

## **O paradigma da fluidez do automóvel e o papel de burocracias municipais em sua construção e desconstrução**

Autora: Carolina Requena

Trabalho preparado para apresentação no V Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 4 a 8 de maio de 2015.

### **Resumo**

A partir de pesquisa sobre o caso do paradigma da fluidez do automóvel em São Paulo, o artigo pretende discutir as consequências da interação entre burocracia técnica e poder executivo eleito sobre os destinos da política pública de mobilidade viária. Os insumos para tal investigação são a análise de como a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) estabeleceu e manteve tal paradigma, assim como a análise de como certas administrações municipais implementaram programas que confrontaram o paradigma, ou seja, promoveram mudança. Os achados parecem confirmar a importância do Estado como ator dotado de razão própria, assim como a importância das idéias, para a condução das políticas públicas.

# O paradigma da fluidez do automóvel e o papel de burocracias municipais em sua construção e desconstrução

Carolina Requena<sup>1</sup>

## Introdução

O presente artigo pretende debater o paradigma da fluidez do automóvel, um dos achados de pesquisa de mestrado em ciência política a respeito de mobilidade urbana em São Paulo<sup>2</sup>. A investigação tem como pressuposto o entendimento de que a mobilidade urbana é uma política pública, e que reúne três aspectos imbricados: o suporte de circulação, a circulação em meios coletivos de transporte e a circulação em meios privados de transporte. No caso paulistano, o Estado<sup>3</sup> regula esses três aspectos, ainda que com intensidade variada, e por vezes em trabalho conjunto com atores privados. Na capital, por exemplo, regula-os de forma separada em seus aspectos trânsito e transportes no que toca à mobilidade viária.

O binômio artificial trânsito/transportes foi transplantado da engenharia para a institucionalidade municipal paulistana, e para as pesquisas acadêmicas locais<sup>4</sup>. Contudo, ainda que faça sentido para engenheiros (pois engenhar trânsito é algo distinto de engenhar veículos para transporte coletivo e seus itinerários) e seja um fato na administração pública local, acatar esse binômio impede análises sociopolíticas de darem conta do fenômeno da mobilidade urbana em seu aspecto uno e essencialmente

---

<sup>1</sup> Doutoranda no Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP. Pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM/Cebrap). requena.carol@gmail.com

<sup>2</sup> Requena (2015), *O paradigma da fluidez do automóvel: burocracias estatais e mobilidade em São Paulo*, Dissertação de Mestrado em Ciência Política/USP.

<sup>3</sup> Sigo a concepção de Estado proposta em Rueschemeyer e Evans, que os autores chamam weberiana: "Consideramos o Estado o conjunto de organizações investidas da autoridade para tomar decisões agregadoras para as pessoas e organizações juridicamente localizadas em determinado território e para implementar essas decisões usando, se necessário, a força. Não escolhemos essa definição porque vemos o Estado como uma burocracia simples. Pelo contrário, é precisamente porque vemos o Estado como expressão simultânea de diversas tendências contraditórias, que adotamos a definição que não pré-julga a forma como essas tensões serão resolvidas em dada situação histórica" (Rueschemeyer e Evans, 1985:46).

<sup>4</sup> A quase totalidade da literatura local interessada em mobilidade urbana investiga o transporte coletivo – majoritariamente o mundo dos ônibus (Mendonça, 1997; Itacarambi, 1985; Cheibub, 1985; Zioni, 1999; Higa, 2012); esparsamente, os trilhos (Isoda, 2013; Fagnani, 1985). Vasconcellos (1999) é o único que analisa a circulação, mas sem superar o binômio artificial trânsito/transportes (ver Requena, 2015:15-18).

distributivo, uma vez que ele ocorre no mundo de forma indissociável e em espaço finito, estando impregnado de disputas.

O incentivo para superarmos esse binômio reside tanto em pressupostos teóricos acerca da importância do Estado e de suas burocracias<sup>5</sup> para o curso das políticas públicas, quanto em indicativos empíricos de que burocracias municipais ligadas à mobilidade urbana têm protagonismo sobre esse curso no caso de São Paulo.

O reconhecimento desses pressupostos induziu à investigação do fato da separação institucional das responsabilidades sobre trânsito (a cargo da Companhia de Engenharia de Tráfego, CET) e transporte em ônibus (a cargo da São Paulo Transporte, SPTrans) internamente à Secretaria Municipal de Transportes (SMT). Essa separação havia sido objeto de críticas breves e esparsas na literatura, mas não exploradas empírica, analítica ou teoricamente<sup>6</sup>. Sua investigação revela capacidades distintas entre as burocracias, e nos permite delimitar e explicar o paradigma da fluidez do automóvel, objeto central do presente artigo.

O artigo conta com três seções, além desta introdução e de considerações finais. Na seção I, problematizo a separação institucional entre os mundos do trânsito e do transporte em ônibus, enfocando as condições de insulamento e capacitação institucionais de que disfrutou a CET em sua primeira fase (1976-1983). Essas condições permitiram à Companhia estabelecer e, posteriormente à primeira fase, sustentar o paradigma da fluidez do automóvel no sistema de circulação, explicado na seção II do artigo<sup>7</sup>. Na seção seguinte, dada a existência de programas de política pública que confrontaram o paradigma da fluidez do automóvel, disponho-me à reflexão sobre mudanças em políticas públicas, as condições que as propiciam e os atores capazes de perpetrá-las. As considerações finais dedicam-se principalmente à discussão sobre desdobramentos da presente pesquisa em termos da relação entre burocracia técnica e governo executivo eleito na condução de políticas públicas.

---

<sup>5</sup> Em sentido amplo, a burocracia é o aparato constituído pelo Estado para administrar questões sob sua responsabilidade. O tipo ideal de burocracia, weberiano, seria imparcial e eficaz na condução dessas questões. Investigações empíricas tendem a desconfirmar essa tese (Rueschemeyer e Evans, 1985).

<sup>6</sup> Ver, por exemplo, Zioni (1999), Fagnani (1985) e Branco (1981).

<sup>7</sup> Refiro-me sempre ao paradigma da fluidez do automóvel no sistema de circulação – portanto, a um paradigma de política pública, produto da ação estatal sobre a política. Esse paradigma não deve ser confundido com o protagonismo do automóvel no sistema de circulação, ainda que se possa especular sobre conexões entre as duas coisas.

## **I. Institucionalização, insulamento e capacitação do setor trânsito**

Dois movimentações institucionais ocorridas nos anos 1970 demarcam a fundação do setor municipal de trânsito em São Paulo. A primeira é a chamada “municipalização do trânsito” (Vasconcellos, 1999), correspondente à transferência da responsabilidade pelo trânsito do ente federado estado para o ente município – respectivamente, das comunidades profissionais da polícia para a da engenharia. A segunda é a institucionalização local promovida pelos esforços de urbanização empreendidos pelo regime militar. É no bojo dessas movimentações que a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) foi fundada, insulada e capacitada.

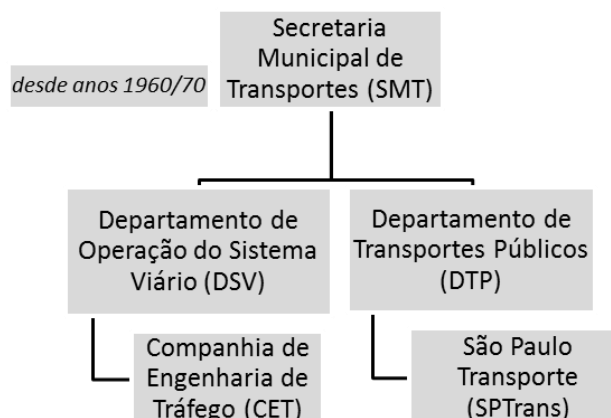
A descrição dessa trajetória importa para conhecermos não somente a configuração institucional em que se inseriu a CET, como também para a compararmos com a outra burocracia sob responsabilidade da SMT: à época CMTC (Companhia Municipal de Transportes Coletivos) e hoje SPTrans (São Paulo Transporte).

Essa comparação nos importa porque temos como pressuposto que a mobilidade viária engloba de forma imbricada as atividades reguladas pelas duas empresas mistas. A trajetória do setor de transporte em ônibus, bastante retratada pela literatura local, foi de permeabilidade do Estado a atores do setor privado, que historicamente deram o tom das políticas públicas. Após etapa inicial de provisão de serviço de ônibus por atores privados com pouca ou nenhuma regulação por parte do poder público (décadas de 1920 a 1940), a CMTC, burocracia estatal responsável pelos ônibus, fundada em 1947, não foi capacitada a ponto de se tornar o ator central para os destinos da política de transporte coletivo viário, apresentando mudanças apenas a partir dos anos 2000 (já como SPTrans) no que toca o controle sobre um sistema estruturado de transporte em ônibus (Requena, 2015).

Por sua vez, a trajetória do setor trânsito é marcada por forte presença do Estado, iniciada com a municipalização do trânsito a partir de três marcos (Vasconcellos, 1999): i) a criação da Secretaria Municipal de Transportes (SMT), em 1967; ii) a substituição da DST (Diretoria do Serviço de Trânsito) pelo Detran (Departamento Estadual de Trânsito) segundo o novo Código Nacional de Trânsito, de 1966; e iii) em 1972, a criação de dois departamentos na SMT: o Departamento de Planejamento de Transportes (DTP), e o Departamento de Operação do Sistema Viário (DSV). Criado em 1972, o DSV teria se tornado o principal lócus de efetivação da municipalização do trânsito, concretizada no

ano seguinte. A criação da CET, em 1976, viabilizou finalmente a feição técnico-burocrática do controle do trânsito.

Figura 1. Organograma da Secretaria Municipal de Transportes<sup>8</sup>



Fonte: elaboração própria a partir de SMT

O pano de fundo societário que facilitou as movimentações sustentadoras da institucionalização municipal do trânsito foi o aumento das taxas paulistanas de crescimento populacional e motorização: a frota atingiu cerca de 200 mil em 1961; 350 mil em 1965; e 640 mil em 1970, o que alterou radicalmente as condições gerais de circulação, com aumento de acidentes e congestionamentos, tornando o trânsito uma “questão” (Vasconcellos, 1999). Por sua vez, a questão dos congestionamentos e acidentes teria ressuscitado os debates sobre a implementação do Metrô; e, ao sair do papel e promover obras pela cidade, o Metrô, por seu turno, teria retroalimentado a questão do trânsito. Trabalhando para o Metrô<sup>9</sup>, um grupo de engenheiros implementou um departamento de desvios de trânsito e um sistema de semaforização para a cidade, vindo a integrar posteriormente os quadros do DSV e da CET (Téran, 2006)<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> A São Paulo Transporte (SPTrans) foi fundada em 1995, antecedida pela CMTC. Fundada em 1947, a CMTC foi incorporada ao organograma da SMT quando da criação desta Secretaria em fins dos anos 1960.

<sup>9</sup> O Metrô foi atribuído da Prefeitura até 1978, quando seu controle acionário foi transferido ao Governo do Estado no contexto da construção da Linha 3–Vermelha.

<sup>10</sup> No Metrô nasceu o PTR, Planejamento de Trânsito, destinado em princípio a atender aos problemas criados pela própria Companhia do Metropolitano ao adotar a técnica de trincheiras (*cut and close*) na implantação de túneis para trens sob o sistema viário. As obras geraram demoradas e extensas interdições de avenidas importantes. O PTR não se ateve a cuidar de desvios de trânsito, no entanto. Foram seus engenheiros que programaram manualmente as chamadas “ondas verdes” em alguns corredores de tráfego, com vistas a “um fluxo equacionado racionalmente, que possibilitava a travessia de vários cruzamentos viários a uma velocidade

A ligação entre DSV/CET e o Metrô é importante não apenas para clarear processos ocorridos internamente à institucionalidade municipal, mas também para estabelecer a conexão entre o mundo do trânsito municipal e as políticas federais direcionadas aos transportes urbanos. A estrutura institucional construída pelo regime autoritário para os transportes iniciou-se com a criação do GEIPOT<sup>11</sup>, em 1965. Ele próprio sofreu alterações ao longo dos anos subsequentes, e outras instituições foram agregadas ao planejamento e execução de políticas para o setor, em especial a EBTU – Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (1975)<sup>12</sup> e a EMTU – Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (1977)<sup>13</sup>. Escritos dos engenheiros reconhecem a intenção política da implantação de institucionalidades como as Regiões Metropolitanas pelo governo autoritário<sup>14</sup>, mas destacam sua intenção de organização, supostamente destinada à maior virtude na condução das políticas públicas de mobilidade<sup>15</sup>.

A despeito de suas motivações ou da deficiência na execução, as políticas do regime militar os transportes urbanos teriam promovido a circulação de “idéias-força” relativas a concepção, projeto, operação e manutenção de sistemas de transporte entre

---

constante”, dado que os semáforos em São Paulo eram de tempo fixo (Téran, 2006). Além de os semáforos paulistanos serem de tempo fixo à época, a cidade não possuía sinalização horizontal, como faixas demarcatórias de fluxo; e sua sinalização vertical era composta apenas por placas de “proibido estacionar” e algumas outras para orientações básicas.

<sup>11</sup> O GEIPOT foi criado pelo Decreto Federal nº 57.003, de 11 de Outubro de 1965, com a denominação de Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes. O Decreto-Lei nº 516, de 7 de Abril de 1969, tornou-o Grupo de Estudos para Integração da Política de Transportes. A Lei Federal nº 5.908, de 20 de Agosto de 1973, denominou-o Grupo de Estudos em Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, preservando a sigla GEIPOT.

<sup>12</sup> Criada pela Lei Federal nº 6.261, de 14 de Novembro de 1975 e extinta pelo Decreto Federal nº 230, de 15 de Outubro de 1991.

<sup>13</sup> A EMTU/SP foi criada em 13/12/1977, pela Lei Estadual 1492, tendo sido incorporada pela EMPLASA (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano) em 1980. Sete anos depois, foi recriada, recebendo a atribuição de gerenciar e fiscalizar o sistema de transporte intermunicipal de passageiros por ônibus nas regiões metropolitanas do estado de São Paulo, até então responsabilidade do DER (Departamento de Estradas de Rodagem) (ANTP, 2012:14).

<sup>14</sup> Ver, por exemplo, ANTP (2012) e Branco (1981:38-39).

<sup>15</sup> Para a ANTP (2012:35), por exemplo, o governo militar assumiu protagonismo na questão dos transportes urbanos por quatro motivos: crescimento acelerado e desordenado das grandes cidades; crise do petróleo; redução da capacidade de realizações dos governos locais; e surgimento de movimentos populares contestando a qualidade e o custo do transporte urbano. Já Branco (1981) vê a cadeia SNTU-EBTU-EMTU como um necessário “SISTEMA orientador, uniformizador, normativo por excelência, capaz ainda de canalizar recursos para a solução dos problemas. A EBTU nasceu em plena fase da crise dos combustíveis, quando se evidenciava a necessidade de intensificar o transporte público mediante a melhoria e priorização das vias, o planejamento geral do transporte em cada cidade, a coordenação de sua execução, a integração modal, a formação de pessoal habilitado, a reorganização do trânsito, o aperfeiçoamento do veículo de transporte etc. Para isso, era preciso estabelecer critérios e normas gerais, orientar os municípios e investir recursos financeiros, visando em última análise a EFICIÊNCIA do transporte coletivo” (Branco, 1981:38) (destaques em maiúsculas são do original).

elites acadêmicas, técnicas e burocráticas (ANTP, 2012). Novamente, o Metrô é citado como elo de ligação: “Estas ideias são fortemente influenciadas pela implantação do Metrô de São Paulo, que, no seu bojo, traz de fora para dentro, mas recebe crucial contribuição de brilhantes mentes da cena nacional, o circuito completo de como pesquisar (pesquisa origem e destino), planejar (rede básica), projetar, implantar, operar, manter e realizar a gestão (EMTU/SP, CET e outras) de empreendimentos complexos, e mais, de como garantir o seu sucesso” (ANTP, 2012:152).

### *CET insulada e capacitada*

Independentemente de que acordos de poder tenham operado a municipalização do trânsito e a fundação da Companhia de Engenharia de Tráfego, a ela foram garantidos insulamento burocrático e capacitação<sup>16</sup>. O insulamento burocrático é um mecanismo de proteção da burocracia contra interferências externas, que viabiliza a intenção do Estado de formular e implementar políticas segundo sua própria razão (Skocpol, 1985). Essa formulação pressupõe a concordância do presente trabalho com o argumento de que o Estado pode ser um ator dotado de razão própria.

Há ao menos dois subsídios para argumentar que a CET foi insulada: i) ela foi alocada na Secretaria Municipal de Transportes apartada da autoridade de transporte em ônibus (tendo sido fundada à revelia do poder legislativo local<sup>17</sup>); e ii) foi presidida por seu fundador, Roberto Scaringella, ao longo de três governos municipais, ou sete anos seguidos, período em que manteve um grupo de sua confiança no alto escalão da Companhia. Alude ao insulamento o espanto revelado por um dos engenheiros quando afirmei que a CET implementava políticas públicas. “Políticas públicas? Não tinha políticas públicas; era tudo da cabeça do Scaringella”<sup>18</sup>. Roberto Scaringella e parte de seu grupo foram dispensados da CET quando da exposição do governo municipal ao jogo político-partidário, com a redemocratização do país.

---

<sup>16</sup> Conversas com Silvana Zioni, Marcos Bicalho, Irineu Gnecco Filho, Nelson Ibrahim Maluf El Hage, Gilberto Leheld, Francisco Moreno Neto e Joaquim Bastos foram de grande valia no esclarecimento de questões sobre o que posteriormente denominei primeira fase da Companhia. Agradeço a todos e os isento de responsabilidade por qualquer hipótese e/ou afirmação aqui expressa.

<sup>17</sup> Térán (2006:26): “Finalmente, em 28 de maio de 1976 foi aprovada, *por decurso de prazo*, a Lei Municipal n. 8394, criando a Companhia de Engenharia de Tráfego”.

<sup>18</sup> Esse engenheiro, que pediu para não ser identificado, explicou-me que em seu entendimento políticas só são “públicas” quando produto de debate com a sociedade. Como as políticas da CET “eram da cabeça do Scaringella”, elas não eram “públicas”, portanto.

Ademais, não parece ter havido, na primeira fase da CET (1976-1983), agenda compartilhada pelas duas burocracias envolvidas na mobilidade urbana municipal – CET e CMTC – no que toca à formulação de políticas distributivas de espaço e tempo de circulação, o que atesta a hipótese do insulamento. Políticas de atenuação do atendimento preferencial ao transporte individual adentraram a agenda quando a CET foi acionada no âmbito de políticas nacionais, como as destinadas à economia de combustível em reação à crise do petróleo nos anos 1970. O caso do programa COMONOR é ilustrativo da não-coordenação entre as burocracias locais<sup>19</sup>.

Além de insulada, a CET foi capacitada material e intelectualmente. No que toca aos recursos financeiros, sob a responsabilidade do DSV (órgão público contratante da CET), ou seja, sob a alçada do município, a operação de trânsito contou com orçamento sete vezes maior do que o usufruído na fase anterior, sob comando do governo do estado (Vasconcellos, 1999)<sup>20</sup>. A capacitação material para a operação do trânsito foi igualmente acentuada (Vasconcellos, 1999)<sup>21</sup>. Seus quadros foram compostos por uma leva inicial de dezenas de engenheiros escolhidos criteriosamente, com origem nos quadros do Metrô ou recém-saídos da Escola Politécnica da USP<sup>22</sup>. Ainda em 1978, a Companhia anunciava a criação de seu Centro de Documentação e Informação, biblioteca destinada aos funcionários contendo cerca de 40 livros estrangeiros e uma dúzia de periódicos especializados (Brito, 1978). A Companhia manteve, ainda, o costume de treinar seus profissionais internamente em cursos intensivos sobre engenharia de tráfego; a leitura mais comum, segundo Eduardo Vasconcellos<sup>23</sup>, eram os manuais do Institute of

---

<sup>19</sup> No Boletim Técnico publicado pela CET a respeito da formulação e implementação do COMONOR (Comboios de Ônibus Ordenados) (Szasz, 1979), há apenas uma menção à CMTC enquanto operadora de alguns dos ônibus que circulariam em esquema de comboio.

<sup>20</sup> Vasconcellos (1999) compara os orçamentos das fases 1960-72 (alçada estadual) e 1973-1980 (alçada municipal e período correspondente, grosso modo, ao que chamo de primeira fase da CET).

<sup>21</sup> “Em 1963, por exemplo, o [DST] tinha 343 funcionários, estando apenas 10 no setor técnico, dos quais um era engenheiro; por outro lado, em 1973, o passar o encargo dos serviços técnicos para o município, o então DETRAN cedeu 14 viaturas de policiamento, 2 de sinalização, 47 motos e motonetas e 2 caminhões para transporte de tropas, evidenciando a limitação de seus recursos materiais. Apenas alguns meses após, quando o DSV fez seu balanço de 1973, [...] já contava com 61 veículos médios e leves, 27 guinchos, 148 lambretas e motos, e 8 caminhões [...] dois anos mais tarde, o DSV já contava com um helicóptero, 133 veículos de inspeção, 6 ambulâncias, 36 guinchos e 114 motos” (Vasconcellos, 1999:133).

<sup>22</sup> Segundo Joaquim Bastos, foram contratados cerca de 80 engenheiros em uma primeira leva.

<sup>23</sup> Vasconcellos trabalhou na CET entre 1976 e 1985; a afirmação sobre os manuais do ITE foi feita em entrevista.



Transport Engineers (ITE), em especial o título “Transportation and Traffic Engineering Handbook”, publicado em New Jersey, nos EUA, em 1976.

## II. O paradigma da fluidez do automóvel

Além de consumir produção intelectual, a CET produziu vasto material normatizador. Parte desse material destinou-se a balizar seu principal instrumento de trabalho enquanto planejadora e operadora do sistema viário: a sinalização<sup>24</sup>. A sinalização é o meio para a CET administrar suas duas missões declaradas: a fluidez e a segurança do tráfego. Em sua primeira fase, a Companhia implementou de forma sistemática e bem-sucedida ao menos uma das missões declaradas em sua fundação: a fluidez.

Ainda em 1978, a CET já havia produzido e publicado uma série de manuais – os MSU (Manual de Sinalização Urbana) – dedicados a normatizar a circulação viária paulistana. São nove volumes originais: “Introdução”; “Sinalização vertical de regulamentação”; “Sinalização vertical de advertência/ serviços/ educacional”; “Sinalização vertical de orientação”; “Sinalização horizontal”; “Sinalização semafórica”; “Sinalização de segurança”; “Sinalização de obras”; e “Sinalização: diversos”<sup>25</sup>. A leitura desses manuais deixa clara a unidade a partir da qual a CET recomenda ações de normatização do sistema viário: o automóvel. A programação de tempos semafóricos, a largura das faixas de rolagem e a altura da sinalização vertical são formuladas tendo-se em mente esse veículo.

Além de adotar veículo/automóvel como unidade normatizadora, os manuais declaram que o objeto das intervenções da engenharia de tráfego é o chamado “tráfego como um todo”: “A sinalização de trânsito é o elemento de ligação entre o técnico e o usuário da via (motoristas e pedestres). Seu objetivo principal é o de garantir uma utilização adequada da via pelo mesmo, no sentido da segurança e fluidez do *tráfego como um todo*”. (CET, 1978: 14-16) [...] “Entende-se por ‘projeto de tráfego’ todo e qualquer projeto que envolva modificação na circulação, sinalização e/ou geometria do sistema viário, tendo por objetivos aumentar a segurança, fluidez e/ou capacidade do

---

<sup>24</sup> Eduardo Vasconcellos fez um trabalho extenso de pesquisa sobre a implementação de sinalização em São Paulo nos primeiros anos de trabalho da CET. Ver Vasconcellos 1999:136-140.

<sup>25</sup> Agradeço a Ozias Stafuzza, responsável pela biblioteca da CET, pela disponibilização imediata de todos os documentos que solicitei para consulta.

*tráfego como um todo* [...] “No caso específico de São Paulo, a prática de engenharia de tráfego mostrou que os projetos podem ser divididos em vários tipos, cada um com características próprias no tocante aos levantamentos e procedimentos necessários, mas todos *ligados entre si* pelos objetivos maiores citados acima”. (CET, 1978:1-2).

Esses dois elementos estruturantes dos manuais produzidos pela CET em sua primeira fase – a unidade normatizadora automóvel e o objetivo fluidez do tráfego como um todo – são os ingredientes que transformam a política de fluidez no paradigma da fluidez do automóvel. É nessa equação que reside o segredo por trás da sensação de que a CET “sempre trabalhou para o carro”. Procuo explicitar esse segredo a seguir.

Dos manuais para as ruas, a fluidez veicular se transforma em fluidez do automóvel. Essa mágica ocorre porque as ruas introduzem uma variável não embutida (ou não explicitada) nos cálculos dos manuais da CET: a frota de veículos da cidade. No caso de São Paulo, com a frota de automóveis particulares sendo esmagadoramente maior que a frota de transporte viário coletivo<sup>26</sup>, o “tráfego como um todo” recebe, a um só tempo, demandas crescentes dos automóveis e demanda estável dos ônibus.

Uma vez que a Companhia de Engenharia de Tráfego se colocou como missão *acomodar* essas demandas e promover a fluidez de um sistema assim configurado, ela direcionou a política de fluidez para o atendimento aos veículos que apresentam maior demanda numérica: os automóveis<sup>27</sup>. O resultado de ações desse tipo é que pedestres e usuários de ônibus levam cada vez mais tempo para viajar, e em maior desconforto. A

---

<sup>26</sup> Atualmente, essa disparidade é da ordem de 5 milhões de automóveis para 15 mil ônibus, levando-se em conta somente o município de São Paulo. Uma extrapolação para a RMSP não alteraria a distância abismal entre os dois tipos de frota.

<sup>27</sup> Um exercício de imaginação desse direcionamento pode ser útil. Imaginemos quatro tempos: T0, T1, T2 e T3. No tempo T0 da engenharia de tráfego em São Paulo, não havia sinalização horizontal, a sinalização vertical era esparsa, e os semáforos eram de tempo fixo. A frota de automóveis já era maior que a de ônibus, e obviamente já havia pedestres. T1 foi moldado para acomodar essa demanda: a sinalização é composta de duas faixas de rolamento de cada lado da Avenida A, além de faixa de pedestre contínua e semáforo atuado por pedestre (botão de acionamento). Em T2, porém, para acomodar o “tráfego como um todo”, dado que há crescimento numérico dos automóveis e estabilidade numérica de pedestres e ônibus, aumenta-se o tempo de verde para veículos e implanta-se um canteiro para induzir a travessia de pedestres em dois tempos (ainda que se mantendo o farol atuado para pedestres). Isso garante maior vazão de veículos, ao mesmo tempo em que é tratado em manuais da CET como medida de segurança para os pedestres, pois diante de ciclo semafórico muito longo, automóveis tenderiam a avançar o farol vermelho. Em T3, novamente em vista do crescimento numérico dos automóveis e da estabilidade numérica de pedestres e ônibus, delimita-se uma área de vazão dos veículos que vêm da Avenida B, obrigando pedestres a atravessar a Avenida A em dois ciclos e caminhar no canteiro central. Elimina-se a possibilidade de pedestres atuarem o semáforo e diminui-se a largura das faixas de rolamento, de modo a que haja três e não duas filas de veículos.

engenharia de tráfego continua levando adiante sua missão “técnica” de acomodar todas as demandas, no entanto.

Essa linha de política – construída sobre um discurso técnico – se converte, por sua vez, em um círculo vicioso em que pedestres e usuários de ônibus vêem sua circulação deteriorar e, de forma lógica, passam a desejar usar automóvel. Se a política permanecer a de acomodar o “tráfego como um todo”, tempos futuros se constituirão em novos cenários em que a demanda dos automóveis será crescente – e repetidamente atendida em detrimento do espaço e tempo de circulação dos outros usuários das vias.

Com respeito à operação de tráfego, ela foi implementada no espaço da cidade nos anos 1970 de forma acoplada à divisão paulistana por administrações regionais (ARs), inicialmente em quatro Gerências de Engenharia de Tráfego (GETs). As GETs foram redivididas em anos subsequentes (Vasconcellos, 1999), mas sempre mantendo a lógica territorial estanque, o que parece ter condicionado certa variedade da qualificação da circulação no espaço urbano e desconsiderado a lógica dos fluxos de longos itinerários de ônibus.

Esse conjunto de evidências sobre as formas de atuação da CET leva a crer que ela estabeleceu um paradigma de política pública, no sentido proposto por Peter Hall. Parece apropriado chama-lo *paradigma da fluidez do automóvel*. Hall (1993) classifica como paradigma um sistema de ideias em que há adaptação à organização local, institucionalização de procedimentos e formalização em textos com o intuito de se especificar como é o mundo de determinada política, como ele deve ser observado, que objetivos podem ser alcançados e que instrumentos devem ser usados para alcançar esses objetivos. Esse sistema de ideias se torna o prisma que filtra tanto a visão dos responsáveis pelas políticas (*policy makers*) sobre a política, quanto a visão que eles tem de seu papel na condução da política (Hall, 1993:279).

O conceito de paradigma serve, ainda, para desatar o nó colocado pela afirmação de que a capacidade do Estado em manter-se insulado depende exclusivamente de sua estrutura institucional. Como veremos a seguir, a CET foi institucionalmente desinsulada (exposta a disputas político-partidárias) a partir da prefeitura Jânio Quadros, mas pode ter-se mantido autônoma interiormente à Secretaria Municipal de Transportes graças à detenção de um paradigma coerente de política. “A autonomia do Estado em dada área de política também pode depender de um paradigma de política coerente. Os responsáveis

pelas políticas ficam em posição mais forte para resistir a pressões de interesses sociais quando estão armados com um paradigma de política coerente” (Hall, 1993:290).

O primeiro prefeito eleito de São Paulo quando da redemocratização do país foi Jânio Quadros (PTB, 1986-1988), que dissolveu a CET, instituindo em seu lugar o PLAT (Planejamento e Assessoria de Tráfego S/A). Trata-se de exemplo extremo de desinsulamento institucional. Nesse processo de desmantelamento, Roberto Scaringella deixou a empresa<sup>28</sup>. A prefeitura Jânio pode ser considerada o marco inicial da transição da CET “scaringellista” para a CET presidida por homens de variadas origens<sup>29</sup>. Em sentido amplo, pode ser considerada o início da transição da CET autointitulada “técnica” para a CET “política”.

A segunda fase da CET corresponde a contexto democrático e de desinsulamento institucional. A prefeita seguinte a Jânio Quadros, Luiza Erundina (PT, 1989-1992), remontou a Companhia de Engenharia de Tráfego, devolvendo-lhe o nome CET, recontratando (“anistiando”) empregados demitidos por Jânio e adicionando cerca de 500 novos funcionários (Patarra,1996). O alto escalão já não foi composto pelo grupo que havia governado a CET nos anos insulados.

O paradigma da fluidez do automóvel, por sua vez, sobreviveu.

### **III. Tentativas de desconstrução do paradigma**

Esta seção se dedica a investigar programas que promoveram mudança na política de circulação viária paulistana ao confrontarem o paradigma da fluidez do automóvel. Sua análise se destina principalmente à reflexão sobre mudanças em políticas públicas, sobre condições que as propiciam e atores capazes de perpetrá-las.

Delimito os programas aqui tratados como aqueles que promoveram redistribuição de espaço, ou seja, do solo viário, confrontando direta e inequivocamente o paradigma da fluidez do automóvel implementado pela CET. É importante deixar clara essa delimitação, pois tais programas são distintos de outras iniciativas que também

---

<sup>28</sup> A informação sobre se ele se demitiu ou foi demitido por Jânio não é precisa, mas não afeta o curso do argumento aqui desenvolvido, na medida em que não estamos focalizando a rede de poder da área de política. A trajetória de Scaringella é narrada porque importa na medida em que ele e seu grupo revelam-se detentores de concepções arraigadas na empresa a respeito das políticas sob sua responsabilidade, caso da política de fluidez. Nesse sentido, importa saber quando estão dentro e fora da Companhia.

<sup>29</sup> Homens no sentido literal. A Companhia de Engenharia de Tráfego jamais foi comandada por uma mulher.

podem ser consideradas como enfrentamento ao que o senso comum denomina uso irracional do carro, mas que não são redistributivas do sistema de circulação propriamente dito<sup>30</sup>. Os programas identificados como redistributivos do solo viário são o Passa Rápido, o Dá Licença para o Ônibus e o Cicloviasp<sup>31</sup>. Os dois primeiros constituem-se em segregação de faixas de rolamento para circulação exclusiva de ônibus; o terceiro implantou faixas segregadas para circulação de bicicletas.

O modelo analítico adotado é o do paradigma de política pública, de Peter Hall (1993), pois dá conta do papel de instituições estatais e da política (*politics*) de forma mais central que outros modelos a ele contemporâneos<sup>32</sup>. Para Hall, paradigmas de política pública são passíveis de mudanças de primeira, segunda e terceira ordem. Respectivamente, trata-se de mudanças nas configurações dos instrumentos usados, mudanças nos instrumentos de política em si, e mudanças nos objetivos amplos da política pública.

Nas mudanças de primeira ordem, os objetivos amplos da política pública podem permanecer os mesmos, assim como seus instrumentos, mas as configurações (*settings*) dos instrumentos são alteradas. Trata-se de incrementalismo, de alterações que garantem satisfação pontual e envolvem tomadas de decisão de rotina. São exemplos desse tipo de mudança a implementação de ações técnicas que só podem ser conduzidas por burocratas, pois atores no poder executivo eleito não teriam expertise para conduzi-las sozinhos (ou mesmo interesse por elas ou acesso a elas). Em ações desse tipo, em geral os burocratas encontram-se insulados, e demandas externas tendem a ser ignoradas. Nas mudanças de segunda ordem, os objetivos amplos permanecem os mesmos, mas instrumentos e suas configurações mudam. Essas mudanças são mais consoantes com ações estratégicas, ainda que preservem continuidades. Mudanças de terceira ordem, por

---

<sup>30</sup> Por exemplo, medidas de expansão e melhoria da oferta de transporte público, barateamento de tarifas, efetivação da integração viário-trilhos em termos de acessibilidade e tarifa, encarecimento do produto automóvel, endurecimento das políticas de estacionamento, implantação de pedágio urbano, dentre tantas outras medidas, inclusive o adensamento urbano e políticas de incentivo à descentralização espacial da oferta de trabalho na metrópole.

<sup>31</sup> A meu ver, dois outros programas, “Frente Segura” e “Programa de Proteção ao Pedestre (PPP)”, configuram-se em enfrentamento à fluidez do automóvel, mas não serão incluídos na análise, pois foram formulados e são avaliados pela CET na chave da segurança e não da fluidez de motociclistas/ciclistas e pedestres. O Frente Segura segrega parte da área de chegada ao cruzamento semaforizado para motos e bicicletas. O PPP consiste em requalificação de faixas de pedestre e em campanha de conscientização de motoristas sobre a preferência do pedestre para atravessar.

<sup>32</sup> Caso dos modelos de Múltiplos Fluxos (John Kingdon, 1984), Advocacy Coalition Framework (Paul Sabatier, 1988) e Equilíbrio Pontuado (Baumgartner e Jones, 1993).

seu turno, são as que concernem os objetivos amplos da política pública, são informadas por experiências passadas e apresentam mudanças radicais de discurso (Hall, 1993). Espera-se que essas mudanças sejam ativadas mais pela via da política do que pela via técnica.

Hall reconhece que especialistas/técnicos produzem concepções sobre cursos de ação, mas a raridade de casos em que se pode julgar um curso de ação ideal a partir somente de bases científicas (pois os especialistas em geral divergem) induz à conclusão de que impasses sobre que paradigma adotar são tendencialmente resolvidos no âmbito da política. Por serem, em geral, produto de escolhas políticas e não necessariamente técnicas, mudanças de terceira ordem tendem a ser ativadas pelo poder executivo.

As mudanças de terceira ordem não deixam de conter o trabalho de técnicos, no entanto, pois envolvem experimentação, fracassos e anomalias de políticas, que podem culminar em alteração do locus de autoridade sobre a política pública. Tal alteração seria o sintoma institucional de que paradigmas estão em competição, e em última instância garantiria a vitória do paradigma proposto pelos atores mais bem posicionados institucionalmente. Eles seriam capazes de rearranjar procedimentos e a operação da política, institucionalizando o novo paradigma.

### *Os programas*

O Passa Rápido consistiu na construção de cerca de 70 quilômetros de corredores exclusivos para circulação de ônibus à esquerda, além da reforma de outros 40 quilômetros (Higa, 2012). Foi implementado conjuntamente pela CET e pela SPTrans na administração Marta Suplicy (PT, 2001-2004) como parte da política do Sistema Interligado, formulada pela SPTrans<sup>33</sup>. O Sistema Interligado se constituiu em mais uma tentativa do município – agora exclusivamente na qualidade de gestor, via SPTrans – de controlar a prestação de serviços de ônibus, buscando racionalizá-la ao atuar sobre os

---

<sup>33</sup> O Sistema Interligado pode ser enquadrado analiticamente como política pública e não programa, na medida em que se propôs à estruturação do transporte de massa, tendo englobado diversos programas, destinados a diferentes objetivos visando à essa intenção maior. Além do programa Passa Rápido, objeto de análise desta subseção, a política do Sistema Interligado implantou o Bilhete Único, sistema eletrônico de cobrança de tarifa nos ônibus, que pela primeira na cidade possibilitou o uso de múltiplos ônibus mediante pagamento de uma única tarifa em determinado limite de tempo.

aspectos espaço (linhas troncais e locais<sup>34</sup>) e tempo (frequência da oferta). Nesse sentido, o enfrentamento do paradigma da fluidez do automóvel é uma consequência, e não a premissa do programa Passa Rápido – destinado a melhorar a fluidez dos ônibus com vistas à intenção última de torna-los finalmente um sistema estruturado de transporte de massa. As prefeituras subsequentes, José Serra (PSDB, 2005-06) e Gilberto Kassab (DEM/PSD, 2006-2012), não levaram o programa Passa Rápido adiante.

Diferentemente do Passa Rápido, que se constituiu em peça de uma política de esforços de estruturação do sistema de ônibus, o programa Dá Licença para o Ônibus (prefeitura Fernando Haddad, PT, desde 2013) não se reporta a uma política específica de maior escopo e foi formulado e implementado pela CET em coordenação com a SPTrans. Entre o segundo semestre de 2013 e o segundo semestre de 2014, ao menos 300 quilômetros de faixas exclusivas para circulação de ônibus à direita foram implementadas (e expandiram pela primeira vez a oferta de vias segregadas para a Zona Leste de São Paulo, até então desassistida por esse mecanismo de redistribuição de espaço e tempo de viagem). Faixas com prioridade para ônibus à direita existiam na cidade antes dos anos 2000, ganharam um nome na administração Marta Suplicy (Operação Via Livre) e foram ampliadas pela gestão Gilberto Kassab, mas não com a estatura das centenas de quilômetros implementadas desde 2013. E tampouco com a conotação redistributiva comunicada pela prefeitura Haddad<sup>35</sup>. O Dá Licença para o Ônibus pode ser lido como o programa que estava à mão em um momento de crise em que a sociedade civil organizada, na figura do Movimento Passe Livre (MPL) apresentou demandas ao serviço de ônibus, ainda que direcionadas à revogação do aumento da tarifa e não ao tempo de viagem<sup>36</sup>. A rapidez com que o programa foi implementado a partir da decisão do poder executivo eleito é atribuída ao trabalho acumulado e sistematizado pela Companhia de Engenharia de Tráfego em relação à fluidez de modos de transporte que não o automóvel.

---

<sup>34</sup> O Sistema englobou aumento de 50% da frota de ônibus (de 9958, em 2002, para 15293 ônibus no ano seguinte), absorvendo linhas operadas pelas lotações ilegais nos anos 1990.

<sup>35</sup> “Não é justo que o transporte de dois terços dos trabalhadores não tenha pelo menos um terço das faixas disponíveis”, declarou o prefeito Fernando Haddad ao Estadão, em 1º de julho de 2013 (logo após as chamadas Jornadas de Junho).

<sup>36</sup> Essas demandas redundaram nas chamadas Jornadas de Junho de 2013, série de protestos em diversas cidades brasileiras cujo mote inicial foi a reivindicação pela revogação do aumento das tarifas de transporte coletivo, em especial ônibus.

O Cicloviasp é o mais recente dentre os três programas que confrontaram o paradigma da fluidez do automóvel aqui analisados<sup>37</sup> e está em fase de implementação pela CET. É outro caso de implementação por parte da Companhia sob ativação do poder executivo eleito, e cuja rápida execução pode ser atribuída novamente ao conhecimento acumulado da CET sobre modalidades que não o automóvel, adicionado do acúmulo sobre o tema cicloviário na administração municipal. A novidade do Cicloviasp em relação a outras estruturas locais destinadas à circulação em bicicleta é que grande parte das vias vem sendo alocada em solo viário (separadas por pintura no solo e tachões), o que o diferencia de exemplos segregados do tráfego (Ciclovias Rio Pinheiros) e desmontáveis (Ciclofaixa de Lazer, que opera somente aos domingos). O programa teve grande repercussão midiática, em princípio tendo sido retratado como uma medida que diminuiria as vagas de estacionamento de automóveis no meio-fio público. Posteriormente, foi atacado por supostamente não ter sido debatido com a sociedade civil. Há indícios de que a comunidade cicloativista, a mais expressiva dentre as comunidades de usuários de transportes, foi convidada somente a referendar o programa<sup>38</sup>, o que corrobora a interpretação de que o Estado é protagonista na política de circulação viária em São Paulo.

#### *Análise de mudanças*

Se considerarmos as proposições feitas por Hall (1993), a análise integrada dos três programas que confrontaram o paradigma da fluidez do automóvel indica estar em operação uma mudança de terceira ordem. A análise da passagem de um programa a outro revela, por sua vez, as mudanças de ordens variadas entre um e outro programa.

A primeira passagem, do programa Passa Rápido para o Dá Licença para o Ônibus, revela não somente uma mudança de calibragem do instrumento de política (muda-se de corredor à esquerda para faixa à direita), mas também a alteração do

---

<sup>37</sup> O Cicloviasp poderia ser entendido como programa de segurança (proteção dos ciclistas em relação aos veículos motorizados) e não promoção de fluidez alternativa à do automóvel. De qualquer forma, o programa redistribuiu o solo viário e, em tese, melhora a fluidez dos ciclistas. Em tese, pois seu traçado é acusado de criar rotas mais longas e menos intuitivas das que as comumente usadas pelo “tráfego como um todo”. Nesse sentido, o Cicloviasp poderia ser interpretado como uma solução de acordo (*compromise*) em que faixas de rolamento de tráfego intenso são preservadas para a circulação motorizada, ao mesmo tempo em que o espaço de vias secundárias é redistribuído em benefício da circulação não-motorizada.

<sup>38</sup> Conforme reportado pela Associação Ciclocidade. Em <http://www.ciclocidade.org.br/noticias/555-secretaria-de-transportes-apresenta-proposta-de-400km-de-ciclovias-em-sao-paulo>



discurso sobre os objetivos amplos da política. Se o Passa Rápido destinava-se a apoiar determinada política pública (o Sistema Interligado, política de ônibus), o Dá Licença para o Ônibus é comunicado no registro da redistribuição do solo viário propriamente dita. É um programa destinado, a um só tempo, a melhorar o desempenho dos ônibus *e também* a retirar espaço dos automóveis, cujo excesso no sistema é publicamente declarado como algo indesejável para a cidade.

A segunda passagem, dos corredores e faixas dedicados a ônibus para as faixas dedicadas a bicicletas, também se constitui em mudança proposta no registro da retirada de espaço dos automóveis. Sua novidade é que ela expande a redistribuição viária para uma modalidade não-motorizada, passando a atacar o paradigma da fluidez do automóvel também na perspectiva do confronto individual motorizado/individual não-motorizado<sup>39</sup>.

Ainda que os programas implementados pela administração Haddad estejam em fase de implementação e nada saibamos sobre sua capacidade de permanência na cidade (pois ainda não foram submetidas a outro projeto político que não o seu fiador), ações do poder executivo em relação à burocracia técnica relativas à implantação do Dá Licença para o Ônibus e do Cicloviasp são condizentes com as mudanças nos amplos objetivos da política, que Hall denomina de terceira ordem.

À parte da tentativa de compreender se essas mudanças traduzem-se em alteração de paradigma, a análise nos permite indicar que as categorias coordenação e aprendizado são centrais para a compreensão dos cursos de ação tomados pelas administrações responsáveis pelos programas analisados.

A administração Marta parece ter dado continuidade à tentativa antiga de promover coordenação de política entre CET e SPTrans<sup>40</sup>. Essa tentativa vem sendo

---

<sup>39</sup> A não-inclusão da análise de programas destinados à circulação de motocicletas, ou do confronto ‘motorizado individual sobre quatro pneus/motorizado individual sobre dois pneus’ é deliberada e passível de discussão. A meu ver, os motociclistas criaram soluções para si mesmos em termos de fluidez, em especial ao trafegarem não dentro, mas entre as faixas de rolamento demarcadas pelo Estado (CET) para circulação. Nesse sentido, adaptaram-se, em termos de sua própria fluidez, ao paradigma da fluidez do automóvel. No entanto, ao se adaptarem, foram sugados por uma epidemia de acidentes que resultaram em morte e morbidade. A CET atuou para apartar os usuários de moto do “tráfego como um todo”, implementando faixas segregadas a partir de 2006. As faixas foram desativadas por má avaliação (e para implementação de faixa de ônibus, no caso da Av. Sumaré). Em 2013, a CET implementou o programa Frente Segura. Todos esses programas foram destinados ao aspecto segurança, e não fluidez, da circulação em motocicleta, e redistribuem o espaço viário de forma inexpressiva.

<sup>40</sup> A prefeitura Marta Suplicy editou o livreto “A Reconstrução da Mobilidade”, em outubro de 2002, afirmando empreender “profunda reestruturação [em cuja direção] o primeiro passo [...] foi a recuperação do papel regulamentador da Secretaria [Municipal de Transportes] e de sua função integradora das ações de transporte e trânsito, operacionalizadas pelas empresas São Paulo Transportes – SPTrans e Companhia de Engenharia do

aventada ao menos desde a prefeitura Luiza Erundina, em que diretores de áreas equivalentes nas empresas foram solicitados a trabalhar juntos, inclusive em um mesmo ambiente físico. A tentativa teria sido frustrada em seis meses<sup>41</sup>. A ideia de fusão institucional, igualmente, estaria circulando na comunidade desde a prefeitura Erundina e não teria ainda se esgotado como assunto<sup>42</sup>.

A importância de coordenação e aprendizado para a administração Haddad evidencia-se quando observamos a alocação de um só nome, Jilmar Tatto, nos três cargos de comando da Secretaria Municipal de Transportes: o próprio cargo de secretário e as presidências da CET e da SPTrans<sup>43</sup>. Essa estratégia parece ter promovido coordenação até o nível de rua. Houve ordens expressas para os marronzinhos não “puxarem carro”<sup>44</sup>, assim como houve capacitação de agentes da SPTrans para atuarem na fiscalização dos corredores de ônibus, permitindo-os aplicar multas a invasores, algo que até então era prerrogativa dos agentes de trânsito da CET (PMSP, 2013). O aprendizado com gestões anteriores informou, ainda, o redesenho da operação de campo da CET – pela primeira vez desde os anos 1970, as Gerências de Engenharia de Tráfego (GETs) foram desenhadas, em 2013, em função dos corredores de tráfego do transporte coletivo. Esse

---

Trânsito [sic] – CET.” (SMT, 2002:5). O documento continua: “A CET mudou sua missão: da anterior, expressa no cuidado com a segurança e a fluidez do automóvel, a empresa, hoje, tem que cuidar da mobilidade [...] o objeto do trabalho da CET passa a ser a circulação de pessoas – por automóvel, a pé ou transporte coletivo, com prioridade para estes dois últimos [...] a SPTrans continua cuidando do transporte coletivo. Mas, agora, tem outra estratégia para melhorar seu desempenho: a prioridade nas vias da cidade” (SMT, 2002:20). A gestão também revisou alguns dos MSU (Manual de Sinalização Urbana) da CET da década de 1970 e acrescentou pela primeira vez volumes sobre ônibus à coleção: “Circulação prioritária de ônibus” (CET, 2001) e “Ponto de ônibus” (CET, 2001b).

<sup>41</sup> Segundo Ailton Brasiliense.

<sup>42</sup> A maioria dos profissionais com quem conversei confirmou já ter ouvido sobre essa possibilidade, mas não demonstrou crença em sua viabilidade.

<sup>43</sup> A estratégia de coordenar a política de mobilidade via atribuição dos três cargos a uma única pessoa não é inovação da prefeitura Haddad, pois já havia sido utilizada por Gilberto Kassab com Marcelo Cardinale Branco. No entanto, as credenciais de Jilmar Tatto – ele foi secretário de transportes da prefeitura Marta Suplicy e é oriundo do mundo dos ônibus – indicam o tom pretendido pela prefeitura Haddad com esse desenho de comando da política pública. A história de pouca ascendência política do secretário municipal de transportes sobre os presidentes de ambas empresas mistas teria relação direta com a história de protagonismo dos presidentes da CET e de inexpressividade dos presidentes da CMTC/SPTrans<sup>43</sup>, ainda que não seja clara a direção da relação de causalidade entre esses três fatores

<sup>44</sup> Segundo o marronzinho (agente de trânsito) O.C., que pediu para não ser identificado, desde que ingressou na Companhia (início dos anos 1990) ele jamais havia sido expressamente orientado a *não* dar preferência a automóveis em situações de campo em que os marronzinhos têm poder de decisão, caso de interferências na via (acidentes, falha de equipamentos, entre outros).

trabalho foi conduzido na CET pelo superintendente de engenharia de tráfego, quadro oriundo da SPTrans<sup>45</sup>.

Pode-se interpretar, a partir dessas ações, a gestão Marta como capacitadora da SPTrans e explicitadora da possibilidade, ou ameaça, de “transferência do locus de autoridade” (no sentido de Hall, 1993) sobre a política de circulação – da burocracia do trânsito para a burocracia do transporte coletivo em ônibus. A administração Haddad, por sua vez, parece ter atuado tanto na capacitação da SPTrans (dando continuidade ao empoderamento de sua área técnica), quanto na ativação do trabalho da CET em direção a um paradigma alternativo ao da fluidez do automóvel, do qual essa burocracia foi historicamente a zeladora “natural”. Se, por um lado, a decisão sobre programas redistributivos do solo viário emanou do poder executivo eleito – começou como promessa eleitoral e foi acelerada por manifestações de descontentamento com o sistema de mobilidade –, por outro, a disponibilidade para implementação por parte da CET pode ser indicativa da reação dessa burocracia à ameaça anterior de que a responsabilidade pela circulação poderia ser-lhe retirada.

### **Considerações finais**

A investigação do paradigma da fluidez do automóvel, implantado em São Paulo por uma burocracia técnica durante o regime militar e perpetuado por ela mesmo quando sujeita ao jogo político partidário democrático se constitui em incentivo para análises interessadas no papel do Estado sobre os destinos das políticas públicas. É especialmente interessante para a Ciência Política a noção de que a disputa por um paradigma de política pública se dá entre dois atores estatais: burocracia técnica e poder executivo eleito. Obviamente um e/ou outro não agem sozinhos na manutenção de paradigmas ou na tentativa de substituí-los, mas em determinadas áreas – caso do trânsito – a estatura técnica da política pública confere protagonismo ao Estado em sua condução.

É razoável argumentar que o presente artigo confirma a importância das idéias – e consequentemente de sua investigação – para os destinos das políticas públicas.

Por fim, o artigo exemplifica a importância do enquadramento analítico de políticas públicas que não espelhe irreflexivamente as separações institucionais contidas

---

<sup>45</sup> Joaquim Barreto.

no poder público. O caso da mobilidade urbana paulistana, maciçamente analisado pela ótica do transporte coletivo, é exemplar. Ao negligenciarem o aspecto da circulação, os analistas da mobilidade deixam de enxergar o paradigma que ditou a forma de circular na cidade não somente dos usuários do transporte individual, mas também os do transporte coletivo em ônibus, com graves consequências para estes últimos.

### Referências Bibliográficas

ANTP. 2012. *Premissas para um plano de mobilidade urbana*. Em [http://www.antp.org.br/\\_5dotSystem/download/dcmDocument/2013/03/06/ABB0D95F-D337-4FF5-9627-F8D3878A9404.pdf](http://www.antp.org.br/_5dotSystem/download/dcmDocument/2013/03/06/ABB0D95F-D337-4FF5-9627-F8D3878A9404.pdf)

BAUMGARTNER, F., JONES, B. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

BAUMGARTNER. 2012. “Ideas and Policy Change”. *Governance*. Volume 26, Issue 2.

BRANCO, A. M. 1981. *Transporte urbano no Brasil*. Contribuição ao III Congresso Anual da Associação Nacional de Transportes Públicos. Recife. São Paulo: S.N.

CET. 1978. *Manual de Sinalização Urbana*, Vol. 5, Sinalização horizontal.

\_\_\_\_\_. 1978. *Manual de Sinalização Urbana. Introdução*.

\_\_\_\_\_. 1978a. *Manual de Sinalização Urbana. Sinalização de obras*.

\_\_\_\_\_. 1978b. *Manual de Sinalização Urbana. Sinalização de segurança*.

\_\_\_\_\_. 1978c. *Manual de Sinalização Urbana. Sinalização horizontal*.

\_\_\_\_\_. 1978d. *Manual de Sinalização Urbana. Sinalização semafórica*.

\_\_\_\_\_. 1978e. *Manual de Sinalização Urbana. Sinalização vertical de regulamentação*.

\_\_\_\_\_. 1978f. *Manual de Sinalização Urbana. Sinalização vertical de advertência/serviços/educacional*.

\_\_\_\_\_. 1978g. *Manual de Sinalização Urbana. Sinalização Vertical de Orientação*

\_\_\_\_\_. 2001. Manual “Circulação prioritária de ônibus”. São Paulo, Companhia de Engenharia de Tráfego.

\_\_\_\_\_. 2001b. Manual “Ponto de ônibus”. São Paulo, Companhia de Engenharia de Tráfego.

CIA DO METROPOLITANO. 2007. *Pesquisa Origem-Destino 2007*. São Paulo.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa Origem e Destino 1987*. São Paulo.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa Origem e Destino 1997*. São Paulo.

EVANS, P., RUESCHEMEYER, D., SKOCPOL, T. (org.). 1985. *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press

FAGNANI, E. 1985. *Pobres Viajantes: transporte coletivo urbano Brasil Grande São Paulo 1964/84*. Dissertação de mestrado em Ciência Política. Unicamp - Campinas.

FARIA, C. A. 2003. "Ideias, conhecimento e políticas públicas – um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 18, No. 51, pp. 21- 29.

GONTIJO, J. G. L. 2012. "Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação". In: *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. FARIA, C. A. P. (org.). Belo Horizonte: PUC Minas.

HALL, Peter. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3, pp. 275-296.

HAM, C.; HILL, M. 1993. *O processo de elaboração de políticas no Estado capitalista moderno*. Campinas, tradução: Renato Amorim e Renato Dagnino.

HECLO, H. 1972. "Review Article: Policy Analysis". *British Journal of Political Science* Vol. 2, No. 1 (Jan., 1972), pp. 83-108.

\_\_\_\_\_, H. 1974. *Modern social politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance*. New Haven: Yale University Press.

\_\_\_\_\_, H. 1978. "Issue networks and the executive establishment". King, A. The new American political system. Washington, American Institute for Public Policy Research.

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

HILL, M., HUPE, P. 2009. *Implementing public policy*. London: Sage Pub.

INSTITUTE OF TRANSPORTATION ENGINEERS. 1976. *Transportation and Traffic Engineering Handbook*. New Jersey.

KINGDON, J. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown Pub.

MALATESTA, M.E. 2012. *A história dos estudos de bicicletas na CET*. Boletim Técnico 50. São Paulo: Companhia de Engenharia de Tráfego.

PATARRA, I. 1996. *O governo Luiza Erundina: cronologia de quatro anos de administração do PT na cidade de São Paulo, de 1989 a 1992*. São Paulo: Geração Editorial.

PIERSON, P. (2004). *Politics in time*. Princeton University Press.

PMSP (Prefeitura do Município de São Paulo). 2013. *Jornal do Ônibus*, 931.

\_\_\_\_\_. 2004. *São Paulo Interligado – O Plano de transporte público urbano integrado em implantação na gestão 2001-2004*. São Paulo: PW Gráficos e Editores Associados.

\_\_\_\_\_. 2014. Plano Diretor de São Paulo. Em <[http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE\\_lei\\_final\\_aprovada/APRESENTACAO/SMDU\\_PDE\\_140731\\_sancao\\_FINAL.pdf](http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE_lei_final_aprovada/APRESENTACAO/SMDU_PDE_140731_sancao_FINAL.pdf)>

REQUENA, C. 2015. *O paradigma da fluidez do automóvel: burocracias estatais e mobilidade em São Paulo*, Dissertação de Mestrado em Ciência Política. USP – São Paulo.

RODRIGUES, A. “Haddad: ‘Vão pensar duas vezes antes de tirar o carro da garagem’.” *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 1º de julho de 2013. Em <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,haddad-vaio-pensar-duas-vezes-antes-de-tirar-o-carro-da-garagem,1048938>

RUESCHEMEYER, D; EVANS, P. 1985. “The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention”. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D. E SKOCPOL, T. (org.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press.

SABATIER. P. 1988. "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein," *Policy Sciences* 21:129-168.

SERRA, G. 1991. *Urbanização e centralismo autoritário*. São Paulo: Nobel e Edusp.

SKOCPOL, T. 1985. “Bringing the state back in: strategies of analysis in current research”. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D. E SKOCPOL, T. (org.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press.

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

SZASZ, P.A. 1979. *COMONOR - Comboio de Ônibus Ordenados*. Série Boletim Técnico, n. 22. São Paulo. Companhia de Engenharia de Tráfego.

TÉLAN, J.A. 2006. *CET 30 anos*. São Paulo: Companhia de Engenharia de Tráfego, 2006.

VASCONCELLOS, E. 1996. *Transporte Urbano, espaço e equidade*. Análise das políticas públicas. São Paulo: Editoras Unidas.

\_\_\_\_\_. 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.

ZIONI, S, 1999. *Transporte público em São Paulo*. Dissertação de mestrado em Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo – São Paulo.