicados, em reunião com a chefia imediata, de que no conflito ônibus/carro, a prioridade deve ser sempre do ônibus. Atualmente, corredores e faixas de ônibus estão terminantemente interditados para “puxar carro” caso haja interferências na via e conseqüente lentidão.

Na ponta do alto-escalão, o atual superintendente de Engenharia de Tráfego (a maior figura da área de operações) é um ex-funcionário da SPTrans orientado a manter

¹⁶ Em situação análoga à debatida em Marques (2003) sobre a burocracia da Secretaria de Vias Públicas.

¹⁷ É necessário, ainda, testar a hipótese de que a “fluidez de pessoas”, em princípio pertencente à categoria ideia, seja perseguida como interesse pela rede dos ônibus (empresários e atores ligados a eles no poder público). De qualquer forma, sendo ideia ou interesse, políticas sob essa rubrica parecem produzir resultados pró-mobilidade das pessoas no sistema de circulação.

diálogo direto com a ocupante do cargo análogo na SPTrans – tão qualificada quanto ele – para fazer a coordenação da política. Nesse sentido, parece estar havendo mobilização da rede de profissionais, no sentido do que descreve Marques (2000 e 2003). Sob a gestão desse engenheiro, a SET (Superintendência de Engenharia de Tráfego) promoveu, também pela primeira vez, o redesenho de suas gerências de engenharia de tráfego (GETs): elas passaram a ser delimitadas pelos fluxos de tráfego dos corredores e faixas de ônibus, e não mais pelos limites administrativos da cidade (administrações regionais e subprefeituras). Por fim, a Central de Operações da CET foi reformada para abrigar o CIMU (Centro Integrado de Mobilidade Urbana), que garante assentos à SPTrans no prédio da Companhia de Engenharia de Tráfego.

Os entrevistados que descreveram essas e outras situações de coordenação da política mencionaram resistência por parte de alguns burocratas – seja por preocupação com emprego (interesse de auto-preservação) seja por inadequação à introdução de uma nova diretriz (dificuldade em alterar o esquema de trabalho). Como indicado pelo marronzinho, “é muito difícil, para nós, ver uma pista vazia e não poder usá-la para ‘puxar o trânsito’.”

Esses exemplos indicam mudança na política sem alteração institucional per se. Alterações no interior das burocracias parecem ser mecanismos suficientes para alterar a política, ainda que não de forma a garantir sua continuidade no caso de não-reeleição.

Considerações finais

A política de circulação viária paulistana parece constituir-se em caso profícuo para a agenda de estudos de políticas públicas na medida em que estão presentes uma burocracia com passado insulado (CET) e outra com histórico de privatização (SPTrans); uma pautada por um ideário cristalizado (fluidez veicular) e outra recentemente empoderada com uma ideia nova (fluidez de pessoas) e novas tecnologias, ou “policy instruments” (Halpern e Le Galès, 2011).

Expusemos essa problematização de forma sucinta, procurando imbricar pontas soltas do debate sobre mobilidade, o que não é tarefa simples, dada a complexidade da arena dessa política pública.

Estudos futuros devem procurar detalhar os mecanismos que introduzimos na seção 3, tais como a transferência de profissionais entre as burocracias (ou mobilização

de rede), a orientação expressa da burocracia de rua e outros mecanismos de coordenação. Seu detalhamento nos ajuda a compreender a *mudança* na política pública, um dos objetivos principais dos estudiosos dessa agenda.

Referências bibliográficas

- ANTP. 2012. Premissas para um plano de mobilidade urbana.
- Arbix, G; Zilbovicius, M. (org.) (1997). *De JK a FHC: a reinvenção dos carros*. São Paulo: Scritta.
- Balassiano, R. “Estudo 22: mobilidade urbana metropolitana”. *Perspectivas de investimentos sociais no Brasil*. 2010.
- Bedê, Marco Aurélio. 1997. “A política automotiva nos anos 90”. In Arbix, Glauco e Zilbovicius, Mauro (org.). *De JK a FHC: a Reinvenção dos Carros*. São Paulo: Scritta.
- Branco, Adriano M. 1981. Transporte urbano no Brasil. Contribuição ao III Congresso Anual da Associação Nacional de Transportes Públicos. Recife. São Paulo: S.N.
- Brasileiro, A.; Henry, E. (org.) (1998). *Ônibus das cidades brasileiras*. São Paulo: Cultura Editores Associados.
- Campbell, John. 2002. *Ideas, politics and public policy*. In: Annual Review of Sociology, Vol. 28. p. 21 a 38.
- Capella, Ana Cláudia N. 2007. “Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas”. In: Hochman, G.; Arretche, M. E Marques, E. (org.) *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz.
- Cheibub, J. A. B. 1985. Capacidade de governo no serviço de transporte público: O caso de São Paulo. Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo: São Paulo
- Companhia do Metropolitano. 2007. Pesquisa Origem-Destino2007. São Paulo.
- Companhia do Metropolitano. Pesquisa Origem e Destino 1987. São Paulo.
- _____. Pesquisa Origem e Destino 1997. São Paulo.
- _____. Pesquisa Origem e Destino 2007. São Paulo.
- _____. Pesquisa Origem e Destino 2007: Síntese das Informações Pesquisa Domiciliar. São Paulo. 2008.
- Cruz, Maurício Feijó. Condicionantes metropolitanos para políticas públicas: análise dos transportes coletivos na região metropolitana de São Paulo (1999-2009). FGV. Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.
- DeLeon, Peter. 1999. “The stages approach to the policy process: what has it done? Where is it going?” In: SABATIER, Paul (org.) *Theoretical Lenses on Public Policy*. Cambridge: Westview.
- DETRAN-SP. Departamento Estadual de Trânsito de São Paulo. Em <<http://www.detran.sp.gov.br/>>
- Dolowitz, D; Marsh, D. “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making”, *Governance*, 13 (1), p. 5–24. 2000.

Fagnani, Eduardo. 1985. *Pobres Viajantes: transporte coletivo urbano Brasil Grande São Paulo 1964/84*. Campinas: Unicamp/Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/ Departamento de Ciências Políticas, dissertação de mestrado.

Faria, Carlos Aurélio. 2003. *Ideias, conhecimento e políticas públicas – um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes*. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 18, Nº. 51, p. 21 a 29.

Gorz, André. “A Ideologia Social do Automóvel”, in Ludd, Ned (org.). 2004. *Apocalipse motorizado: a tirania do automóvel em um planeta poluído*. São Paulo: Conrad.

Guimarães, Thiago. 2007. “O conceito de externalidade e as raízes do pedágio urbano na teoria econômica”. Artigo derivado de *Pedágio urbano: teoria e prática*. Monografia, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Haas, Peter. “Epistemic Communities and International Policy Coordination”. *International Organization*, Vol. 46, No. 1, Knowledge, Power, and International Policy, (Winter, 1992), pp. 1-35.

Halpern, Charlotte; Le Galès, Patrick. 2011. "No autonomous public policy without ad hoc instruments: A comparative and longitudinal analysis of the European Union's environmental and urban policies". *Presses de Sciences Po | Revue française de science politique*, 2011/1 - Vol. 61, pp. 43-67.

Ham, Christopher; Hill, Michael. 1993. *O processo de elaboração de políticas no Estado capitalista moderno*. Campinas, tradução: Renato Amorim e Renato Dagnino.

Higa, Caio V. *Políticas de Transporte Coletivo em São Paulo entre 2001 e 2010: meio ambiente construído, sistemas técnicos e organização dos serviços de transportes*. Universidade de São Paulo. FFLCH/Geografia Humana. Dissertação de Mestrado. São Paulo, 2012.

Itacarambi, Paulo A. O. *A administração da operação do transporte coletivo por ônibus em São Paulo: pública ou privada?* Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 1985. Dissertação de Mestrado.

Kingdon, John. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown Pub.

Leão, M. L. (1945). *O Metropolitano em São Paulo*. São Paulo: Instituto de Engenharia, monografia.

Leme, Maria Cristina. 2009. “A circulação de ideias e práticas na formação do urbanismo brasileiro” em *Cidade, Território e Urbanismo*. Olinda: Ceci.

_____. 1990. *Revisão do Plano de Avenidas. Um estudo sobre o planejamento urbano em São Paulo, 1930*. Tese de doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP.

Lipsky, Michael. 1980. *Street-Level Bureaucracy Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

Ludd, Ned (org.). 2004. *Apocalipse motorizado: a tirania do automóvel em um planeta poluído*. São Paulo: Conrad.

Marques, Eduardo. 2000. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp.

_____, Eduardo. 2003. *Redes Sociais, Instituições e Atores Políticos no Governo da Cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume/Fapesp.

_____, Eduardo; Faria, Carlos A. P. (org.) 2013. *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp/Editora Fiocruz.

Marsden, G., et al. “How do cities approach policy innovation and policy learning? A study of 30 policies in Northern Europe and North America”. *Transport Policy*. Volume 18, Maio 2011, pp. 501–512. 2010.

Mello, Karla. 2000. *Transporte urbano de passageiros: as contradições do poder público*. São Paulo: Café Editora Expressa.

Melo, Marcus. 1999. “Estado, Governo e Políticas Públicas”. In: Miceli, S. (org.). *O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970–1995): Ciência Política*. São Paulo: Sumaré/Capes.

Mendonça, Adolfo L. M. Gestão pública, regulamentação e flexibilidade de planejamento: a experiência da “municipalização do transporte coletivo em São Paulo (1989-1992)”. Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 1997. Dissertação de Mestrado.

Menicucci, Telma. 2007. “A implementação da reforma sanitária: a formação de uma política”. In: Hochman, G.; Arretche, M. E Marques, E. (org.) *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz.

SÃO PAULO (Estado)/Secretaria dos Transportes Metropolitanos. *Plano Integrado de Transportes Urbanos - PITU 2020*. Em <<http://www.stm.sp.gov.br/>>

SÃO PAULO, (Prefeitura). São Paulo Interligado – O Plano de transporte público urbano integrado em implantação na gestão 2001-2004. São Paulo: PW Gráficos e Editores Associados, 2004.

Sávio, M. (2010). *A cidade e as máquinas: bondes e automóveis nos primórdios da metrópole paulista, 1900-1930*. São Paulo: Annablume.

Schor, Tatiana. 1999. *O automóvel e a cidade de São Paulo: a territorialização do processo de modernização (e de seu colapso)*. Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos. 2006. *Visões da Metrópole: Depoimentos sobre transporte e urbanismo para o PITU RMS 2025*. São Paulo: STM.

Skocpol, Theda. 1985. “Bringing the State back in: strategies of analysis in current research”. In: Evans, P; Rueschemeyer, D.; Skocpol, T., *Bringing the State back in*. Cambridge: Cambridge University Press.

SMT (Secretaria Municipal de Transportes). 2002. *A reconstrução da mobilidade*.

Souza, Celina. 2007. “Estado da arte da pesquisa em políticas públicas”. In: Hochman, G.; Arretche, M. E Marques, E. (org.) *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz.

Stiel, W. C. 1978. *História dos Transportes Coletivos em São Paulo*. São Paulo: McGraw Hill/Edusp.

Stiel, Waldemar C. 2001. *Ônibus: uma história do transporte coletivo e do desenvolvimento urbano no Brasil*. São Paulo: Comdesenho Estúdio e Editora.

Ulian, Flávia. 1999. *Transporte e cidadania na cidade de São Paulo: inserção e exclusão no espaço urbano*. Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Vasconcellos, Eduardo (1999). *Circular é preciso, viver não é preciso: a história do trânsito na cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume/Fapesp.

_____ (2012). *Mobilidade Urbana e Cidadania*. Rio de Janeiro: Senac.

_____ (1996). *Transporte Urbano, espaço e equidade. Análise das políticas públicas*. São Paulo: Editoras Unidas.

Zandonade, Patricia; Moretti, Ricardo. “O padrão de mobilidade de São Paulo e o pressuposto de desigualdade”. *EURE*, vol. 38, n. 113, pp. 77-97. 2012.

Zioni, Silvana. 1999. *Transporte público em São Paulo*. Dissertação de mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.