

UFRRJ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS
SOCIAIS

DISSERTAÇÃO

FORMAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO SETOR PRIVADO DE
TRANSPORTE URBANO POR ÔNIBUS EM NOVA IGUAÇU:
TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS

ANA FLÁVIA BASTOS D' ASSUMPCÃO LIMA

2015



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**FORMAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO SETOR PRIVADO DE
TRANSPORTE URBANO POR ÔNIBUS EM NOVA IGUAÇU:
TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS**

ANA FLÁVIA BASTOS D' ASSUMPCÃO LIMA

Sob a Orientação do Professor

Nelson Rojas de Carvalho

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências Sociais**, no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

Rio de Janeiro, RJ
Agosto de 2015

L732f

Lima, Ana Flávia Bastos D' Assumpção, 1990-
Formação e consolidação do setor privado de
transporte urbano por ônibus em Nova Iguaçu:
tendências e perspectivas /
Ana Flávia Bastos D' Assumpção Lima.
Nova Iguaçu, 2015.
102 f.: il.

Orientador: Nelson Rojas de Carvalho.
Dissertação (Mestrado). - Universidade Federal Rural
do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em
Ciências Sociais, 2015.
1. transporte público. 2. empresas de ônibus. 3.
Baixada Fluminense. 4. Nova Iguaçu. I. Carvalho,
Nelson Rojas de, 1961-. orient. II Universidade
Federal Rural do Rio de Janeiro. Programa de Pós-
Graduação em Ciências Sociais III Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

ANA FLÁVIA BASTOS D' ASSUMPCÃO LIMA

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências Sociais**, no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 28/08/2015

Nelson Rojas de Carvalho. Dr. UFRRJ.

(Orientador)

Vladimir Lombardo Jorge. Dr. UFRRJ.

Luís Reznik. Dr. UERJ.

RESUMO

ASSUMPÇÃO, Ana Flávia. **Formação e consolidação do setor privado de transporte urbano por ônibus em Nova Iguaçu: tendências e perspectivas.** 2015. 102 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Instituto de Ciências Humanas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ. 2015.

O presente trabalho toma como ponto de partida uma análise histórica sobre a consolidação do sistema de transporte coletivo por ônibus na cidade de Nova Iguaçu para discutir quais as possíveis mudanças e permanências no sistema a partir de 2015 – quando a prefeitura realizou, pela primeira vez, através de um processo de licitação, uma concessão privada. Esse processo abrangeu todo o sistema de transporte por ônibus da cidade e representa um novo ciclo, para os deslocamentos e para a mobilidade urbana, marcado pela transição regulatória. Neste trabalho, portanto, queremos analisar o processo de reorganização dos padrões de mobilidade urbana em Nova Iguaçu, sob a ótica do modal de transporte por ônibus. E, em que medida, tais transformações afetaram a ordem urbana da cidade, bem como o posicionamento dos agentes tradicionais e seus modos de exercer poder dentro da política municipal de transporte rodoviário de passageiros. Buscamos refletir sobre as mudanças e continuidades na política municipal de transportes a partir de temas importantes para a administração pública, com base nas relações de poder estabelecidas entre grupos e empresas de ônibus, representantes do sistema, poder público e sociedade civil.

Palavras-chave: Transporte Público, Empresas de Ônibus, Baixada Fluminense, Nova Iguaçu.

ABSTRACT

ASSUMPÇÃO, Ana Flávia. **Formation and consolidation of the private sector in urban transport by bus in Nova Iguaçu: trends and prospects.** 2015. 102 p. Dissertation (Master Science in Social Science). Instituto de Ciências Humanas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ. 2015.

This paper takes as its starting point a historical analysis of the consolidation of the public transportation system by bus in the city of Nova Iguaçu to discuss what possible changes and stays in the system from 2015 - when the city held for the first time, through a bidding process, a private concession. This process covered the entire transport system for city buses and is a new cycle for the displacement and urban mobility, marked by the regulatory transition. In this work, so we want to analyze the process of reorganization of urban mobility patterns in Nova Iguaçu, from the perspective of modal transport by bus. And to what extent these changes affected the urban order of the city as well as the positioning of traditional agents and their ways of exercising power within the municipal policy for road passenger transport. We seek to reflect on the changes and continuities in the municipal transport policy from important issues for public administration, based on power relations established between groups and bus companies, system representatives, government and civil society.

Key Word: Public Transport, Bus Companies, Baixada Fluminense, Nova Iguaçu.

SUMÁRIO

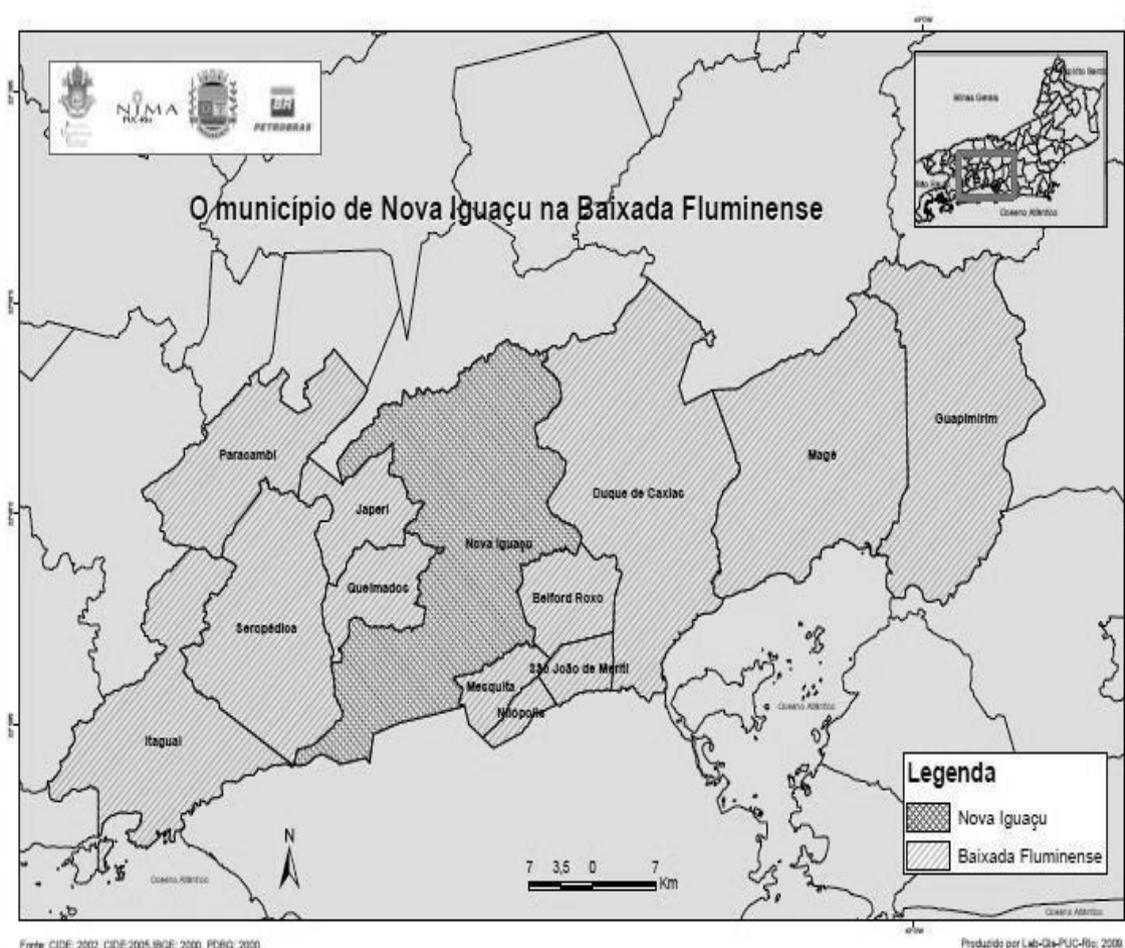
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I – HISTÓRIA DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS NA BAIXADA FLUMINENSE.....	14
1.1 – A primeira empresa de transporte de passageiros da Baixada Fluminense	14
1.2 – Ascensão e declínio da citricultura e a transformação do espaço da Baixada Fluminense.....	15
1.3 – A década de 50 e o papel das novas empresas de transporte de passageiros na Baixada Fluminense	17
1.4 – A fundação da Associação das Empresas de Transportes Rodoviários do Município de Nova Iguaçu e a organização do sistema de transporte rodoviário de passageiros	25
1.5 – A década de 70 e os primeiros caminhos dos grandes grupos de empresas de ônibus na Baixada Fluminense	30
1.6 – As entidades representativas das empresas de ônibus e a atuação dos empresários no setor do transporte rodoviário de passageiros	35
CAPÍTULO II – NOVA IGUAÇU E A CRISE DO TRANSPORTE POR ÔNIBUS NA REGIÃO METROPOLITANA.....	39
2.1 – Os anos 80 e o projeto político de encampação das empresas de ônibus no Rio de Janeiro.....	39
2.2 – A década de 90 e a emergência do transporte alternativo.....	40
2.3 – As empresas de ônibus da Baixada Fluminense e as estratégias de aproximação com os usuários do sistema: respostas ao avanço do transporte alternativo	48
2.4 – Desafios e possibilidades de superação da crise do transporte de passageiros por ônibus em Nova Iguaçu	52
CAPÍTULO III – PILARES REGULATÓRIOS DO SETOR DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS POR ÔNIBUS EM NOVA IGUAÇU	57
3.1 – Modelo de permissões: décadas de sobrevivência.....	57
3.2 – Momento de transição: das permissões à criação da lei que regulamenta as concessões	58
3.3 – Os primeiros caminhos do estabelecimento de um novo modelo de regulação do transporte de passageiros por ônibus.....	60
3.4 – Primeira licitação do sistema de transporte público por ônibus em Nova Iguaçu: mudanças e permanências.....	63

CAPÍTULO IV – CONSOLIDAÇÃO DO SETOR PRIVADO DE TRANSPORTE URBANO POR ÔNIBUS EM NOVA IGUAÇU: QUESTÕES RELEVANTES E CONSTRUÇÃO DE ESPAÇOS DE PODER.....	78
4.1 – Integração entre diferentes modais e privatização do sistema de transporte de passageiros: a pauta das discussões sobre transporte urbano na Região Metropolitana na década de 90.....	78
4.2 – A construção da Via Light e as novas possibilidades de integração entre modais: proposta estratégica para a manutenção da hegemonia das empresas de ônibus no transporte municipal e metropolitano	82
4.3 – Plano Municipal de Mobilidade Urbana e a manutenção das práticas políticas para o setor dos transportes coletivos em Nova Iguaçu.....	86
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	97
REFERÊNCIAS	102

INTRODUÇÃO

Com 521,249 km² e população estimada em 806.177 habitantes¹, o município de Nova Iguaçu corresponde, em extensão territorial a 9,8% da Região Metropolitana² do Rio de Janeiro. Nova Iguaçu possui 561.391 eleitores (cerca de 69% de sua população total), sendo o 4º município mais importante em quantitativo eleitoral em todo o estado, precedido apenas por Rio de Janeiro, São Gonçalo e Duque de Caxias.

Ao observarmos alguns dados e informações sobre Nova Iguaçu, constatamos que o município representa um importante núcleo regional, até mesmo exercendo influência sobre os municípios próximos. Principalmente entre os 13 municípios que compõem a Baixada Fluminense – região com 2.800 km² e aproximadamente 3,7 milhões de habitantes (IBGE, 2010).



Mapa 1 – Mapa da Baixada Fluminense. (Fonte: http://www.nima.puc-rio.br/sobre_nima/projetos/novaiguacu/mapas/baixada_fluminense_ni.pdf – Acesso em: 11/03/2014)

Nova Iguaçu é um importante município, não somente para a Baixada Fluminense ou para a Região Metropolitana, mas para todo o Estado do Rio de Janeiro. Mas a cidade sofre

¹ Dados disponíveis em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=330350> – Acesso em 30/06/2015.

² Fazem parte da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, os municípios de Nova Iguaçu, Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica, Tanguá e a cidade do Rio de Janeiro. Fonte: Estudos Socioeconômicos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro: Nova Iguaçu (2012) – <http://www.tce.rj.gov.br/70> – Acesso em 11/03/2014.

com graves problemas de infraestrutura urbana, como por exemplo, o sistema de transporte público e de mobilidade urbana. Problemas de grande relevância que, na verdade, afetam todos os municípios da Baixada Fluminense.

Historicamente, se locomover e circular nestes locais e a partir deles para outros pontos do Estado sempre foi uma questão-chave para os gestores públicos e para a população que ali reside – principalmente no que se refere aos segmentos mais pobres, que dependem do transporte coletivo. Buscando solucionar este problema, no dia 28 de março de 2015, a prefeitura de Nova Iguaçu publicou no Diário Oficial a abertura de um edital de licitação das linhas de ônibus da cidade.

O edital propunha a adoção de um novo modelo de regulação do transporte por ônibus no município através de contratos de concessão. Em Nova Iguaçu, o modelo que vigorava há décadas era baseado em permissões para as empresas operarem linhas de ônibus e foi definido como um sistema com baixo grau de organização e de racionalização. Assim, o edital lançado pela Secretaria Municipal de Transporte, Trânsito e Mobilidade Urbana de Nova Iguaçu (SEMTMU) objetivava reorganizar o transporte ônibus na cidade, através da normatização do serviço e da racionalização da operação das linhas.

Essa foi a primeira vez que a prefeitura de Nova Iguaçu realizou uma licitação pública para a concessão privada de todo sistema de transporte por ônibus do município. A principal mudança esperada com a realização dessa licitação era na relação entre o poder concedente e as empresas de ônibus, que se tornariam concessionárias ao invés de permissionárias.

Por exemplo, com o modelo de permissões, as linhas de ônibus eram projetadas por cada empresa – levando em consideração seus próprios interesses de mercado – e somente apresentadas à prefeitura para adquirir a autorização. Ou seja, através da SEMTMU, o governo municipal apenas dava o seu aval para criação e mudanças nas linhas – com um mínimo espaço para regulação e planejamento do sistema.

Contudo, no modelo de concessão, o poder público teria definido mais instrumentos de regulação através da existência de contrato formalizado entre as partes. Isto implicaria na elaboração de um planejamento mais abrangente e mais eficaz do funcionamento do transporte na cidade. Para tanto, no modelo proposto pela prefeitura de Nova Iguaçu, a cidade foi dividida em duas regiões, chamadas de lotes Norte (1) e Sul (2). Onde cada uma delas seria concedida a um consórcio diferente.

Assim, a meta mais importante a ser alcançada através da implantação desse novo modelo seria pôr fim à competição territorial entre as empresas de ônibus em atuação. Isto se daria com a delimitação da área e a exclusividade de atuação de cada consórcio vencedor da licitação. Por fim, vislumbrava-se a racionalização das linhas de ônibus, isto é, a readequação entre a demanda de passageiros e a oferta de ônibus – através de estudos técnicos que possibilitariam a criação, a extinção ou a reformulação das linhas.

Além disso, o edital previa que os consórcios vencedores do processo de licitação também deveriam apresentar propostas para a criação de corredores expressos de ônibus (BRS) na cidade. O objetivo com isto é a formação de um sistema de corredores exclusivos para ônibus ou de ônibus compartilhados somente com táxis. O prazo para os consórcios apresentarem suas propostas seria de seis meses a um ano.

Desta forma, uma importante mudança na política de transportes de Nova Iguaçu é esperada através da implantação de um novo modelo de concessão do sistema de transporte por ônibus. Essa mudança seria fruto da regulação por meio de um contrato público e com prazo previamente determinado.

Contudo, uma pergunta deu início ao nosso interesse em pesquisar o transporte rodoviário de passageiros em Nova Iguaçu: qual a importância desse tipo de modal no cenário do transporte coletivo nos municípios que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, incluindo Nova Iguaçu? A resposta para essa pergunta pode ser encontrada nos

resultados obtidos com a Pesquisa Domiciliar de Origem e Destino para a RMRJ³, realizada durante o ano de 2012.

O primeiro dado relevante trata do número de viagens diárias realizadas na RMRJ. No total são 22.595 de viagens por dia na região. Desse total, 6,4% correspondem às viagens originadas do município de Nova Iguaçu, ocupando assim o 2º lugar no ranking geral – ficando atrás apenas da cidade do Rio de Janeiro com 13.853 viagens (61,3%).

Município da RMRJ	Viagens diárias (em milhares)	%
Rio de Janeiro	13.853	61,3
Nova Iguaçu	1.437	6,4
Duque de Caxias	1.363	6,0
Niterói	1.254	5,6
São Gonçalo	1.012	4,5
Demais municípios	3.676	16,2%
Total	22.595	100%

Tabela 1 – Ranking dos 5 primeiros municípios da RMRJ com mais viagens diárias realizadas.

Destas 22.595 viagens ocorridas diariamente na Região Metropolitana estima-se que 37,8% sejam realizadas por ônibus, subdivididos nas seguintes categorias: ônibus executivo (0,3%), ônibus intermunicipal (7,9%), ônibus municipal (29,5%) e ônibus pirata (0,1%). Além dos ônibus, o transporte público de passageiros na RMRJ também é realizado a partir de outros 4 modais diferentes: metrô (2,9%), vans legalizadas ou clandestinas (2,9%), trem (2,5%) e barcas (0,5%).

Contudo, apesar da variedade de opções de transporte oferecidas à população dessa região, ressaltamos a prevalência dos ônibus enquanto modo de deslocamento coletivo, tanto em viagens intermunicipais, como em viagens intramunicipais. Tratando-se de regulação, os transportes que realizam viagens intermunicipais são da alçada do governo estadual, ou seja, trens, metrô, barcas e ônibus intermunicipais. Já as viagens intramunicipais são reguladas por cada município dentro dos limites de seus territórios – sejam elas realizadas por ônibus ou vans.

No município de Nova Iguaçu, os dados sobre os modos de viagens da população, em 2012, revelam que, das 1.437 viagens realizadas diariamente, 52,1% são feitas através de transporte coletivo motorizado, contra 5,3% através de transporte individual motorizado. Outros 42,6% utilizam transporte não motorizado nos deslocamentos diários.

Dentre os municípios que compõem a RMRJ, Nova Iguaçu alcança a 3ª posição entre aqueles que mais utilizam o transporte coletivo motorizado – ficando atrás apenas de Itaboraí

³ Relatório disponível em: <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/1694464/DLFE-62304.pdf/AnalisedeResultadosdaPesquisaDomiciliar.pdf> – Acesso em: 02/03/2014.

(56,1%) e Paracambi (54,5%). Na cidade do Rio de Janeiro, esse percentual é de 51,1%, garantindo-lhe a 4ª posição.

Outros dados podem ser inferidos a partir da contabilização dos deslocamentos considerando onde residem as pessoas que estão realizando estas viagens. Nesta situação, em Nova Iguaçu, verifica-se que são realizadas em média 1,96 viagens por número de habitantes. Em relação a todos os municípios da RMRJ este número cai para 1,90 viagens por habitantes. Neste ranking, Nova Iguaçu ocupa a 7ª posição, precedido por Niterói (2,45), Nilópolis (2,35), Belford Roxo (2,18), Itaguaí (2,15), Paracambi (2,08) e Rio de Janeiro (1,99).

Podemos concluir que, analisando os dados apresentados acima, o transporte por ônibus apresenta elevado grau de importância em relação aos outros modos de transporte coletivo, tanto em Nova Iguaçu, como em outras cidades da RMRJ. Sendo assim, é possível afirmar que o sistema de ônibus do município de Nova Iguaçu é significativamente mais importante do que outros modais, levando em consideração esse levantamento quantitativo sobre a estrutura dos transportes na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Segundo Lago (2007), entre os anos 90 e 2000 houve alterações na estrutura socioespacial da metrópole do Rio de Janeiro, com destaque para o município de Nova Iguaçu. Para essa autora, as camadas populares das cidades brasileiras vêm sofrendo, nos últimos anos, um processo de imobilidade territorial. Esse processo por sua vez geraria um isolamento da população dessas localidades.

Durante o período analisado por Lago houve uma *diversificação social* em áreas consideradas periféricas, através da instalação de novas construções imobiliárias que alteraram os padrões de habitação locais. Este fenômeno é nomeado pela autora como *expansão das fronteiras do núcleo*. Em Nova Iguaçu, essa expansão se expressou, não somente no *boom* imobiliário, mas também em novos empreendimentos comerciais. (Lago, 2007, p. 282-283)

Em decorrência destas transformações, nos anos 2000, a área central de Nova Iguaçu sofreu um processo de *elitização* acompanhado de um aumento no percentual de profissionais, empresários, dirigentes e pequenos empregadores. Em contrapartida, houve redução do percentual de operários dos setores industriais e de construção civil, de empregados de escritórios e até mesmo de ambulantes.

Ou seja, o município passou a absorver segmentos mais qualificados em seus postos de trabalho e o resultado disso foi a redução da necessidade de deslocamento pendular de parte significativa da população em direção a metrópole. Deslocamento motivado, principalmente, pela busca por melhores colocações profissionais.

Lago também analisou os dados do IBGE sobre a população economicamente ativa (PEA) de Nova Iguaçu. Estes dados revelam que, em 2000, a taxa de desemprego local era de 22% – o que representava que, aproximadamente, 400 mil pessoas desempregadas no município. Na perspectiva da autora, isso significaria que, apesar do processo de dinamização da economia, houve um crescimento da imobilidade entre os habitantes mais pobres do município.

A pesquisadora afirma que essa parcela da população foi afetada pela redução das possibilidades de deslocamento para a metrópole, principalmente em decorrência da tarifa cobrada pelo serviço de transporte público. (Lago, op. cit., p. 286) Nesta época, Lago aponta que a maioria dos trabalhadores dos municípios que pertencem à Região Metropolitana do Rio de Janeiro exerce sua atividade profissional dentro do próprio município onde reside.

Em Nova Iguaçu, cerca de 61% da população economicamente ativa local atua profissionalmente no município. Contudo, dos 39% dos moradores de Nova Iguaçu que

trabalham em outro município, aproximadamente, 84% trabalham no município do Rio de Janeiro. (Lago, op. cit., p. 287-288) Portanto, a autora conclui que o deslocamento casa – trabalho dos moradores de Nova Iguaçu para a capital ainda era bastante expressivo quantitativamente no início dos anos 2000.

Contudo, para a realização do nosso trabalho atualizamos os dados apresentados acima, com o objetivo de verificar a atual situação da mobilidade urbana e condições de deslocamento dos moradores de Nova Iguaçu. Em 2010, a taxa de desemprego no município era de aproximadamente 11%⁴. Desta forma, segundo a teoria de Lago, dez anos depois, houve em Nova Iguaçu uma redução da imobilidade entre os habitantes do município.

Ou seja, recentemente, um número maior de pessoas consegue se locomover dentro e para fora da cidade. Além disso, de acordo com os resultados do Censo Demográfico 2010⁵, realizado pelo IBGE, 60% das pessoas exercem o trabalho principal no município de residência, isto é, moram e trabalham em Nova Iguaçu. Em comparação com os dados de 2000, percebemos que a redução em 2010 foi insignificante.

Entretanto, dos 40% dos trabalhadores que atuam fora do município, 81,2% trabalham na cidade do Rio de Janeiro. Apesar da redução neste percentual, entre 2000 e 2010, observamos que o deslocamento Nova Iguaçu – Rio de Janeiro (capital) se manteve enquanto o principal trajeto entre casa – trabalho.

Belford Roxo é o 2º município de destino de trabalho dos moradores de Nova Iguaçu que saem de seu município de residência para trabalhar, com 3,5%, seguido por Duque de Caxias (3,4%), Nilópolis (2,1%) e Queimados (1,8%). Conforme podemos visualizar na tabela a seguir:

Municípios para onde os moradores de Nova Iguaçu se deslocam para trabalhar	Quantidade de moradores	%
Rio de Janeiro	93.975	81,2%
Belford Roxo	4.132	3,5%
Duque de Caxias	3.959	3,4%
Nilópolis	2.948	2,1%
Queimados	2.133	1,8%

Tabela 2 – Ranking dos 5 primeiros municípios que mais recebem moradores de Nova Iguaçu para trabalhar

Em relação ao tempo de deslocamento gasto pela população da Região Metropolitana, uma análise divulgada pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), em outubro de

⁴ Fonte:

http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RJ/Menu%20Institucional/Sebrae_INFREG_2013_BaixadaFlum.pdf – Acesso em: 22/06/2015.

⁵ Fonte: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=330350&search=rio-de-janeiro|nova-iguacu|infograficos:-informacoes-completas> – Acesso em: 22/06/2015.

2013, revelou que nessa região é onde se perde mais tempo com o uso de transporte público. Segundo este estudo, os trabalhadores que residem nos municípios que compõem a região levam em média 47 minutos para chegar ao trabalho e 24,7% deles gastavam mais de uma hora. Estes números eram superiores aos de São Paulo (45,6 minutos – 23,5%) e às médias das cidades brasileiras (40 minutos – 18%).

O tempo gasto no deslocamento casa – trabalho pelos moradores da Região Metropolitana aumentou em 12% nos últimos dez anos. O que, segundo os pesquisadores do IPEA, pode ser visto como um reflexo de políticas de incentivo ao transporte individual e do baixo investimento em transportes coletivos.

Outra informação relevante sobre o tempo médio gasto no deslocamento de casa ao trabalho pode ser visualizado no Censo 2010 sobre os municípios pertencentes à Baixada Fluminense. No caso de Nova Iguaçu, este tempo é de 60,6 minutos – 4º maior tempo entre os municípios da região da Baixada Fluminense. O município onde as pessoas levam mais tempo para chegar aos seus locais de trabalho é Japeri, com 73,6 minutos em média. A 2ª e 3ª posições são ocupadas, respectivamente, por Queimados com 64,9 minutos e Belford Roxo com 63,2 minutos.

Os 3 municípios que apresentam os maiores tempos médios de deslocamento de casa ao trabalho também são aqueles em que existem as menores proporções de moradores que trabalham no mesmo município onde vivem – 43,2% (Japeri), 47,1% (Queimados) e 46,6% (Belford Roxo). Ou seja, como existem mais pessoas que necessitam sair de seu município de residência para trabalhar, o tempo médio desse tipo de deslocamento torna-se bastante elevado nos municípios em questão.

Contudo, a mesma conclusão não pode ser observada para Nova Iguaçu. Neste município, ambas as taxas são muito elevadas. O percentual de pessoas que trabalham e residem em Nova Iguaçu, que é de 60%, é um dos mais altos entre os municípios da Baixada Fluminense. Ao mesmo tempo, o tempo médio de deslocamento casa – trabalho entre os moradores de Nova Iguaçu (60,6 minutos) também é bastante alto na região.

Dentre as justificativas possíveis para que isso aconteça em Nova Iguaçu podemos citar as complicações da mobilidade urbana nesse município. Isto é, o contexto e as condições de deslocamento de pessoas no espaço urbano, compreendendo não somente os meios de transportes e os serviços ligados a eles, mas também a infraestrutura para a realização desses deslocamentos.

Segundo Rodrigues (2013), o tempo gasto pelos moradores das metrópoles em seus deslocamentos casa-trabalho, realizados diariamente, é *um dos grandes problemas das grandes cidades, com fortes impactos, também, sobre as condições de bem-estar urbano*. (op. cit., p. 41)

Como observamos, muitos moradores de Nova Iguaçu tem como destino de trabalho outros municípios da Região Metropolitana. Resultado disso é que, ao pensar sobre modificações para a mobilidade urbana e para os meios de transporte daquele município, se faz necessário compreender e considerar os demais municípios da região para onde a população se desloca.

Exemplo deste esforço para considerar as relações entre os municípios da Região Metropolitana foi a criação pelo governo do Estado do Rio de Janeiro da Câmara Metropolitana de Integração Governamental (CIG) e do Grupo Executivo de Gestão Metropolitana. Criados pelo decreto 44.905 em 11 de agosto de 2014⁶, os órgãos tem como objetivo promover políticas urbanas que visem a maior integração entre os municípios que compõem a Região Metropolitana.

⁶ Para ver o decreto na íntegra, acesse: http://www.sinduscon-rio.com.br/n_agenda/d_120814/44905.pdf – Acesso em: 18/04/2015.

A ideia com a criação desses órgãos é desenvolver de forma integrada os municípios em questão, focando em questões relacionadas à segurança pública, saneamento básico, saúde, educação e mobilidade urbana. Segundo o prefeito da cidade do Rio de Janeiro Eduardo Paes (PMDB), o principal desafio da região é a mobilidade, pois as transformações que ocorrem na metrópole impactam diretamente no deslocamento dos moradores dos outros municípios⁷.

Como exemplo de ação resultante da criação da Câmara Metropolitana de Integração Governamental e do Grupo Executivo de Gestão Metropolitana, visualizamos a proposta de um processo de licitação dos ônibus que realizam viagens intermunicipais. Essa é a primeira proposta de concessão para este tipo de transporte na Região Metropolitana, que inclui as linhas de ônibus do Rio para a Baixada Fluminense, São Gonçalo e Niterói, por exemplo.

Em setembro de 2013, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) determinou, por unanimidade, que o governo do Estado do Rio de Janeiro deveria fazer uma licitação para concessão da operação das empresas de transporte público coletivo intermunicipal. Após mais de 70 anos do sistema baseado em permissões, sem contratos e licitações regulatórias, o poder público deveria realizar a licitação em um prazo máximo de um ano – a partir do qual as permissões serão consideradas revogadas.

Dessa forma, em 11 de outubro de 2013, o governo do estado definiu os parâmetros da política a ser adotada para a concessão dos serviços de transporte coletivo intermunicipal por ônibus, através do decreto nº 44.432⁸. O artigo 1 destaca que os serviços de operação de transporte coletivo intermunicipal realizado por ônibus, no Estado do Rio de Janeiro, devem ser contratados por meio concessão, através de um edital de licitação na modalidade de concorrência.

Ao poder concedente cabe a organização de um novo plano de rotas com objetivo de aumentar a acessibilidade ao sistema e priorizar a integração entre os ônibus e outros modais de transporte coletivo. Além disso, o governo estadual deve implementar um sistema de supervisão e de controle de qualidade do serviço, através de um monitoramento permanente da frota.

O artigo 25 da Constituição Federal de 1988 autoriza os Estados a instituir, através de lei complementar, regiões metropolitanas constituídas por municípios limítrofes com objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Nessa perspectiva, as melhorias para a mobilidade urbana e para o sistema de transporte coletivo nos municípios da Região Metropolitana devem ser pensadas através da integração dos projetos e ações propostas por esses municípios e pelo governo estadual. Como, por exemplo, no caso da proposta de regulação do transporte intermunicipal por ônibus – que ainda não foi implantada.

A integração deve ser fruto do desenvolvimento de planos, programas, projetos, estudos e atividades voltadas para a esfera metropolitana. Os projetos de mobilidade urbana para RMRJ devem ter como foco investimentos em infraestrutura, planejamento urbano, condições viárias, equipamentos, tecnologia e integração de modais. As propostas de transformações elaboradas devem visar metas e impactos para cada município levando em consideração suas especificidades.

Em agosto de 2013, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da UFRJ desenvolveu um índice para calcular o bem-estar nas regiões metropolitanas do Brasil. O Índice de bem-estar urbano (Ibeu) avalia 5 dimensões correlatas:

⁷ Para ler a notícia na íntegra, acesse: <http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=4851270> – Acesso em: 19/08/2014.

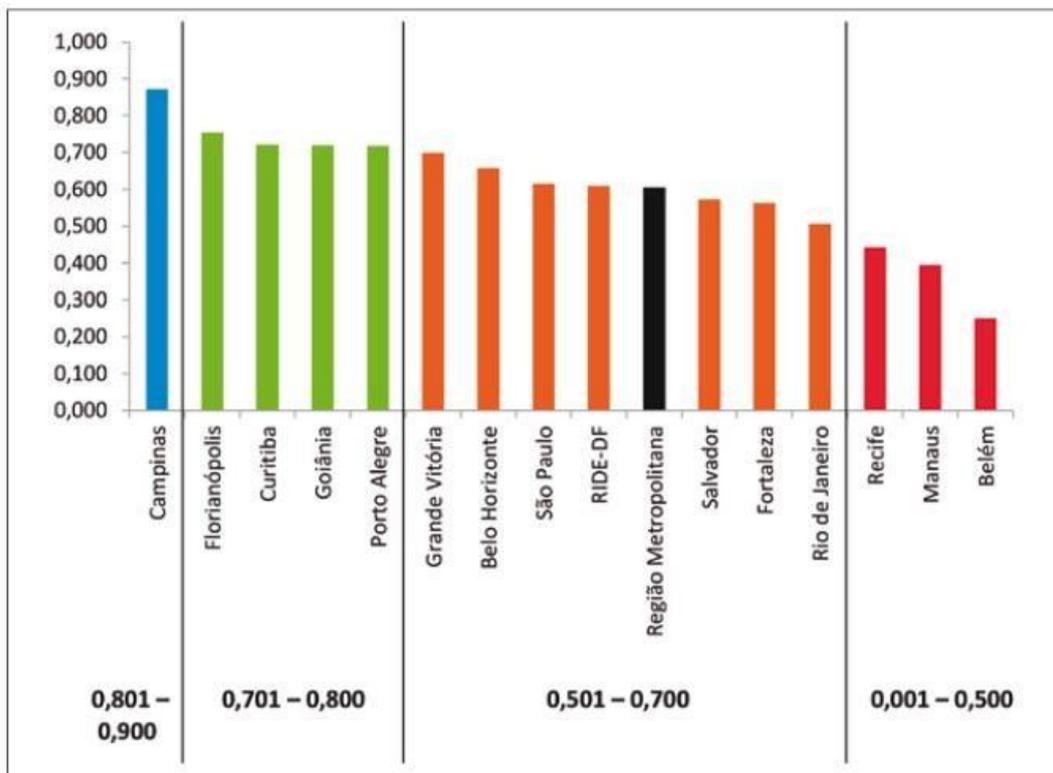
⁸ Para ler o decreto na íntegra, acesse: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=260590> – Acesso em: 28/06/2014.

mobilidade urbana, condições ambientais urbanas, condições habitacionais urbanas, atendimento de serviços coletivos urbanos e infraestrutura urbana.

A média aritmética calculada varia entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo de 1 melhor o bem-estar em determinada região urbana. Assim, o Ibeu calculado com dados de 2010 apontou a RMRJ na 12ª posição entre as 15 regiões metropolitanas no Brasil (gráfico 1). A dimensão da mobilidade urbana foi considerada tendo em vista o indicador de deslocamento casa-trabalho, sendo a única variável do Censo Demográfico 2010 capaz de refletir as condições de mobilidade urbana.

O que é levado em consideração nesse indicador é o tempo de deslocamento que as pessoas que trabalham fora do domicílio, e que retornam diariamente para suas residências, gastam no trajeto de ida da casa para seu local de trabalho. Sendo considerado como tempo adequado até 1 hora por dia na realização deste deslocamento.

Assim, em relação à mobilidade urbana observamos que a situação da RMRJ é ainda mais grave: ocupando o último lugar entre as 15 regiões metropolitanas. Conforme podemos visualizar no gráfico 2.



Gráfico

co 1 - Índice de bem-estar urbano (Ibeu) segundo as regiões metropolitanas do Brasil - 2010 (Fonte: Livro Ibeu: índice de bem-estar urbano. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2013. p. 84)⁹

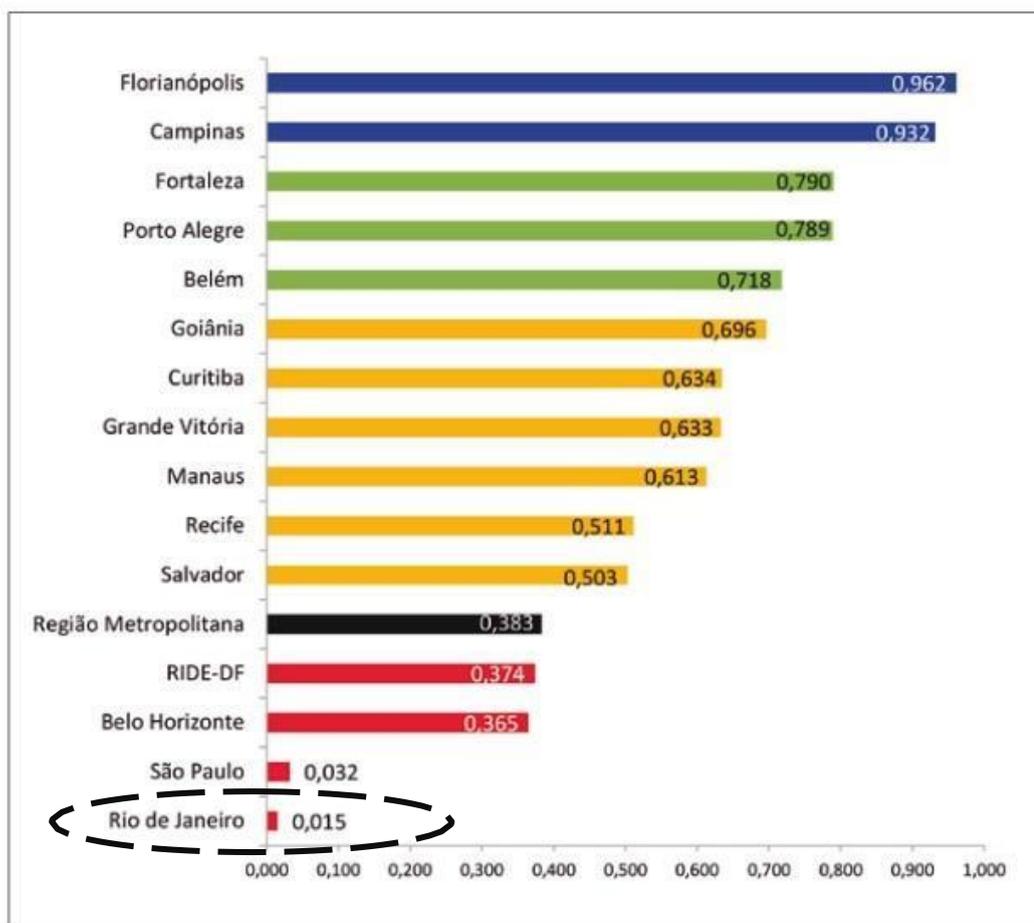


Gráfico 2 - Mobilidade urbana segundo as regiões metropolitanas do Brasil - 2010 (Fonte: Livro Ibeu: índice de bem-estar urbano. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2013. p. 101)

⁹ Disponível em: http://www.observatoriodasmegropoles.net/images/abook_file/ibeu_livro.pdf – Acesso em: 28/04/2015.

Este trabalho também analisou a mobilidade urbana para diversos municípios do Brasil, inclusive aqueles que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, como por exemplo, Nova Iguaçu. O município ocupa a 17ª posição entre os demais municípios da RMRJ, com índice de 0,284. Entre os 289 municípios analisados, Nova Iguaçu ficou 277ª posição – sendo o 4º pior colocado dos municípios da RMRJ, ficando atrás apenas de Japeri (0,018), Queimados (0,138) e Belford Roxo (0,202).

Portanto, neste trabalho, queremos analisar o processo de reorganização dos padrões de mobilidade urbana em Nova Iguaçu, dentro dos cenários de mobilidade para a Região Metropolitana, sob a ótica do modal de transporte por ônibus. E, em que medida, tais transformações afetam a ordem urbana da cidade.

A exposição crescente da temática da mobilidade também explicita a complexidade do segmento de transportes coletivos, como por exemplo, suas necessidades, os diversos atores envolvidos e suas respectivas responsabilidades. Assim, buscamos identificar também como se dá o padrão de posicionamento desses atores tradicionais e seus modos de exercer poder dentro da política municipal de transporte rodoviário de passageiros.

Para tanto, organizamos a produção da seguinte forma:

No *Capítulo I: História do Transporte Rodoviário de Passageiros na Baixada Fluminense*, partimos da construção de um histórico da evolução do sistema de transporte por ônibus nos municípios da Baixada Fluminense, com foco em Nova Iguaçu. O objetivo neste capítulo é compreender como ocorreu a estruturação das empresas de ônibus locais e das redes de relacionamentos e de poder entre os diversos agentes representantes desse sistema.

O ponto de início é ainda nos anos 20 – data da fundação da primeira empresa de transporte de passageiros da Baixada Fluminense –, passando pelas mudanças espaciais que ocorreram na região e que afetaram os transportes. Essas mudanças tiveram início nos últimos anos do ciclo da laranja, durante a década de 40, mas tiveram seu auge nos anos 50 e 60, com o surgimento de novas empresas de ônibus e grupos representantes do transporte coletivo rodoviário e de um novo processo de ocupação do território em Nova Iguaçu.

Também nesse período vimos surgir a Rodovia Presidente Dutra que, ao ligar São Paulo ao Rio de Janeiro, acabou ajudando a desenvolver o deslocamento entre a cidade do Rio de Janeiro e os municípios da Baixada Fluminense. A construção da Dutra possibilitou a diminuição do tempo de viagem, por exemplo, entre Nova Iguaçu e o centro do município do Rio de Janeiro. Além disso, essa nova rodovia estimulou o aparecimento de importantes empresas de ônibus em Nova Iguaçu.

Mas, ainda durante a década de 50, Nova Iguaçu também foi cenário de graves problemas de infraestrutura urbana, como por exemplo, as péssimas condições das vias e ruas que compunham a cidade. Esse problema acarretou a adoção de uma postura muito peculiar das empresas de ônibus da região: realizar por elas mesmas obras de melhoria das estradas, a maioria ainda de chão, sem asfalto.

Nesta mesma época, a modalidade de transporte por ônibus consolidou-se hegemonicamente e isso evidenciou ainda mais a importância de sua influência na organização espacial da cidade de Nova Iguaçu e da Baixada Fluminense. Já no fim dos anos 50 e durante toda a década de 60, esse modal passou por um processo de estruturação, através da criação de entidades representantes tanto dos empresários como dos trabalhadores do setor.

Já a década de 70 ficou marcada pelo surgimento e pelo fortalecimento de grandes grupos de empresas de ônibus na Baixada Fluminense. Esses grupos possuíam como principais características: composição familiar, histórias de vida de seus fundadores utilizadas para contar a história dos próprios empreendimentos, enorme influência na região, através de empresas que operam, principalmente, linhas intermunicipais.

Após a consolidação dos grupos tradicionais, seus agentes procuravam garantir suas posições de privilégio e seus modos de exercer o poder. Um exemplo de espaço onde esses

agentes – na maioria das vezes, líderes de grupos de empresas de ônibus – mais atuavam eram nas entidades representativas do setor de transporte de passageiros por ônibus.

Dessa forma, procuramos traçar a trajetória desse setor desde o surgimento da primeira empresa de transporte de passageiros, passando pela consolidação das grandes empresas e grupos empresariais, como alcançaram a hegemonia entre os transportes urbanos e suas relações com o Estado. Ao percorremos essa história seremos capazes de compreender como as empresas de ônibus de Nova Iguaçu emergiram em primazia e desenvolveram mecanismos de atuação na relação com o Estado.

No *Capítulo II: Nova Iguaçu e a crise do transporte por ônibus na Região Metropolitana*, buscamos compreender as causas, os desafios e as consequências da crise que afetou o transporte público durante as décadas de 80 e 90. Isso porque, foi nesse período que o governo estadual encampou 16 empresas de ônibus que atuavam na capital e na Região Metropolitana e houve também a emergência do transporte alternativo. Ambos os acontecimentos impactaram negativamente o serviço de transporte por ônibus, ocasionando uma redefinição em toda estrutura do sistema.

Em decorrência de tais circunstâncias, as empresas de ônibus de Nova Iguaçu puseram em prática diferentes estratégias de aproximação com os usuários desse transporte coletivo. Como por exemplo, a realização de pesquisas de opinião e a criação de jornais de bordo e de serviços telefônicos 0800 para atendimento dos clientes. Contudo, as estratégias de reposicionamento das empresas de ônibus estimulou a formulação de soluções que passavam por mudanças na regulação dos serviços públicos.

A partir do aumento dos deslocamentos realizados por meio de transporte particular individual e da disseminação do transporte coletivo por vans e kombis irregulares pode ser identificado o surgimento de uma crise no transporte urbano. Essa crise influenciou uma reflexão crítica sobre a adoção de políticas que ajudassem a resgatar a hegemonia das empresas de ônibus.

Nessa perspectiva, discutimos a aplicação de uma regulação específica como alternativa para reorganização do mercado, para o caso das empresas de ônibus da RMRJ. Isso nos permitiu uma interpretação mais precisa e detalhada do estabelecimento de uma crise e suas consequências para o transporte rodoviário de passageiros em Nova Iguaçu.

No *Capítulo III: Pilares Regulatórios do Setor de Transporte de Passageiros por Ônibus em Nova Iguaçu*, fazemos uma análise sobre a reorganização do setor, a partir do início do processo de licitação de todo sistema em 2015. Inicialmente, buscamos refletir acerca do modelo regulatório vigente até então baseado em permissões. Isto é, o transporte coletivo por ônibus era regulado por meio de autorizações para as operações.

Nesse modelo de permissões não existem prazos determinados para o término das autorizações e nem contratos formalizados entre o poder público e as empresas prestadoras do serviço. Porém, em 2015 foram propostas mudanças nas políticas de regulação do município de Nova Iguaçu acompanhadas de possibilidades de mudanças em todo o processo racional do setor de transportes.

Após caracterizarmos como funcionava na prática o modelo de permissões, examinamos algumas propostas do edital de licitação, elaborado pela prefeitura de Nova Iguaçu, para constituição de um novo *modus operandi* do transporte por ônibus na cidade. Para tanto, identificamos quais são os objetivos almejados pela prefeitura através da operação baseada em contratos de concessão com prazo previamente estabelecido.

Além disso, apresentamos as mudanças que podem advir da concretização deste novo modelo de regulação, como por exemplo, a realização de um estudo e a elaboração de um projeto pela prefeitura e, conseqüentemente, a racionalização do sistema. Contudo, essas e outras mudanças são apenas possíveis efeitos da implantação da concessão para o transporte por ônibus em Nova Iguaçu. O que não significa que ocorrerão de fato na prática, pois o que

pode acontecer é a permanência de determinadas práticas desenvolvidas no modelo de permissão.

Dessa forma, buscamos analisar em que medida a passagem por um processo de determinação via contratos legais pode representar a consolidação de um relacionamento mais formal entre o Estado e a iniciativa privada. Ou seja, a questão norteadora deste capítulo é se, com a mudança para uma regulação contratual, poderia haver uma modificação real na relação estabelecida entre a prefeitura de Nova Iguaçu e os empresários do transporte por ônibus que atuam na região.

Como o resultado final do processo de licitação não foi divulgado até a finalização do nosso trabalho, fazemos um esforço de compreender quais são as tendências e perspectivas vislumbradas para este setor dentro do município. Em resumo, fazemos uma reflexão crítica acerca do funcionamento e do comportamento do setor após a licitação, pois entendemos que este é um momento de importantes transformações que vem passando a cidade de Nova Iguaçu.

No *Capítulo IV: Consolidação do setor privado de transporte urbano por ônibus em Nova Iguaçu: questões relevantes e construção de espaços de poder*, analisamos fatos atuais e históricos que, em conjunto, contribuíram para o crescimento e a consolidação de grupos e empresas de ônibus e suas relações com o poder público e a sociedade civil. A principal característica de organização do sistema de transportes no município foi a permissão através de privilégios, ou seja, o governo municipal ajustou esse sistema com vistas a garantir a hegemonia cada vez maior das empresas de ônibus.

Disso resultou a concentração do sistema em grupos dominantes e poderosos, cuja atuação é voltada para a manutenção da situação hegemônica a qual estavam habituados. Através de um sindicato patronal forte, as empresas buscam garantir a hegemonia no transporte municipal, de forma que as políticas do setor sejam elaboradas pelas próprias empresas ou, no mínimo, tenham o aval das mesmas.

Nesse sentido, as atuações das empresas do setor giram em torno de preservar a posição central e estratégica que haviam conquistado. Dessa forma, destacamos neste capítulo exemplos bem claros que revelam as frentes de ações desenvolvidas por estas empresas para manter-se no domínio do transporte público na cidade de Nova Iguaçu.

Assim, as empresas mostram preocupação com estratégias visando a ampliação das relações com o Estado, como aconteceu no debate sobre a viabilidade de um projeto de integração entre os ônibus que operavam no município e outros modais, como trens, metrô e barcas. Como alternativa para fazer frente ao crescimento do transporte alternativo na cidade e a diminuição na demanda de passageiros pelos ônibus, essas empresas buscavam dialogar com as esferas governamentais (Legislativo, Executivo e Judiciário) para promover ações de incentivo ao uso dos ônibus através da integração com outros modelos de transporte coletivo.

Além disso, havia também uma preocupação das empresas no sentido de dialogar com consultores e especialistas em transportes, como uma via para a elaboração de propostas e estudos mais eficientes e que gerassem ganho em produtividade para o setor. As empresas consideravam que, para manter seu posicionamento estratégico, era necessário que investissem na profissionalização das demandas requeridas.

Como exemplo de projetos debatidos pelas empresas de ônibus da região com especialistas e com o poder público, podemos citar a construção da Via Light. Esse projeto tornou-se relevante na medida em que tinha como um de seus objetivos o desenvolvimento da integração entre diferentes modais na Baixada Fluminense – importante estratégia para preservação do espaço de mercado e de poder alcançado pelas empresas de ônibus que atuam na região.

Com a inauguração da Via Light, em 15 de agosto de 1998, Nova Iguaçu viu surgir a possibilidade de integração entre ônibus vindos da Baixada Fluminense e o metrô e do metrô

com o trem. Além disso, houve também um aumento na oferta de ônibus que ligavam a Baixada Fluminense ao Rio de Janeiro. Ao longo dos anos, a Via Light realmente tornou-se uma via importante para os moradores de Nova Iguaçu, sobretudo na interligação entre os bairros da cidade.

Apesar disso, atualmente pela Via Light não circula a capacidade planejada de veículos por dia. Sendo assim, com o objetivo de aumentar a usabilidade da via foi lançado, em 2014, um projeto de ampliação da Via Light, juntamente com a construção de um sistema de BRT para a Baixada Fluminense. Assim, a questão da integração entre os diferentes modelos de transporte urbano permanece sendo debatida, principalmente como forma de valorização do transporte por ônibus no município de Nova Iguaçu.

Dessa forma, ao apoiar as obras de expansão da Via Light, o setor pressiona o poder público para que esse atue na priorização definitiva do transporte coletivo por ônibus na cidade. A construção e, posteriormente, a expansão da Via Light são ações incentivadas pelas empresas de ônibus com vista às possibilidades de integração entre modais e, conseqüentemente, à manutenção da hegemonia do transporte coletivo municipal e metropolitano por ônibus.

Outro exemplo importante para compreendermos o cenário das relações entre os empresários, sindicatos, poder público e sociedade civil é a proposta de elaboração do Plano Municipal de Mobilidade Urbana. Atendendo às exigências da Política Nacional de Mobilidade Urbana, as ações voltadas para esse instrumento são capazes de revelar as práticas políticas do setor dos transportes coletivos em Nova Iguaçu.

Procuramos demonstrar a centralização do capital das empresas e a forma como alcançaram a primazia nos transportes urbanos destacando suas relações com o Estado. Discutimos também como essas relações seguem o mesmo padrão desde a consolidação do setor no município, a partir dos anos 70.

Ainda neste capítulo, procuramos identificar os principais mecanismos que se fazem presentes nessa relação entre as empresas – através do sindicato patronal – e o Estado, que influenciam na efetivação dos espaços de mercado e de poder do setor. Identificamos também qual o papel que a sociedade civil tem desempenhado nos processos de regulação e transformação deste setor.

Nas *Considerações Finais*, destacamos a importância de compreender a trajetória do transporte de passageiros por ônibus na Baixada Fluminense e em Nova Iguaçu, sublinhando o momento atual em que as transformações para o setor tornam-se possibilidades eminentes. Buscamos analisar e interpretar os processos que estão em curso, sobretudo, no que tange ao contexto das coalizações políticas dentro do espaço urbano.

Gostaríamos que nosso estudo específico sobre o setor de transporte público por ônibus na cidade de Nova Iguaçu represente uma contribuição inicial para se compreender o debate por novas propostas, definições e regulações para este setor no contexto municipal.

CAPÍTULO I – HISTÓRIA DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS NA BAIXADA FLUMINENSE

A história de Nova Iguaçu – assim como da Baixada Fluminense – ainda é tema de poucos trabalhos acadêmicos. Destes, a maioria tem como foco as mudanças nos aspectos econômicos do município, por exemplo, a passagem de uma economia majoritariamente agrícola (1833 – 1945) para uma economia com forte base industrial (1945 – 1985). Com destaque para importantes trabalhos como de Rodrigues (2006) e de Pereira (1977).

Além disso, a história de Nova Iguaçu também foi retratada através de estudos sobre a violência no território da Baixada Fluminense, em diferentes épocas. Como por exemplo, na década de 1950, marcada pelas lutas pela terra e na ausência de um poder local ou, posteriormente, na década de 1960, com o acirramento das lutas no campo, caracterizando-se este território como uma área sem lei. Assim, a violência em Nova Iguaçu e na Baixada Fluminense é tema central nos trabalhos de Enne (2004) e de Alves Souza (2003).

Contudo, outros aspectos relevantes sobre a história de Nova Iguaçu ainda não foram devidamente explorados e, por isso, merecem destaque. É o caso do transporte rodoviário de passageiros no município, por exemplo. Pensando nisso, decidimos começar nosso trabalho construindo a história desse setor em Nova Iguaçu. Isto, porque muito pouco se conhece sobre a história e a evolução do sistema de transporte coletivo por ônibus no município que, como veremos adiante, ajudou a definir geograficamente o território, assim como o cotidiano dos moradores.

Assim, ao pesquisar a história do transporte de passageiros por ônibus em Nova Iguaçu, temos base para entender as transformações geográficas, estruturais e políticas ocorridas na cidade. Sobretudo, estudar o surgimento e o processo de consolidação do transporte coletivo por ônibus, enquanto setor econômico, nos ajuda a entender sua formação atual, bem como o estabelecimento das relações de poder entre empresários de ônibus e governo municipais.

1.1 – A primeira empresa de transporte de passageiros da Baixada Fluminense

Lotação São José, este é o nome da primeira empresa de transporte de passageiros através de ônibus de Nova Iguaçu. Ainda em funcionamento até os dias de hoje e renomeada de Viação São José, a empresa foi criada em 1929, pelo jovem Oscar Soares (1910-1983), então com 19 anos.

A economia de Nova Iguaçu, desde sua fundação – em 1833 – até 1945, resumia-se a culturas de exportação, tais como o açúcar, a laranja e o café. Além desses cultivos, as terras da Baixada Fluminense também produziam, ainda que em menor escala, feijão, arroz, milho, mandioca e legumes, utilizados principalmente para abastecer as fazendas locais e o mercado consumidor do Rio de Janeiro. Dito isso, à época da inauguração da Viação São José, a citricultura iguaçuana vivia seu período de maior auge, entre os anos de 1920 e 1940. (Rodrigues, 2006)

Como consequência do plantio e da comercialização de laranja em Nova Iguaçu, houve uma elevação da população local, com um aumento de 423% entre as décadas de 1920 (33.396 habitantes) e 1940 (140.606). (Pereira, 1977) Contudo, além do crescimento populacional da região, os laranjais exigiram a formatação de uma infraestrutura, a fim de atender às demandas do mercado. Oscar Soares, antes de fundar a empresa de ônibus São José, trabalhou como representante da marca Internacional de caminhões, vendendo e

consertando esses veículos, que eram utilizados no transporte das laranjas. (Informativo SETRANSPANI¹⁰, nov. 1991)

Observando como as pessoas se deslocavam para os laranjais, Oscar Soares constatou e inquietou-se em ver que as carroças ainda eram o meio de transporte mais utilizado nesse deslocamento. Fora isso, mesmo o acesso à capital só era possível por trem, através da Estrada de Ferro Central do Brasil, eletrificada em 1938 até Nova Iguaçu. Foi então que, em 1929, esse jovem empresário iguaçuano resolveu investir em uma atividade na qual ninguém acreditava e que não existia nesta região: o transporte regular de passageiros por ônibus.

A São José começou com apenas duas jardineiras e, segundo Fernando Castro¹¹, inicialmente, a empresa percorria ruas que, na verdade, eram como trilhas através dos laranjais, ligando a periferia ao centro de Nova Iguaçu, conduzindo poucos moradores. Nestes anos iniciais de funcionamento da empresa, era o próprio Oscar Soares quem fazia a manutenção, dirigia e limpava os carros, além de controlar as finanças. Sendo assim, Oscar Soares foi o grande pioneiro no transporte por ônibus em Nova Iguaçu.



Figura 1 – Ônibus do tipo "jardineira", utilizado principalmente na década de 20 (Fonte: blogpontodeonibus.wordpress.com/ – Acesso em 19/01/2015)

1.2 – Ascensão e declínio da citricultura e a transformação do espaço da Baixada Fluminense

A produção de laranjas em Nova Iguaçu trouxe como consequência um discreto investimento, por parte do poder público, na construção e na melhoria de estradas, visando aprimorar o escoamento da produção e o acesso dos moradores e dos lavradores à sede do município. Todavia, ainda era a ferrovia que exercia a hegemonia no transporte, principalmente, de carga, tanto da matéria prima importada, quanto do envio da produção dos laranjais. (Rodrigues, 2006)

¹⁰ Revista editada pela SETRANSPANI, a partir de outubro de 1991. Em setembro de 1994, já com projeção nacional e atingindo uma tiragem de 2000 exemplares mensais, o Informativo mudou de nome, passando-se a chamar Linha de Notícias, que foi editada até o ano de 1999.

¹¹ Fernando Flávio Bittencourt de Castro é ex-gerente da empresa de ônibus Evamil, atual consultor e ex-superintendente do TransÔnibus (Sindicato representante das empresas de transporte de passageiros por ônibus Nova Iguaçu, São João de Meriti, Nilópolis, Belford Roxo e Mesquita). Entrevista concedida por Castro, Fernando. Entrevista I. [julho de 2014]. Entrevistador: Ana Flávia Assumpção. Nova Iguaçu, TransÔnibus, 29/07/2014. 1 arquivo mp3. (67 min.).

Além disso, a estrada de ferro foi importante na delimitação da ocupação do espaço na cidade de Nova Iguaçu. Isto porque, até a decadência da citricultura, o município contava com duas extensas vias, onde se concentravam residências e estabelecimentos comerciais, coexistindo com o cinema, o prédio da prefeitura e a igreja matriz, que estavam situados em ruas próximas à estação ferroviária. (Soares, 1960)

Segundo Segadas (1960), não é possível investigar a história da Baixada Fluminense sem depositarmos atenção às estações ferroviárias, porque foi ao redor delas que surgiram as ocupações populacionais. Assim, durante o auge da citricultura na região, entre 1910 e 1930, a população local aumentou em média 239%, a maioria fixada no entorno da linha ferroviária. (Linderval, 2005)

Contudo, o município de Nova Iguaçu era composto por diversos distritos, que possuíam, nos fins da década de 30, características distintas de apropriação do território. Os distritos de Cava, Queimados, Xerém e Estrela possuíam pouca população residente e grande parte composta por florestas e áreas de latifúndio; o distrito sede, onde se concentrava boa parte da população rural e com a presença forte da citricultura; e os distritos de Nilópolis, São João de Meriti e Duque de Caxias, áreas onde já podíamos ver o início de uma urbanização.

Em relação ao transporte rodoviário, na década de 40 – quando a economia baseada na citricultura começou a decair –, este entrou em um processo de deficiência, ocasionado pela crise do combustível. Com o declínio dos laranjais, Nova Iguaçu e toda a Baixada Fluminense passaram por um processo de transformação do espaço e dos transportes, que teve início ainda nos últimos anos do ciclo da laranja.

Em 1938, a ferrovia, na época chamada de Dom Pedro II, que liga Nova Iguaçu à Central do Brasil (na cidade do Rio de Janeiro) foi então eletrificada e, posteriormente, em 1943, o restante da linha férrea, que liga Nova Iguaçu ao município de Japeri, passou pelo mesmo processo. Assim, o transporte de passageiros por trens entrou em uma nova etapa, através da valorização das estradas de ferro, porém, isso não significa que o transporte de passageiros por ônibus tenha deixado de ter sua importância.

Pelo contrário, foi na década de 50 e 60 que houve o surgimento de novas empresas e grupos focados no transporte coletivo rodoviário, como, por exemplo, a Associação Profissional das Empresas de Transportes Rodoviários de Nova Iguaçu (SETRANSPANI), fundada em 1959. O surgimento destas empresas acompanhou o fracionamento das terras e um novo processo de ocupação do território de Nova Iguaçu.

Assim, torna-se fundamental compreendermos em que contexto histórico e econômico apareceram estas novas empresas de ônibus, a fim de entender suas lógicas de atuação e de trabalho em seus anos iniciais. Na década de 50, não somente Nova Iguaçu, mas, sobretudo, os estados de São Paulo e Rio de Janeiro, passaram de uma economia marcadamente agrícola para uma economia de bases industriais. Neste contexto, tanto São Paulo, quanto Rio de Janeiro abrigaram diversas indústrias e, como consequência disso, atraíram milhares de migrantes, principalmente de áreas estagnadas da região Nordeste, em busca das ofertas de emprego desses novos empreendimentos.

Com o fim do ciclo da citricultura, o município de Nova Iguaçu, dividindo suas fazendas em lotes, objetivou atrair indústrias e trabalhadores para que nelas pudessem ser empregados. Ou ainda, trabalhadores da capital buscavam, nas cidades da Baixada Fluminense, locais para residir a um custo mais baixo do que os encontrados nos imóveis no município do Rio de Janeiro. Sendo assim, no lugar das fazendas ou terras de cultivo, surgiram loteamentos residenciais, favorecendo investimentos em urbanização.

Segundo Linderval (2005), não havia uma política oficial de ocupação em Nova Iguaçu para as famílias que almejavam a obtenção de uma moradia a baixo custo. Por isso, a divisão de terras em lotes revelou-se uma solução rentável para os antigos fazendeiros da região. Assim, houve neste período uma ampliação de aglomerados habitacionais,

principalmente, ao redor das estações ferroviárias. Esta ocupação deu-se nestes locais, devido ao fácil acesso ao transporte para que a população pudesse chegar aos postos de trabalho, mesmo os mais distantes.

Frente a isso, pode-se avaliar que o papel do poder público em relação a esses novos loteamentos irregulares foi de indiferença, tratando-se da promoção de uma infraestrutura mínima de sobrevivência. Isto, porque o governo municipal via na construção de novas residências uma vantagem no aumento das arrecadações com impostos urbanos, além, é claro, do surgimento de novas indústrias no local. (Geiger; Mesquita, 1956)

Sendo assim, o processo de loteamento provocou uma significativa transformação social em toda a Baixada Fluminense: com a chegada de uma população migrante de várias partes do país atraída pela oferta de empregos das novas indústrias que se instalaram tanto na região, quanto na cidade do Rio de Janeiro. (Souza, 1992) Mas não foi somente o loteamento dos antigos laranjais que favoreceu a instalação de indústrias e o aumento populacional na região.

Como veremos adiante, também na década de 50, a construção da Rodovia Presidente Dutra (BR-116), ligando o Rio de Janeiro a São Paulo, aproximou geograficamente Nova Iguaçu da capital fluminense e intensificou este processo de loteamento e, posteriormente, a construção de conjuntos habitacionais. (Oliveira; Rodrigues, 2009) Segundo Soares (1960), a construção de uma rede de estradas foi um fator muito importante para o sucesso os loteamentos na região da Baixada Fluminense.

Desta forma, além do trem, a população que ia se instalando nesses locais contava com o serviço de empresas de ônibus, principalmente, para realizar o deslocamento do domicílio para o local de trabalho. (Soares, 1960) Em muitos casos, esse local de trabalho era em diversos pontos da cidade do Rio de Janeiro, transformando Nova Iguaçu e outras cidades da Baixada Fluminense em *ciudades dormitórios*. (Monteiro, 2005; Abreu, 1997) Isto, porque serviam basicamente de moradia para uma população que exercia sua atividade econômica em outro município. (Rodrigues, 2006)

Segundo Oliveira (op. cit.), diferentemente de Duque de Caxias, Nilópolis e São João de Meriti – cidades vizinhas, Nova Iguaçu já contava com uma boa estrutura urbana. Isto é, possuía um vasto e variado comércio, instituições de ensino, igrejas, consultórios médicos, etc., que fizeram com que Nova Iguaçu fosse reconhecida como um município central da Baixada Fluminense. Além disso, conclui-se que a existência, tanto da ferrovia quanto de rodovias, foi fator determinante para a ocupação, bem como para a consolidação desta estrutura urbana em Nova Iguaçu.

Contudo, foi também neste período que a ferrovia deixou de exercer seu poder hegemônico no transporte de passageiros em Nova Iguaçu e isto em consequência da nova rodovia e do surgimento de novas empresas de ônibus, seja realizando viagens municipais, seja por trajetos intermunicipais.

1.3 – A década de 50 e o papel das novas empresas de transporte de passageiros na Baixada Fluminense

Em janeiro de 1951, foi inaugurada a Rodovia Presidente Dutra, pelo então presidente do Brasil, Eurico Gaspar Dutra. Com 405 quilômetros, esta importante rodovia foi construída para ligar São Paulo ao Rio de Janeiro, que, à época era a Capital Federal. A abertura da Dutra, como a rodovia é popularmente conhecida, juntamente com os preços baixos dos lotes disponíveis na Baixada Fluminense e com os incentivos fiscais, atraiu para a região indústrias que acabaram por se instalar às margens da rodovia.

Por sua vez, os loteamentos residenciais se instalaram, neste momento, em áreas mais afastadas da rodovia, isto devido à valorização dos terrenos que ficavam na margem dessa

rodovia. Na perspectiva de Abreu, *embora afugentados das margens da rodovia pela valorização excessiva do solo, os loteamentos residenciais multiplicaram-se nos locais mais afastados do eixo rodoviário (...)*. (1997, p. 121)

Entretanto, mesmo habitando locais distantes da Dutra, a população local acompanhou o surgimento de novas empresas de ônibus e, conseqüentemente, o aumento da circulação destes veículos em toda a Baixada Fluminense. Tal como ocorreu na capital, ônibus e lotações passaram a atender as periferias urbanas em crescimento, atendendo áreas que não contavam com o serviço de outros meios de transporte, tanto municipal quanto intermunicipal.

A Dutra, ao atravessar toda a Baixada Fluminense, foi fator crucial para que, durante os anos 50, juntamente com a Avenida Brasil (inaugurada em 1946), houvesse uma diminuição do tempo de viagem, por exemplo, entre Nova Iguaçu e o centro do município do Rio de Janeiro. Mas a verdade é que existiam poucas linhas de ônibus – das quais, uma pertencia a já extinta Iguaçu Auto Ônibus – que faziam esse trajeto. Anteriormente a inauguração destas duas vias, para realizar esse percurso, tais linhas percorriam diversos bairros do subúrbio do Rio de Janeiro até, enfim, chegar ao seu destino final, fazendo com que a viagem demorasse muito mais tempo.

De acordo com Abreu (1997), o crescimento da Baixada Fluminense estaria intrinsecamente ligado à abertura da Avenida Brasil e da Rodovia Presidente Dutra, visto que garantia acesso mais fácil aos municípios que compunham essa região. Pode-se dizer que, tal como observado por Orrico Filho e Santos (1999) para a metrópole do Rio de Janeiro, as cidades que compunham a Baixada Fluminense sofreram uma rápida expansão e especulação imobiliária, incentivando o avanço para as periferias, impulsionada pelo advento do modelo de transporte rodoviário. Contudo, outros fatores também contribuíram para tal crescimento da região, como, por exemplo, a eletrificação da linha férrea Central do Brasil e a implantação da tarifa única para viagens ferroviárias.

Foi neste cenário que surgiram importantes empresas de ônibus em Nova Iguaçu, atendendo não somente a Baixada Fluminense, mas também o município do Rio de Janeiro, através das linhas intermunicipais. É o caso, por exemplo, da Evanil, fundada em 1951, por Carlos Marques Rollo, empreendedor, comerciante e morador de Nova Iguaçu. Criada com o nome de Viação Automobilística Nova Iguaçu Ltda., a empresa começou a operar em dezembro daquele ano, com uma pequena frota de 12 lotações, com capacidade para 20 passageiros cada¹².

O grande mérito alcançado nesta época pela Evanil foi ligar Nova Iguaçu ao centro do Rio de Janeiro em apenas 40 minutos, segundo Fernando Castro. Para isso, a empresa precisou *abrir* uma rua para facilitar o acesso dos moradores de Nova Iguaçu à Via Dutra. Rua esta que recebeu o nome de Avenida Carlos Marques Rollo em homenagem ao seu fundador.

Antes da inauguração da Dutra, os moradores de Nova Iguaçu que desejassem se deslocar até a capital possuíam apenas duas opções: de trem ou de ônibus, cujo trajeto passava por Deodoro e Cascadura – contabilizando mais de 2 horas de viagem. Segundo seu fundador, Carlos Marques Rollo, a Evanil Transportes e Turismo começou com lotações (que eram veículos menores e de consumo mais barato), pois não se tinha ideia na época de quantos passageiros teriam. (Informativo SETRANSPANI, jan. 1992)

¹² Em 1973, a Evanil Transportes e Turismo entrou para o Grupo Cidade do Aço, fundado em 1951 por Geraldo Ozório Rodrigues, com uma frota de apenas 4 veículos, fazia somente itinerários entre Barra Mansa e Volta Redonda. A partir de então, a Evanil além de operar as linhas que faziam itinerários entre Nova Iguaçu e o centro do Rio de Janeiro, também passou a ligar o município de Nova Iguaçu a Volta Redonda, Barra Mansa e Resende.



Figura 2 – Ônibus da Evanil que circulavam na década de 50 (Fonte: <http://www.evamil.com.br/web/pt/empresa/historia.htm> – Acesso em 29/01/2015)



Frota de microônibus da Evanil em plena Via Dutra da década de 50. Já naquela época a empresa fundada por Carlos Marques Rollo ligava Nova Iguaçu ao centro do Rio. Estes foram um dos primeiros modelos de carroceria Metropolitana com motor Mercedes—Benz.

Figura 3 – Fotografia publicada no Informativo SETRANSPANI, na edição de Março de 1992

Contudo, apesar da construção da Rodovia Presidente Dutra e das melhorias alcançadas através dela para o deslocamento dos trabalhadores da Baixada Fluminense, a região – incluindo o município de Nova Iguaçu – enfrentava um sério problema em suas ruas e estradas municipais, isto é, a falta de asfaltamento. Ou seja, as vias eram predominantemente de terra e eram responsáveis por muitos transtornos e acidentes ocorridos com os ônibus ou lotações.

Segundo Souza (1992), o processo de expansão demográfica, sem qualquer planejamento por parte dos governos locais, acarretou uma série de problemas característicos da vida urbana, tais como: rede de saneamento e de abastecimento de água precários, ausência de coleta de lixo, falta de pavimentação das ruas, etc. A saber, a última grande obra de saneamento na região da Baixada Fluminense fora realizada ainda na década de 30 pelo Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), cujo objetivo era promover o aproveitamento das áreas a serem saneadas para atividades de fins econômicos¹³.

Posteriormente a este momento, poucas obras foram realizadas a fim de melhorar a estrutura urbana da Baixada Fluminense. Para Geiger e Mesquita (1956), isto caracterizava a indiferença apresentada pelo poder público para a questão dos loteamentos, que refletia na ausência de avaliações preliminares de regras que são fundamentais no momento do preparo de um terreno para abrigar moradias.

Segundo Rodrigues (2006), as próprias construções dos moradores eram consideradas rústicas e precárias, influenciadas pela falta de exigências efetivas por parte da prefeitura ao emitir licenças para a realização de tais imóveis. Nesta época, diferente do que ocorria na cidade do Rio de Janeiro, as taxas para aprovação de plantas de obras, em Nova Iguaçu, eram irrisórias e não havia fiscalização para coibir as construções ilegais. Ou seja, as exigências burocráticas eram mínimas para as construções nas áreas loteadas. (Souza Alves, 2003)

Esta falta de controle e fiscalização por parte da prefeitura levou ao aumento do número de loteamentos no município. Dados compilados por Soares (1960) apontam que, entre 1941 e 1946, foram autorizados 88 loteamentos em Nova Iguaçu, ao passo que, entre 1952 e 1957, foram autorizados 346 loteamentos. E, vale ressaltar, dentre esses números estamos falando apenas daqueles loteamentos legalizados, excluindo-se, então, uma grande parcela de lotes clandestinos.

À medida que os loteamentos crescem, crescem também as necessidades tidas como básicas para permanência da população nesses locais. Mas a ocupação de Nova Iguaçu foi feita sem apoio estatal e/ou de agências do serviço público, o que ocasionou na ausência de planejamento e de promoção de serviços básicos para a vida urbana. Um exemplo disso são as ruas abertas pelos loteamentos para a separação em quarteirões e para circulação das pessoas, que após algum tempo já estavam cercadas novamente pela vegetação.

Para Monteiro (2005), a necessidade de melhorias nas condições de vida levaram os moradores de Nova Iguaçu a realizar a construção e a manutenção de alguns dispositivos fundamentais para a salubridade urbanística. Dentre os quais, podemos citar o esgotamento sanitário, o tratamento da água e a cobertura das estradas de terra por asfalto.

Entretanto, não foram somente os moradores que se organizaram para resolver problemas que, impreterivelmente, eram da alçada da prefeitura solucionar. Através da análise de revistas da Associação Profissional das Empresas de Transportes Rodoviários de Nova Iguaçu (SETRANSPANI) – que continham uma compilação de fatos e notícias históricas, desde a década de 1920 até os anos 90 – pudemos constatar que também as empresas de ônibus assumiram esse papel de protagonismo na resolução de problemas básicos, que afetavam diretamente o funcionamento e a circulação de seus ônibus e lotações.

As empresas de ônibus atuavam especificamente na melhoria das estradas, a maioria ainda de chão, sem asfalto. Foi o caso, por exemplo, da extinta Empresa de Transportes Municipal Ltda., fundada na década de 50. A empresa, que ficava localizada em São João de Meriti (município emancipado de Nova Iguaçu em 1947), operava as linhas Duque de Caxias – Nova Iguaçu, São João de Meriti – Duque de Caxias, entre outras.

¹³ Para mais informações: <http://www.bvambientebf.uerj.br/arquivos/comissoes/DNOS.htm> – Acesso em 10/02/2015.



Figura 4 – Fotografia publicada no Informativo SETRANSPANI, na edição de Janeiro de 1992

Em 1956, a empresa Municipal já possuía 40 ônibus e um dos grandes problemas enfrentados nas viagens que realizava, naqueles tempos, era a questão do piso. Isto é, na região da Baixada Fluminense, as ruas eram praticamente todas sem asfalto e, por isso, as empresas tinham dificuldades de trafegar. A Municipal e muitas outras empresas precisavam fazer, elas mesmas, a manutenção ou até mesmo a construção das vias.

Portanto, não era raro, neste período, as empresas de ônibus possuírem máquinas de terraplanagem, por exemplo, e caminhões usados para construir estradas. Em entrevista ao Informativo SETRANSPANI, na edição de novembro de 1997, Edson Dalmácio de Souza, que foi um dos dirigentes da empresa Municipal, relatou como era o sistema de transporte por ônibus na Baixada Fluminense, na década de 50. Segundo Edson, as estradas não eram calçadas e, em função disso, o transporte funcionava precariamente.

Assim, para manter a frota em circulação e conservá-la, a Municipal fazia obras nas ruas de modo a proporcionar o tráfego dos ônibus para o transporte dos passageiros. Para Edson, o problema não se restringia apenas ao município de Nova Iguaçu. Ao contrário, as empresas que operavam linhas nos municípios de São João de Meriti e Duque de Caxias também não contavam com boas estradas para rodar.



A dificuldade de se trafegar em estradas de barro era um problema sério para as empresas. Na foto, um ônibus da Municipal, com motor adaptado na traseira pela própria empresa, que precisou, também, adaptar a carroceria (frente e traseira). A vista indica a linha Caxias-Nova Iguaçu, operada hoje pela Flores.

Figura 5 – Fotografia publicada no Informativo SETRANSPANI, na edição de Janeiro de 1992

Edson relembra que na Municipal havia um esquema bem consolidado para a realização das obras nestas ruas. Ou seja, havia uma espécie de *empresa de terraplanagem*, dentro da própria empresa de ônibus, com diversas máquinas e equipamentos específicos para a execução de melhorias das estradas. A foto abaixo mostra Edson Dalmácio de Souza, então diretor da empresa, durante os anos 50, exibindo o estado caótico da estrada, no trajeto entre Duque de Caxias e Nova Iguaçu, que contava com pisos calçados – raridade na época.



Figura 6 – Fotografia publicada no Informativo SETRANSPANI, na edição de Março de 1992

Também em entrevista concedida ao Informativo SETRANSPANI, na edição de janeiro de 1992, Luiz Petale, que atuou na extinta Viação Moquetá, relembra que carregou muito entulho de obras para aterrar as estradas nos anos 50. Petale observa ainda que, apesar das empresas de ônibus realizarem essas obras, não havia nenhum tipo de compensação na tarifa para cobrir esses gastos por parte dos governos municipais. Fato este, que também é apontado por Carlos Marques Rollo, fundador da Evanil, ao constatar que, na verdade, o problema das ruas em estado precário era apenas um problema tarifário. Fernando Castro resume a questão afirmando que não havia nenhum tipo de retorno financeiro vindo das prefeituras para as empresas que realizavam tais obras.

Para Rollo, não havia opção das empresas de ônibus não passarem por essas vias de chão. Isto porque, na sua visão, enfrentar esses caminhos tortuosos era fundamental para o progresso. Mesmo com as permanentes desmontagens dos carros, Rollo acreditava que esse problema poderia ser solucionado através da correção das tarifas diárias, levando-se em consideração a condição do *piso* das ruas por onde determinada linha passava¹⁴.

Segundo Fernando Castro, em entrevista concedida para a pesquisa, as ruas da Baixada Fluminense eram terríveis em aspectos de acessibilidade e de possibilidade de trânsito para os veículos das empresas de ônibus durante os anos 50. Fernando Castro afirma que muitas empresas realizavam obras para a melhoria das condições de tráfego nos municípios da região. Como por exemplo, a empresa Salutran Serviço de Auto Transportes que possuía *equipes de rua*, isto é, equipes de trabalhadores cuja função era restaurar e, às vezes, até mesmo construir as ruas por onde os ônibus passavam.

Além disso, muitas empresas chegavam a possuir motoniveladoras (máquinas específicas utilizadas para nivelar com precisão qualquer tipo de terreno) e outros maquinários referentes às obras de (re) construção de ruas. A Salutran era uma dessas empresas que, além de uma equipe alocada especificamente para esse trabalho, contava também com esses maquinários. Assim, através de um trabalho que durou anos, a Salutran asfaltou quase todas as ruas do bairro da Posse, em Nova Iguaçu, conforme relato de Fernando Castro.

Sobre a questão da relação entre prefeituras e as empresas de ônibus que realizavam esses tipos de obras, Fernando Castro é enfático ao dizer que *não tinha apoio da prefeitura para isso* (fazer ou recuperar o asfalto das ruas). *Pelo contrário*, (as empresas) *ainda tinham que emprestar equipe de rua para realizar o trabalho em ruas que não passavam ônibus*. Ou seja, além de não oferecerem qualquer tipo de apoio ou ajuda às empresas de ônibus, as prefeituras dos municípios que compõem a Baixada Fluminense ainda recorriam a elas para auxiliarem no asfaltamento de ruas que não faziam parte dos itinerários destas empresas.

A edição do Informativo SETRANSPANI de maio de 1992 traz uma série de entrevistas com antigos motoristas de ônibus, relatando como era seu trabalho durante o período dos anos 50. Maurício dos Santos, antigo motorista da Municipal, conta que quando os ônibus caíam nas valas das estradas de barro, o patrão ia para rua com o maquinário para resgatá-los.

Na entrevista de Beatriz Serão, publicada no Informativo SETRANSPANI de janeiro de 1992, a viúva de Leopoldo Serão (dirigente da extinta Viação Albatroz) exemplifica também essa participação dos responsáveis pelas empresas de ônibus. Isto ocorreu na Albatroz, na figura de seu marido, que participava ativamente do trabalho de construção e recuperação de vias na região da Baixada Fluminense.

¹⁴ Fonte: Informativo SETRANSPANI, jan. 1992.

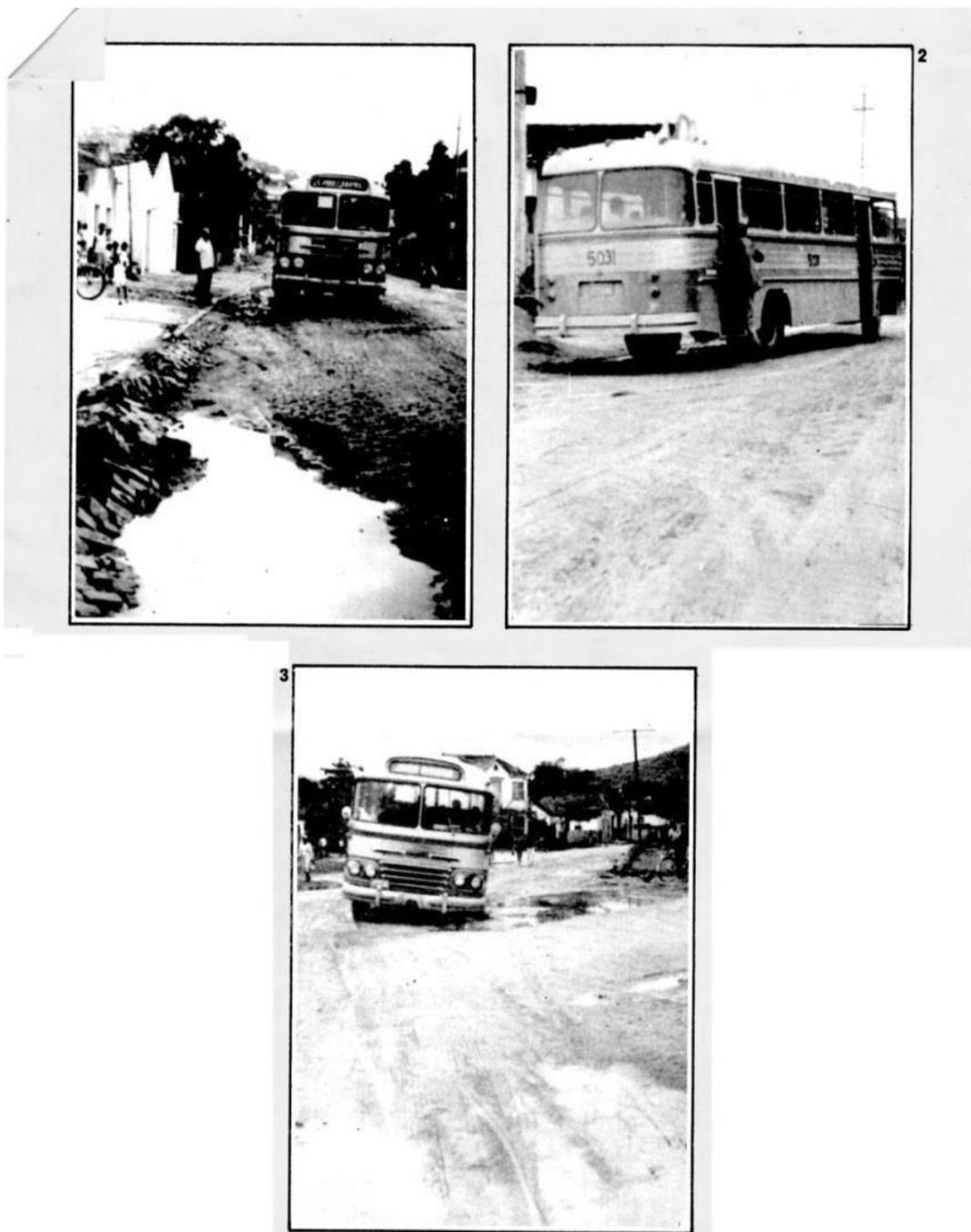


Figura 7 – Fotografia publicada no Informativo SETRANSPANI, na edição de Março de 1992: As estradas de chão representavam a dificuldade de se trafegar encontrada pelas empresas de ônibus durante as décadas de 50 e 60

O relato de outro antigo motorista, Abdoral Marques Falcão, da Viação São José, revela que os passageiros também ajudavam caso acontecesse algum problema com o ônibus em que estivessem viajando, seja empurrando ou buscando água para os motores¹⁵. Assim, passageiros e funcionários das empresas de ônibus criaram uma espécie de *rede* cuja finalidade era a tentativa de resolução dos problemas que compunham as adversidades enfrentadas por ambos na circulação e no deslocamento pela e a partir da Baixada Fluminense para outros locais do Rio de Janeiro.

¹⁵ Fonte: Informativo SETRANSPANI, mai. 1992.

O problema das péssimas condições das vias da região nesse período somado a tantos outros da estrutura urbana foi, segundo Monteiro (2005), pensado em razão da indiferença e, conseqüentemente, da ausência do Estado em prover respostas às questões básicas reivindicadas pela população. Contudo, tais reivindicações não atingiam seus objetivos – esta era a percepção dos habitantes locais. Sendo assim, para eles de nada adiantava reclamar com as prefeituras municipais e, por isso, mobilizavam-se entre si para solucionar aquilo que o governo não considerava como sendo importante.

Da ausência de diálogo entre a população e as prefeituras, surgiram e fortaleceram *redes* de moradores para solucionar os problemas práticos do cotidiano das comunidades, inclusive a construção e manutenção de vias públicas. O termo *redes* foi pensado por Monteiro (op. cit.) para compreender esta resposta de mobilização popular. O que não significa que os moradores tenham pensado na construção desta *rede*. Ou seja, a *rede* surgiu espontaneamente como uma reação a ausência do governo na construção e na manutenção dos aparatos públicos.

Em resumo, a população se organizava para garantir o funcionamento básico da estrutura urbana. Nas palavras de Monteiro (Ibid., p. 499), *tornou-se algo inerente à própria maneira de vida dos baixadenses o debruçar-se sobre os problemas vivenciados em conjunto pelos moradores de bairros populares e a resolução imediata dos problemas mais aflitivos*.

Muitas vezes os moradores também apoiavam empresas de ônibus que tomavam a frente de obras em vias para que o sistema de transporte rodoviário pudesse funcionar. Segundo Fernando Castro, as empresas também não buscavam uma solução para melhorar as condições das vias junto às prefeituras, pois isso significava um aborrecimento para as empresas. Assim, como afirma Fernando Castro, *era mais fácil pegar e fazer*, do que esperar uma ação governamental.

Ambas as iniciativas – tanto dos moradores como das empresas de ônibus – concretizaram-se como reflexo da falta de ação dos governos municipais no atendimento às demandas locais, que ultrapassou décadas e ainda pode ser constatada nos dias atuais, como veremos ao longo do trabalho.

1.4 – A fundação da Associação das Empresas de Transportes Rodoviários do Município de Nova Iguaçu e a organização do sistema de transporte rodoviário de passageiros

Em 1º de setembro de 1959 foi fundada, em Nova Iguaçu, a Associação Profissional das Empresas de Transportes Rodoviários do Município de Nova Iguaçu. O primeiro e único presidente (1959 – 1968) da associação foi o empresário Edson Dalmácio de Souza, um dos proprietários da extinta Empresa de Transportes Municipal Ltda. que, na avaliação de Fernando Castro, foi um dos pioneiros em matéria de organização empresarial e levou sua experiência para constituir e impulsionar essa associação.

Segundo Edson Dalmácio, ao pensarem na criação da associação, o grupo de empresários do setor de transporte de passageiros que a compunha, já tinha como objetivo transformá-la em sindicato. Isto porque as empresas precisavam ocupar uma posição de destaque no cenário dos transportes, principalmente devido à posição que os rodoviários detinham – com uma associação que funcionava desde o início de 1959. Já em outubro desse mesmo ano, depois de atender a algumas exigências do Ministério do Trabalho, a Associação Profissional dos Rodoviários de Nova Iguaçu transformou-se em um sindicato¹⁶.

¹⁶ Sindicato dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários de Nova Iguaçu (STTR-NI) é uma entidade sindical representante dos trabalhadores de empresas de transporte de passageiros e de cargas de Nova Iguaçu e dos municípios de São João de Meriti, Nilópolis, Belford Roxo, Mesquita, Paracambi, Miguel Pereira, Engenheiro Paulo de Frontin, Mendes, Rio das Flores, Vassouras, Paty de Alferes, Itaguaí, Seropédica e Mangaratiba – que compõem sua base territorial. Fonte: <http://rodoviariosni.org.br/> – Acesso em 16/04/2015.

O primeiro presidente do Sindicato dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários de Nova Iguaçu foi Osvaldo Valente Peres, que ficou três anos à frente da entidade¹⁷. Em 1962, houve uma greve dos rodoviários de Nova Iguaçu, devido ao péssimo acordo salarial acordado pelo sindicato dos trabalhadores e das empresas de ônibus. Foi então que, Omar José Gomes¹⁸ resolveu formar uma chapa para concorrer às eleições do sindicato daquele ano. Eleito presidente, Omar José Gomes permaneceu no cargo por dez anos, quando em abril de 1972 foi eleito presidente da Federação Interestadual dos Rodoviários.

Em 56 anos, o sindicato dos rodoviários de Nova Iguaçu teve apenas 5 presidentes. O terceiro deles foi Deyl Osório de Oliveira, que teve como vice-presidente Walter Rodrigues Belmudis (que já havia sido vice-presidente na gestão de Omar José Gomes e viria a exercer a mesma função no mandato do quarto presidente do sindicato, Jorge Medeiros Freitas – conhecido como Montanha).

Segundo Deyl Osório de Oliveira, em entrevista ao Jornal *O Rodoviário em Marcha*¹⁹, na década de 70, alguns empresários de empresas de ônibus o procuravam com a proposta de que fosse convocada uma greve dos rodoviários. Para Deyl, a justificativa desse pedido inusitado era a de que os empresários precisavam de uma greve para pressionar o governo um aumento do valor das passagens e de alguns subsídios. A greve de fato não ocorreu e Deyl Osório de Oliveira relata que preferiu manter o STTR-NI em posição de distanciamento do sindicato das empresas de ônibus, a fim de manter um relacionamento respeitoso entre eles.

Deyl Osório de Oliveira esteve à frente do sindicato até 1978, quando a presidência foi assumida por Jorge Medeiros de Freitas, que permaneceu no cargo por 30 anos. Em 2008, com o falecimento de Jorge Medeiros de Freitas, Joaquim Graciano – o Buda²⁰ passou de vice-presidente à presidente do STTR-NI, cargo que ocupa até hoje.

Segundo Joaquim Graciano, a principal diferença entre a associação profissional e o sindicato é que esse representa a união dos trabalhadores rodoviários, isto é, exige uma participação e envolvimento de seus membros nas atividades e tomadas de decisões. Desta forma, Joaquim Graciano afirma que a passagem da associação para o sindicato, no caso dos rodoviários, foi de extrema importância, pois cultivou a unicidade da classe, desde o início – ainda em 1959.

Contudo, no caso da associação dos empresários de ônibus, essa transformação só veio a acontecer em outubro de 1968 – nove anos depois de sua criação – através da Carta Sindical de 17 de outubro de 1968, quando passou então a chamar-se SETRANS PANI (Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros de Nova Iguaçu). As metas iniciais dessa instituição eram: instalação de uma agência de colocação de mão de obra, formação de cooperativa de consumo e de crédito, construção de uma escola voltada para o ensino técnico e profissional.

As ideias do sindicato, além de pioneiras, eram consideradas revolucionárias para a época. Époça essa em que o setor de transportes por ônibus iniciava um processo de franca

¹⁷ Entrevista concedida por Graciano, Joaquim. Entrevista IV. [maio de 2015]. Entrevistador: Ana Flávia Assumpção. Nova Iguaçu, Sede do Sindicato dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários de Nova Iguaçu (STTR-NI), 25/05/2015. 1 arquivo mp3. (44 min.).

¹⁸ Omar José Gomes foi motorista de ônibus de *estrada* até a década de 60. Em 1962 assumiu o mandato de presidente do Sindicato dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários de Nova Iguaçu, permanecendo no cargo por dez anos. Atualmente é vice-presidente do sindicato e presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Terrestres (CNTTT).

¹⁹ Entrevista disponível em: <http://rodoviarosni.org.br/jornal-50-anos> – Acesso em 16/04/2015. (P. 17).

²⁰ Joaquim Graciano da Silva começou como rodoviário em 1969, exercendo a função de cobrador na empresa Evanil, onde permaneceu até 1975 (já atuando como despachante). Entre 1975 e 1991, passou por diversas empresas de ônibus na Baixada Fluminense, como por exemplo, Linave, Master e Caravele, atuando como fiscal, despachante e inspetor. Em 1991, Joaquim Graciano entrou para o sindicato como suplente. Foi eleito diretor de relações públicas por 2 mandatos consecutivos. Em 2000, foi eleito vice-presidente, cargo que ocupou até 2008, quando assumiu a presidência, estando há seis anos à frente do STTR-NI.

evolução. Apesar disso, na perspectiva de Edson, inicialmente, o funcionamento da associação deixava a desejar. Em entrevista a Revista Linha de Notícias (antigo Informativo SETRANSPANI), Edson afirma que o já então Sindicato dos Motoristas de ônibus era mais fortalecido, no fim da década de 50 e início de 60, do que a Associação Patronal. (Linha de Notícias, nov. 1997)

Isto porque essa associação não era frequentada e apoiada o necessário pelos empresários. Por exemplo, poucos empresários do setor de transporte rodoviário compareciam às reuniões, de um número pequeno de 15 empresas de ônibus existentes, tal como relata Fernando Castro em sua entrevista. Assim, a transformação da associação em sindicato posteriormente representava o anseio por uma instituição mais atuante e por uma maior organização do sistema de transporte rodoviário de passageiros.

Segundo Belmiro Martins Ferreira, ex-dirigente da extinta Auto Lotação Coringa, durante as décadas de 50 e 60, os próprios empresários se reuniam na rua para fazerem circular os ônibus. Além disso, os ônibus não possuíam uma ou mais linhas fixas, ou seja, um dia, um ônibus de uma empresa rodava em uma linha, no dia seguinte rodava em outra linha e assim todas as empresas operavam sem haver uma regulamentação mínima. (Informativo SETRANSPANI, jan. 1992)

Para Fernando Castro, nessa época o sistema de transporte de passageiros era muito bagunçado e desorganizado, tanto que, por exemplo, não havia locais fixos de paradas de ônibus²¹. Além disso, as empresas eram formadas, em sua maioria, por ônibus agregados, isto é, lotações ou ônibus usados, que pertenciam a donos diferentes, mas que se juntavam para formar empresas pouco ou nada regularizadas. Foi o caso, por exemplo, da Rápido Brasileiro, extinta em 1978.

Os lotações passaram a compor em grande número as frotas das empresas de transporte de passageiros em Nova Iguaçu, durante os anos 60, enquanto a cidade do Rio de Janeiro assistia à supressão dos lotações e dos bondes como meios de transporte urbano. Isso porque, em 1961, o então governador da Guanabara, Carlos Lacerda bloqueou a circulação dos lotações no município. Essa proibição firmou-se com o decreto nº 339, de 9 de março de 1964, que tornou obrigatória a extinção dos serviços de autolotações previsto no decreto normativo nº 45.

Os lotações eram veículos de lotação mínima de dez passageiros e máxima de 21, operados por motoristas autônomos e sem itinerário fixo. Desapareceram por sua vez em 63, quando o estado resolveu interferir mais ativamente na regulamentação dos transportes. Além disso, a baixa capacidade viária e a falta de segurança tornavam os lotações cada vez menos adequados para dar conta da demanda. (Caiafa, 2002, p. 130)

Assim, durante a década de 60, muitos desses lotações que eram utilizados na cidade do Rio de Janeiro foram comprados e levados para a Baixada Fluminense, visando uma nova possibilidade de negócio. Os donos de pequenas frotas de lotações praticaram fusões e

²¹ Em 24 de setembro de 1997, a lei n.º 9.503 instituiu o Código Brasileiro de Trânsito, que entrou em vigor a partir do dia 24 de janeiro de 1998. No artigo 29, inciso VIII, o código regulamenta que os veículos de transporte coletivo gozam de livre parada e estacionamento em locais de prestação de serviço, mediante a sinalização por parte dos municípios dos mesmos. Ou seja, fica definido que cabe às prefeituras a delimitação desses locais de paradas dos transportes coletivos. Além disso, o artigo 24, inciso VII, ressalta que cabe também aos municípios executarem a fiscalização de trânsito, aplicando multas, advertências e medidas administrativas cabíveis por infrações de circulação, estacionamento e parada de veículos de transporte de passageiros.

associaram-se em novas empresas na região, muitas delas tendo suas histórias marcadas pelas histórias pessoais de seus proprietários. (Caiafa, op. cit.)



Figura 8 – Lotação no Aterro do Flamengo. (Fonte:

<http://www.casadorio.com.br/sites/default/files/pdf/O%20fim%20dos%20lota%C3%A7%C3%B5es%20dos%20bondes.pdf> – Acesso em 15/03/2015)

Como veremos no próximo tópico, a Baixada Fluminense tem exemplos concretos de empresários cuja história de vida converge com a história de suas empresas de ônibus, que nos fazem compreender como essas se compõem até os dias de hoje. Portanto, a história do transporte rodoviário da região teve nos anos 60 um momento decisivo, não somente com o surgimento de novas empresas e aumento da frota de ônibus, mas, sobretudo, com a consolidação da associação dos empresários independentes do setor – pioneira na região.

Na percepção tanto de Fernando Castro quanto Belmiro Ferreira, com a organização dos empresários e a criação da associação das empresas de transportes rodoviários e, posteriormente, sua transformação em um sindicato patronal, o transporte em Nova Iguaçu sofreu um processo de racionalização, com regulamentos, estudos técnicos e engenharia de transportes. Tudo isso, na visão empresarial, veio para facilitar a circulação e o bom funcionamento das empresas de ônibus da região.

O empresário Carlos Marques Rollo, da empresa Evanil, relata em entrevista à revista do sindicato SETRANSPANI (atualmente denominado como TransÔnibus), em janeiro de 1992, que inicialmente pensou-se em criar um sindicato, porém pela facilidade criou-se a associação. Rollo aponta que, ao criar a associação, os empresários de transporte de passageiros de Nova Iguaçu visavam unificar-se e levar suas reivindicações às autoridades da época.

No depoimento de Edson Dalmácio de Souza para a mesma edição da revista, da extinta Transportes Municipal, fica claro que os empresários almejavam, através da criação da associação e, posteriormente, a transformação em sindicato, ter uma força política e administrativa. Os empresários de transportes por ônibus espelhavam-se na organização dos empregados e motoristas de suas empresas que, já nos anos 50 e 60, possuíam um sindicato com sede própria e advogados, por exemplo.

Além disso, Edson ressalta que a frequência entre os empresários de ônibus era baixa. Isto porque o número de empresários do setor ligados a ela era muito pequeno, e destes, nem todos podiam comparecer com assiduidade, de modo a incentivar a ativação na prática do funcionamento da associação. Durante os anos 60, mesmo em uma época politicamente difícil, acentuava-se a evolução do setor de transporte por ônibus na Baixada Fluminense.

Assim, em outubro de 1968, o sindicato tornou-se uma realidade, contando nessa época com 25 empresas filiadas. Dentre as quais podemos citar: Viação São José, Transportadora Tinguá, Viação Nossa Senhora da Penha, Empresa de Transportes Flores, Transportes Municipal, entre outras. Mas, para a transformação da associação em sindicato, a nova entidade precisou passar por uma fase de adequação às exigências impostas, baseadas na condição de representante legal da categoria de empresas de transporte rodoviário de passageiros.

Foi assim então que, para dar início a todo esse processo, Edson Dalmácio Souza passou a direção do sindicato às mãos de Pedro Pontes Netto. Pedro Pontes cumpriu apenas um momento transitório e logo depois deixou o cargo, assumindo Otaviano Macedo Campos (1969-1972). A administração de Otaviano Macedo, eleito para o mandato no ano de 1969, foi marcada por dar continuidade aos trabalhos até então definidos pela associação, cuja principal finalidade era promover a harmonia entre a categoria dos empresários das empresas de ônibus.

Em 20 de março de 1969, o sindicato promoveu uma alteração estatutária pretendendo obter uma representação mais sólida, com estrutura adequada aos padrões administrativos exigidos na ocasião. Foi nesta época também que ocorreu a expansão de sua base territorial, isto é, passou a abranger – além do município de Nova Iguaçu – outros municípios da Baixada Fluminense, tais como: São João de Meriti e Nilópolis.

Em resumo, nas palavras de Fernando Castro, com a criação da Associação Profissional das Empresas de Transportes Rodoviários do Município de Nova Iguaçu, o transporte rodoviário na região, que começou desorganizado, foi cada vez mais se estruturando e tornando-se eficiente. Além disso, o sindicato estabeleceu uma relação única com o governo municipal – o que será visto mais adiante neste trabalho – que difere, por exemplo, da relação mantida entre o STTR-NI e a prefeitura de Nova Iguaçu.

Estas análises poderão ser realizadas através da realização de entrevistas em profundidades com alguns de seus atuais representantes. O que também nos possibilitará observar como é a relação mantida entre o sindicato dos rodoviários e o sindicato das empresas de ônibus. Ou seja, com base nas informações reunidas ao longo do trabalho de pesquisa, buscaremos analisar qual o nível de diálogo que existe entre eles, quais são as pautas debatidas, como cada um avalia o papel do outro para o setor de transporte de passageiros, entre outros assuntos que abordam a convivência e o espaço de discussão do STTR-NI e do TransÔnibus.

1.5 – A década de 70 e os primeiros caminhos dos grandes grupos de empresas de ônibus na Baixada Fluminense

Os anos 70 foram determinantes para a história do transporte rodoviário na Baixada Fluminense, pois foi neste período que vimos surgir e fortalecer empresas de ônibus, que viriam a compor alguns grupos de empresas de ônibus responsáveis pelo transporte de passageiros na região. No mesmo período, a cidade do Rio de Janeiro, através de regulação pública, induzia mais à concentração das empresas, seja por meio de incentivo de fusões, aquisições ou mesmo de incorporações. (Matela, 2014)

Na Baixada Fluminense, por sua vez, as fusões eram, principalmente, entre proprietários individuais de ônibus ou lotações que, por iniciativa própria, passavam a constituir novas empresas de ônibus. Na capital vigoravam exigências de frotas mínimas para funcionamento das empresas e permissão de linhas, que funcionaram como políticas de restrição para o surgimento de novas empresas.

Tal fato deu início a um processo de concentração do capital através da criação de grupos empresariais que passavam a ter o controle de mais de uma empresa. No caso das empresas da Baixada Fluminense também podemos observar o início deste processo de concentração, mas sob outra lógica. Nos municípios da Baixada Fluminense não havia nenhum tipo de regulação municipal que delimitasse o número mínimo de ônibus que uma empresa deveria ter para poder atuar no setor.

Contudo, os grupos dominantes da região foram surgindo a partir de empresas familiares, que passaram a comprar ou foram compradas por outras empresas de ônibus, como forma de expansão de negócios, e não como uma resposta à regulamentação governamental. Foi assim então que, durante a década de 70, algumas empresas – até hoje dominantes no transporte rodoviário da Baixada Fluminense – apareceram no cenário.

A Empresa de Transportes Flores foi um modelo de empresa familiar que, ao crescer, deu origem a um grande grupo econômico denominado JAL. Fundada em 1957 pelos irmãos Luiz de Andrade Flores e Mauro de Almeida de Flores e localizada em Nilópolis, a empresa deu início às suas operações com a linha São João de Meriti x Duque de Caxias (via Matadouro), em novembro de 1959.

Exemplo de prosperidade nos negócios, a Flores passou de uma frota com 10 carros operando uma única linha, em 1970, para 36 ônibus operando novas linhas entre São João e Caxias, em 1971 e 1972. Mas, foi em 1975, que a empresa, de fato, ampliou seus negócios e suas áreas de atuação. Em fevereiro desse ano, José Alves Lavouras, imigrante vindo de Portugal, adquiriu a Empresa de Transportes Flores juntamente com seu irmão Armando Lavouras.

O sobrenome Lavouras tornou-se um dos mais importantes no setor de transporte de passageiros da Baixada Fluminense, não somente pela criação de um grande grupo, mas também pela atuação e liderança em entidades representativas do setor, como, por exemplo, o SETRANS PANI. A consolidação desse sobrenome teve início ainda em 1954, quando José Alves Lavouras comprou sua primeira lotação.

Em 1955, como resultado de imposições legais, os proprietários de lotações do Rio de Janeiro tiveram que se agrupar em empresas de ônibus para que pudessem operar. Foi assim que José Alves Lavouras, juntamente com mais 20 sócios participou da criação da Auto Viação Jacaré. Posteriormente, o empresário fundou a Auto Viação Três Amigos (1957) e a Turismo Três Amigos (1965), esta última em sociedade com seus dois irmãos.

A Turismo Três Amigos começou a funcionar com apenas dois ônibus e sempre esteve voltada para o segmento de fretamento e turismo, tendo sido incorporada, posteriormente, ao grupo que leva no nome as iniciais de seu fundador JAL (José Alves Lavouras). Assim, o

sobrenome Lavouras começou a despontar entre os empresários de transporte rodoviário da Baixada Fluminense, convergindo a história de vida pessoal de José Alves Lavouras com a história de suas empresas de ônibus e do Grupo JAL.

Ou seja, ocorria nesse período uma personificação das empresas de transporte rodoviário através da imagem de seu líder. Tal personificação pode ser visualizada através do entrelaçamento entre a história de vida de José Alves Lavouras com a da empresa Flores e do Grupo JAL, que pode ser constatado através do site da Flores e a seção da história da mesma. Nesta seção, destaca-se José Alves Lavouras como um homem apaixonado pelo transporte, cuja obstinação levou à criação da empresa e do grupo e o desenvolvimento desses.

A morte do fundador em 1993 é relatada como um momento de renovação para os empreendimentos, pois fez com que dirigentes e funcionários reavaliassem suas forças, apesar da constatação da grande perda que representou o falecimento de José Alves Lavouras. Até mesmo o posterior desenvolvimento e processo de inovação, que sucederam a esse fato, são contados historicamente como atitudes que certamente José Alves Lavouras faria – revelando assim que a história de seus empreendimentos é criada através da força da história pessoal daquele²².

Desta forma, em 1975, com a aquisição da Flores, José Alves Lavouras não somente se firmou no mercado de transporte de passageiros como também iniciou um processo de criação de uma identidade dos empreendimentos do grupo calcada na figura de seu representante principal. Mantendo a característica de um negócio familiar, em 1977, o filho mais velho de José Alves Lavouras, José Carlos Reis Lavouras passa a fazer parte da sociedade, com a saída de seu tio Armando Lavouras.

Neste período, novas linhas foram adquiridas e novas empresas incorporadas ao grupo, como, por exemplo, a Transportes Planalto (1978) e Auto Lotação Unidos (1979). Durante a década de 80, outras empresas juntaram-se ao Grupo JAL, consolidando-se como um grupo composto por empresas prestadoras de serviços de transporte coletivo rodoviário de passageiros, no âmbito municipal e intermunicipal, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. São exemplos de empresas incorporadas na década de 80 ao Grupo JAL: Rio D' Ouro, em 1984, Auto Viação Vera Cruz, Transquinze e Transportes Sol, em 1986.

Também durante os anos 80, houve a entrada do Grupo JAL em Portugal, através da aquisição da Empresa de Transportes Gondomarense e da Américo António Martins Soares, ambas da Gondomar, e da Empresa de Camionagem Cabanelas, rebatizada em 1992 de Rodonorte Transportes Portugueses. Ou seja, durante este período, o grupo esteve em franca ascensão, ampliando cada vez mais o número de empresas sob sua liderança.

Além disso, na década de 80, fortaleceu-se a base familiar que sustentava o Grupo JAL, com a entrada de mais membros da família Lavouras para a sociedade: Sérgio Luiz dos Reis Lavouras e Armando Roberto dos Reis Lavouras, outros dois filhos de José Alves Lavouras. Mantendo assim sua característica fundamental de ser um empreendimento familiar, inclusive, mesmo após o falecimento de seu líder em 1993.

Com o passar das décadas, o Grupo JAL foi crescendo não somente em número de empresas, linhas e tamanho da frota, mas também em importância e representatividade no setor de transporte rodoviário de passageiros. Este tema será tratado na próxima seção, onde analisaremos, não somente os membros da família Lavouras, mas também alguns outros personagens de destaque para o setor e seus posicionamentos nas redes de poder.

Atualmente, no Rio de Janeiro, o Grupo JAL detém, além da Transportes Flores, mais seis empresas de ônibus: Transportes Planalto, Viação Brazinha, Rio D' Ouro Transportes,

²² Informações analisadas através de: <http://www.transportesflores.com.br/a-empresa/historia> – Acesso em 16/02/2015.

Transportes Mageli, Viação Beira Mar e Expresso Real Rio²³. O grupo também tem sob seu controle uma revendedora da marca Mercedes-Benz, desde 1996, e a Turismo Três Amigos, fundada em 1965, por José Alves Lavouras e por mais dois irmãos.

Dentre estes personagens de destaque para o setor está Jacob Barata – hoje conhecido como *Rei dos ônibus* –, sócio fundador do Grupo Guanabara. A história de Jacob Barata e do Grupo Guanabara perpassa o território da Baixada Fluminense, ainda na década de 60, através da empresa Viação Nossa Senhora da Penha. Fundada em 1962 por Alfredo Passareli, a empresa começou a funcionar com apenas 12 carros, fazendo as linhas Nova Iguaçu – Cascadura e Nilópolis – Cascadura. Em 1966, Jacob Barata comprou a Viação Nossa Senhora da Penha, iniciando sua atuação na Baixada Fluminense.

Tal como José Alves Lavouras, a figura de Jacob Barata foi marcante para as empresas que liderava, assim como para o Grupo Guanabara, fundado em 1968. Isto é, tanto Lavouras, quanto Barata não foram meramente donos de empresas de ônibus e fundadores de grupos econômicos importantes. Ambos tornaram-se a própria personificação e representação de seus empreendimentos e suas histórias de vida confundem-se com a história das empresas sob seus comandos.

Os empresários falam da primeira fase em que algumas empresas se consolidaram e foram em seguida abrindo campo para as seguintes. O que transparece desses relatos é que as coisas iam sendo resolvidas entre eles. O relato da história do transporte por ônibus na cidade coincide com o de suas próprias carreiras (grifo nosso). Decidem agregar-se, depois se separam, assumem essas ou aquelas linhas, um empresário amigo cede uma linha e assim vai. (Caiafa, ibid.)

Outro ponto de semelhança entre os dois empresários é a formação de empreendimentos com bases familiares que se perpetuam até os dias de hoje. Os filhos de Jacob Barata, Jacob Barata Filho, Rosane Barata e David Barata trabalham com o pai desde muito jovens, assim como os netos já estão entrando nos negócios da família, formando assim a terceira geração de administradores.

Em entrevista ao Projeto História Oral FETRANSPOR, *Os pioneiros no transporte coletivo por ônibus*, em setembro de 2008²⁴, Jacob Barata avalia que a segunda geração da família, *melhorou muito, veio com outra mentalidade, melhoraram as carrocerias e as indústrias*. Contudo, o início da trajetória de Jacob Barata no sistema de transporte de passageiros foi baseado no esforço individual do paraense radicado no Rio de Janeiro.

Em meados da década de 50, o empresário dava seu primeiro passo de inserção nesse sistema: dirigindo um lotação de apenas 12 lugares, que ligava os bairros de Madureira e Irajá, no Rio de Janeiro. Jacob Barata ficou dirigindo esse lotação por um ano, porém, as permissões para operar serviços de lotação começaram a ser extintas, e seu único veículo teve de ser agregado à frota de uma empresa de ônibus do bairro de Rocha Miranda. (Lima, 2012)

Como vimos anteriormente, a fusão de lotações para a formação de empresas foi uma prática comum durante as décadas de 50 e 60, devidos às imposições legais, à época em que a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro resolveu cassar as permissões dos serviços de lotação. Sob este novo arranjo, que se tornou recorrente na época, além deste primeiro lotação, Jacob Barata adquiriu dois ônibus e também os manteve agregados a essa empresa.

²³ Fonte: <http://www.transportesflores.com.br/informacoes-operacionais/itinerarios-e-tarifas> – Acesso em 20/02/2015.

²⁴ Entrevista disponível em: <http://oglobo.globo.com/videos/t/todos-os-videos/v/catalogo/2948229/> – Acesso em 20/02/2015.

Mas foi em 1955 que Jacob Barata deu seu primeiro passo como empresário efetivamente, quando juntamente com dois sócios, criou a Viação Elisabeth. Dois anos depois, considerando que havia adquirido experiência suficiente, Jacob Barata fundou sua primeira empresa, batizada com o nome de sua filha: Viação Rosane. Assim, deu-se início a trajetória empresarial de Jacob Barata.



Figura 9 – Anos 1950: o jovem empresário Jacob Barata (ao centro, de camisa branca) participa da inauguração da sua linha urbana número 81, a primeira a ligar Padre Miguel ao centro da cidade do Rio de Janeiro. (Fonte: *Sonhos sobre rodas: a saga dos pioneiros do transporte rodoviário de passageiros no Brasil*. Lima, Nélcio. Brasília: ABRATI, 2012).

Apesar das poucas entrevistas e da pouca divulgação sobre sua história, o império construído por ele tem seu passado rememorado a partir das conquistas, das tomadas de decisões e até mesmo dos riscos que ele enfrentou. No processo de expansão de seus empreendimentos identificavam-se muitas de suas características pessoais como sendo fundamentais para os negócios, tais como: o gosto pelo risco, que fez com que vendesse, comprasse e trocasse diversas empresas, a enorme disposição para o trabalho e a notável habilidade para mobilizar pessoas. (Lima, 2012)

Foi assim que, sem medo de arriscar e motivando seus colaboradores, Jacob Barata dava a eles a oportunidade de tornarem-se seus sócios, a cada nova empresa que criava. Atualmente, Jacob Barata possui mais de 100 sócios em suas empresas. O pensamento predominante na forma de fazer negócio de Jacob Barata sempre foi de que sem riscos não há crescimento.

Seguindo tal filosofia, em 1965, Jacob Barata comprou a Viação Glória, empresa que esteve muito ligada ao desenvolvimento da cidade do Rio de Janeiro, pois foi a primeira a unir a Zona Norte à Zona Sul, através da linha Méier – Forte de Copacabana. A compra dessa empresa representou mais uma vez a característica pessoal de Jacob Barata pela vontade de arriscar e começar tudo de novo.

Já em 1968, Jacob Barata fundava um dos maiores grupos econômico do país: o Grupo Guanabara, responsável não somente por empresas de transporte urbano de passageiros, mas também por três empresas rodoviárias (Normandy, Expresso Guanabara e ÚTIL), duas concessionárias Mercedes-Benz e hotéis fora do Brasil. Em 1987, o grupo fundou o Banco Guanabara, com foco inicial no setor de transportes, onde está sua origem. Recentemente, o grupo diversificou ainda mais suas atividades, entrando no ramo hospitalar na cidade do Rio de Janeiro.

Contudo, mais impressionante ainda são os números ligados ao seu conglomerado de empresas de transporte de passageiros do Brasil. Distribuídas nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Ceará, Pará, Paraíba, Piauí e no Distrito Federal são mais de 20 empresas de transportes urbanos, intermunicipais e interestaduais. Essas empresas juntas transportam nos dias atuais mais de um milhão de passageiros por dia, em uma frota de cerca de 6.000 ônibus e contando com mais de 20.000 funcionários. (Lima, 2012)

Na já citada entrevista ao Projeto História Oral FETRANSPOR, Jacob Barata afirma que sempre teve ônibus, revendedora de carros e que nunca gostou de ter todos os ovos na mesma cesta: *Senão quando cai, quebra tudo de uma vez só*. Esse modo de pensar do empresário explica por que, além de ter construído um grupo grande e sólido, seus empreendimentos foram e são tão diversificados até hoje.

Entretanto, no mercado de transporte rodoviário de passageiros, o Grupo Guanabara detém o poder de mais de 20 empresas de ônibus espalhadas pelo país. Em 2006, a Revista Exame²⁵ publicou uma matéria onde afirma que o Grupo Guanabara faturava mais de 2 bilhões de reais por ano. Isto em 2006, porém a matéria não cita as fontes de tal informação. Passados nove anos, quase não há informações sobre o Grupo Guanabara, seja em relação aos seus rendimentos anuais ou até mesmo o número exato de empresas por ele administradas.

Contudo, essa não é uma característica exclusiva do Grupo Guanabara. O Grupo JAL e diversas outras empresas de ônibus no Rio de Janeiro não disponibilizam informações claras e objetivas sobre seus negócios. Em agosto de 2013, depois de uma onda de manifestações da população, que colocaram em cheque as políticas de mobilidade urbana e o aumento das passagens de ônibus no Rio de Janeiro, a Câmara Municipal instaurou uma Comissão Parlamentar de Inquérito das empresas ônibus que circulam na cidade²⁶.

Dentre os motivos que levaram à investigação, está a suposta formação de cartel pelas empresas integrantes dos quatro consórcios vencedores da licitação para operação no sistema de transporte rodoviário de passageiros de 2010. A falta de transparência das informações não se restringe aos grupos econômicos, mas também aos seus sócios. Já que, os nomes de vários deles aparecem como sendo dirigentes de outras empresas, que não pertencem a esses grupos.

É o caso, por exemplo, de um dos sócios do Grupo JAL Sérgio Luiz dos Reis Lavouras, que é citado como sendo diretor vice-presidente da Viação Acari, responsável por linhas municipais do consórcio TRANSCARIOCA. Assim, podemos constatar que o poder alcançado por esses grupos, representados pelas figuras de seus sócios, alcançam inúmeras empresas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

²⁵ A matéria trata da compra de parte extinta Companhia Aérea Webjet por Jacob Barata Filho, em janeiro de 2006. Para mais informações: <http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/881/noticias/a-difcil-decolagem-do-cla-barata-m0116513> – Acesso em: 27/02/2015.

²⁶ Para mais informações sobre a CPI do Ônibus: <http://cpidosonibus.com.br/site/> – Acesso em 22/02/2015.

Portanto, apesar da importância dos grupos econômicos, devemos levar em consideração a representação nominal de seus sócios em outras empresas e até mesmo subgrupos. O poder deles chega até mesmo às empresas que oferecem suporte ao sistema de transporte rodoviário de passageiros.

Como vemos no sistema de bilhetagem eletrônica, onde os aparelhos fornecidos e a receita processada através das empresas RioCard e RioCard Tecnologia da Informação. Empresas estas, criadas pela FETRANSPOR, cujos dirigentes atuais são alguns dos maiores empresários do setor no estado, como José Carlos Reis Lavouras e Jacob Barata Filho²⁷.

Os dois grupos, JAL e Guanabara – citados aqui como exemplos de representantes que controlam empresas de ônibus na Baixada Fluminense –, possuem muitas semelhanças. Além da ausência de transparência nas informações sobre as empresas constituintes, ambos são grupos baseados na composição familiar, cujas histórias de vidas de seus fundadores são utilizadas para contar a história dos próprios empreendimentos. Os grupos também exercem enorme influência na região da Baixada Fluminense, através de empresas que operam, principalmente, linhas intermunicipais.

Tal influência reflete na participação dos líderes destes grupos nas mais importantes esferas representativas do setor de transporte de passageiros por ônibus, como por exemplo, a FETRANSPOR (Federação das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado do Rio de Janeiro), fundada em 1955, e do sindicato SETRANSPANI (atualmente denominado como TransÔnibus).

Veremos na seção seguinte como essa representatividade foi sendo conquistada através de um processo histórico, em ambos os casos, tendo como fonte notícias e reportagens que datam da fundação dessas entidades. Nosso objetivo é analisar como, historicamente, através dos exemplos do JAL e Guanabara, os cargos de autoridade das duas entidades citadas estiveram sempre sob o poder dos mandatários dos grupos dominantes do setor.

1.6 – As entidades representativas das empresas de ônibus e a atuação dos empresários no setor do transporte rodoviário de passageiros

A organização política da categoria das empresas de ônibus no Rio de Janeiro estabeleceu-se no modelo de sindicatos patronais. A FETRANSPOR reúne, atualmente, dez sindicatos de empresas de ônibus do Estado do Rio de Janeiro e seu papel principal é formular estratégias e políticas de atuação que sejam de interesse do setor frente às esferas governamentais.

Dentre os dez sindicatos congregados pela FETRANSPOR está o TransÔnibus, que representa 35 empresa de ônibus associadas dos municípios de Nova Iguaçu, São João de Meriti, Nilópolis, Belford Roxo e Mesquita, que transportam uma média de 27 milhões de passageiros por mês. Historicamente, tanto a FETRANSPOR quanto o TransÔnibus contam nos seus quadros administrativos com a presença de líderes importantes do transporte por ônibus na Baixada Fluminense e no município do Rio de Janeiro.

Inicialmente denominada de Federação das Empresas de Transportes do Leste Meridional do Brasil, pois incluía, além do Rio de Janeiro (então capital do país), os estados de Minas Gerais e Espírito Santo, a FETRANSPOR foi fundada em 1955. Por sua vez, o TransÔnibus formalizou-se, como já vimos anteriormente, enquanto sindicato em 1968 ainda sob a sigla SETRANSPANI.

A história das duas entidades se cruza não somente pelo TransÔnibus ser filiado à FETRANSPOR, mas vai além disso, através das figuras de seus representantes, que em

²⁷ Fonte: <http://oglobo.globo.com/rio/empresas-criadas-pela-fetranspor-operam-bilhetagem-das-vans-que-repassam-8-da-receita-9034658> – Acesso em: 27/02/2015.

muitos momentos foram e, até hoje, são os mesmos. Por exemplo, em 1978, tomou posse do SETRANS PANI (TransÔnibus), o então sócio e diretor-executivo da Transportadora Tinguá, José Maria Jardim Rocha.

Um ano depois, esse mesmo empresário foi eleito presidente da FETRANSPOR, permanecendo no cargo até 1982. Em 1981, lançou-se à presidência do sindicato, o advogado e ex-diretor da empresa Evanil, Narciso Gonçalves dos Santos que, no ano seguinte, passou a conduzir também a federação. Na FETRANSPOR, durante seu mandato (1982-1985), Narciso contou como diretor-tesoureiro da entidade, José Carlos Reis Lavouras – filho de José Alves Lavouras, fundador do Grupo JAL.

Tais informações puderam ser obtidas através da Revista Linha de Notícias, na edição de outubro de 1998, e mostram apenas o início desta imbricada relação entre sindicato e federação. Em 1986, Narciso Gonçalves dos Santos volta a assumir a presidência da FETRANSPOR, enquanto ainda permanecia à frente do SETRANS PANI. Em 1988, um dos sócios do Grupo JAL, José Carlos Reis Lavouras é eleito presidente da federação, permanecendo no cargo até 2006.

Neste período, através de uma mudança no estatuto da FETRANSPOR, o empresário torna-se presidente do Conselho de Administração e é criado o cargo de presidente-executivo. Desde então, este cargo está sob o comando do economista Lélis Marcos Teixeira, que acumula, atualmente, seu cargo na federação juntamente com o cargo de presidente do Sindicato das Empresas de Ônibus da Cidade do Rio de Janeiro (SETRANSPARJ), atualmente conhecido como Rio Ônibus, fundado em 1941.

Além de José Carlos Reis Lavouras, outro dirigente se mantém na liderança de entidades representativas do setor de transporte rodoviário de passageiros no Rio de Janeiro: é o caso de Narciso Gonçalves dos Santos. Como vimos, o advogado assumiu a presidência do sindicato em 1981 e permanece no cargo até hoje, mais de 30 anos depois. Atualmente, Narciso Gonçalves dos Santos é também conselheiro administrativo da FETRANSPOR.

O exemplo destes dois líderes revela claramente a ausência de alternância de poder nas entidades representantes deste setor. Ou seja, em ambas as entidades o poder esteve concentrado nas mãos das mesmas figuras que, por sua vez, estão ligados às grandes empresas e grupos econômicos da região.

Narciso Gonçalves dos Santos atua como advogado de diversas empresas de ônibus, principalmente na Baixada Fluminense. Através do escritório do qual é sócio, o advogado presta serviços para Auto Viação 1001, Auto Viação Vera Cruz, Empresa de Transportes Flores, Transporte Magelli, Empresa de Transportes Planalto, Rio D' Ouro Transportes Coletivos, Viação Brazinha, Turismo Três Amigos, entre outras.

José Carlos Reis Lavouras, além de presidente da FETRANSPOR, atuou entre 1998 e 2001 como vice-presidente do SETRANS PANI. Ao seu lado estavam os irmãos, Sérgio Luiz Reis Lavouras, que ocupava o cargo de diretor administrativo, e Cláudio José dos Reis Lavouras, suplente do Conselho Fiscal do sindicato. Os irmãos, diretores do Grupo JAL, estão até hoje entre os gestores do TransÔnibus (antigo SETRANS PANI), assim como da própria FETRANSPOR.

Nesse caso, observamos não somente a manutenção histórica do poder entre os mesmos personagens, mas também, a convergência deste poder nas mãos de determinado grupo econômico, o Grupo JAL. O Grupo Guanabara também está presente entre as lideranças históricas da FETRANSPOR, através da figura de Jacob Barata Filho que, além de suplente no Conselho de Administração, ocupa também o cargo de delegado representante da Confederação Nacional de Transporte²⁸ (CNT) na entidade.

²⁸ Foi criada em 1954 com status jurídico de entidade sindical de grau superior, sem fins lucrativos, sediada em Brasília. Atua na defesa dos interesses do setor de transportes e no sentido de estimular e apoiar a integração entre os diferentes modais.

A representatividade do Grupo Guanabara dentro da CNT se dá através do cargo de vice-presidente, responsável pelo transporte de passageiros, desempenhado por Jacob Barata Filho. Estes são apenas casos da participação direta da família Barata nas instituições representativas do setor. Contudo, através de uma análise comparativa entre os nomes dos representantes da FETRANSPOR e dos dirigentes das empresas de ônibus, constatamos que muitos deles são sócios e/ou administradores de empresas em comum.

É o caso, por exemplo, da Viação Vila Real, do consórcio INTERNORTE, que tem como diretores Jacob Barata Filho e João Augusto Morais Monteiro. Este último atua como vice-presidente do Conselho de Administração da FETRANSPOR. Tal fato revela o quanto as relações de poder convergem não somente na figura dos mesmos personagens, mas, sobretudo, revela que estes personagens representam por fim os interesses das mesmas empresas e grupos econômicos.

Outro exemplo destas relações pode ser observado através do sobrenome Lavouras e de Valmir Fernandes do Amaral. Este empresário, juntamente com os irmãos Lavouras, é diretor da Viação Acari, empresa do consórcio INTERNORTE. Como vimos, a família Lavouras está presente na gestão da FETRANSPOR há muitas décadas e Valmir Fernandes do Amaral faz parte na gestão atual do Conselho Fiscal.

Além disso, Amaral é também dirigente do Grupo Ponte Coberta, que conta com as empresas Expresso Nossa Senhora da Glória (opera 16 linhas no município de Nova Iguaçu), Ponte Coberta (opera 8 linhas intermunicipais, que ligam Nilópolis e Edson Passos aos bairros da Zona Oeste do Rio de Janeiro, como Campo Grande e Bangu, além de Seropédica e Sepetiba) e Gardel (que, por sua vez, opera 16 linhas, tanto linhas municipais como intermunicipais, ligando Queimados a Engenheiro Pedreira e Distrito Industrial, além de linhas municipais de Queimados e Japeri)²⁹.

Através destes exemplos podemos inferir que o poder público ao organizar o sistema de transportes concedeu aos empresários de ônibus um mercado rentável. A atuação destes empresários nas entidades representativas do setor visa, sobretudo, a garantir a manutenção da situação atual. Neste sentido, houve uma consolidação do sistema em grupos econômicos cada vez mais concentrados e com alto poder tanto econômico quanto político.

Isto pode ser observado tanto no município do Rio de Janeiro como nos municípios que compõem a Baixada Fluminense, principalmente, o município de Nova Iguaçu. Nestes casos, constatamos a atuação de sindicatos fortes e de grupos que possuem a hegemonia dos transportes municipais e/ou intermunicipais.

Como veremos mais adiante, as políticas voltadas para o setor de transporte rodoviário de passageiros passam pelo crivo das empresas. Seja no Rio de Janeiro, seja na Baixada Fluminense o que se observa é que muitas vezes estas políticas são até mesmo formuladas a partir das próprias empresas. Isto se dá, sobretudo, através da ampliação das articulações e das redes de relacionamentos dentro das esferas legislativas, executivas e até judiciárias.

Sendo nosso objetivo principal, neste trabalho, analisar o estabelecimento de tais relações, para o estudo de caso de Nova Iguaçu, já verificamos que estas fazem parte de um processo histórico de participação de dirigentes empresariais nas entidades que representam o setor. Contudo, tal participação não se restringe somente ao sindicato que responde ao município, mas chega mesmo às esferas estaduais.

Isto acontece porque muitos desses empresários também não restringem seus negócios à região da Baixada Fluminense, atuando em outros municípios da Região Metropolitana –

²⁹ O Grupo Ponte Coberta é composto atualmente por três empresas de transporte urbano de passageiros: a Viação Ponte Coberta (1964), Expresso Nossa Senhora da Glória (1964) e a Gardel Turismo (1973), que atuam na Baixada Fluminense do Estado do Rio de Janeiro. Em 2000, as empresas foram reunidas sob administração única, mas só em 2003 o nome mudou para Grupo Ponte Coberta. Fonte: <http://www.pontecoberta.com.br/sobre/historico/> – Acesso em: 03/04/2015.

sobretudo na cidade do Rio de Janeiro. Desta forma, assim como é impossível analisar o caso de Nova Iguaçu sem observar o contexto geral da Baixada Fluminense, constatamos ser igualmente impossível pesquisar ambos sem levarmos em consideração os acontecimentos na Região Metropolitana.

CAPÍTULO II – NOVA IGUAÇU E A CRISE DO TRANSPORTE POR ÔNIBUS NA REGIÃO METROPOLITANA

A partir da segunda metade dos anos 1980, o setor de transporte por ônibus da Região Metropolitana enfrentou uma grave crise, conforme identificado pelas associações representativas, políticos e agentes das empresas de ônibus. Esta crise se configurou a partir do processo de encampação das empresas de ônibus e se agravou com as constantes quedas na demanda de passageiros e aumento do preço das tarifas.

As causas desta crise podem estar inseridas tanto em um contexto externo ao transporte coletivo, como em um contexto interno, que afetaram a quantidade de passageiros transportados por ônibus na região. Externamente, nesta época houve um aumento do uso de automóveis particulares nos deslocamentos urbanos em detrimento do transporte coletivo.

Internamente, foi neste período que o transporte alternativo emergiu e se destacou como um concorrente direto do transporte por ônibus. Com características muito específicas – tais como flexibilidade de horários, tarifas reduzidas e itinerários ajustáveis – o transporte realizado por vans e kombis conquistou parcela significativa da população que dependia do transporte público.

2.1 – Os anos 80 e o projeto político de encampação das empresas de ônibus no Rio de Janeiro

A década de 80 representou momentos de apreensão e dificuldades no cenário do transporte por ônibus no Rio de Janeiro. Isto porque, durante o governo de Leonel Brizola (PDT – 1983-1987), o Estado encampou 16 empresas de ônibus que atuavam na capital e na Região Metropolitana — o que correspondia a cerca de 30% do total da frota em circulação em dezembro de 1985³⁰.

Juridicamente, o ato de encampar significa a retomada compulsória de algum serviço prestado por meio de concessão, ainda durante o período em que o contrato está em vigência. A encampação ou resgate é motivada por interesse público e as concessionárias não podem opor-se à decisão imposta por decreto pelo poder concedente.

Na encampação de empresas do setor de transportes no Rio de Janeiro foram priorizados quatro trajetos: Niterói – São Gonçalo, Baixada Fluminense – Zona Norte, Baixada Fluminense – Centro e Baixada – Baixada. As 16 empresas foram escolhidas porque o governo do Estado, juntamente com a secretaria de estadual de transporte – na figura do ex-deputado federal Brandão Monteiro (PDT – 1983-1987) –, considerava que essas empresas prestavam um mau serviço de transporte de passageiros por ônibus.

Como já vimos, esse sistema era dominado por uma estrutura centralizada de empresas privadas, comandadas por empresários e grupos econômicos recorrentes. Estas empresas transportavam aproximadamente 79% do total de passageiros na Região Metropolitana na época. Nesse processo de encampação, as empresas passaram ao controle da já extinta Companhia de Transportes Coletivos do Rio de Janeiro (CTC-RJ)³¹.

As empresas encampadas receberam a inscrição *Empresa Administrada pelo Governo* e todas passaram a ter uma pintura semelhante: branca com faixas azul e vermelha. Dentre

³⁰ Fonte: <http://www.fgv.br/cpd/doc/busca/Busca/BuscaConsultar.aspx> - Busca: Leonel Brizola – Acesso em: 06/04/2015.

³¹ A CTC-RJ foi fundada em 1962, pelo então governador do Estado da Guanabara, Carlos Lacerda (UDN – 1960-1965), sob o nome de Companhia de Transporte Coletivos do Estado da Guanabara (CTC-GB). A CTC era uma empresa de ônibus pública que operou diversas linhas até sua extinção em 1996, no governo de Marcello Alencar (PSDB – 1995-1999), após passar por inúmeras crises ao longo de sua existência.

estas empresas estavam a Viação Ponte Coberta, a Viação Caravele e a Transportadora Tinguá – situadas na Baixada Fluminense.

Para cada empresa sob a direção do governo foi nomeado um interventor, ou seja, um representante do Estado que dirigia a empresa. No caso da Ponte Coberta, o interventor nomeado foi o ex-deputado Nelson Louzada, que durante o período da encampação convidou Fernando Castro – na época superintendente do sindicato TransÔnibus – para ajudar na direção da empresa.

Na entrevista que concedeu para nós, Fernando Castro afirma que, durante o período que as empresas estiveram encampadas (1985-1989), havia uma quantidade enorme de roubos acontecendo dentro das próprias empresas. Por isso, a razão pela qual fora convidado para auxiliar na administração da Ponte Coberta era justamente objetivando acabar com os roubos dentro desta empresa.

Segundo Fernando Castro, na época, a Ponte Coberta contava com uma frota composta por 81 veículos, sendo que *43 estavam no cavalete, sem roda, sem motor, sem nada. Tudo roubado. Tinha roubo na folha de pagamento. Tinha roubo em tudo.* E esses roubos eram praticados por funcionários da empresa, por exemplo, motoristas, trabalhadores da oficina, etc.

Os roubos começaram depois que as empresas foram encampadas, conforme relata Fernando Castro. E, esta época da encampação representou um verdadeiro caos e *uma fase negra do transporte por ônibus no Estado*, segundo a perspectiva de Fernando Castro. Além disso, o ex-superintendente do TransÔnibus afirma que, neste período, o governo não aceitava diálogo com o sindicato.

Porém, o sindicato também não se posicionou à frente de discussões para frear o processo de encampação junto ao governo porque temia que tal atitude pudesse ter como consequência ações do mesmo tipo em outras empresas filiadas ao sindicato. Apesar disso, segundo Fernando Castro, o TransÔnibus prestou apoio às empresas encampadas, assim como outros empresários também ajudaram-nas.

A encampação, nas palavras de Fernando Castro, *tornou-se um fardo, um problema, um peso para o governo do Estado.* Foi assim que então, em 1989, as empresas encampadas foram restituídas aos antigos proprietários pelo ex-governador Moreira Franco (PMDB – 1987-1991). Contudo, o processo de encampação seria apenas o prenúncio das dificuldades que as empresas de ônibus da Baixada Fluminense enfrentariam a partir da década de 90. Perda de fatia no mercado de transporte de passageiros, surgimento e crescimento do transporte alternativo e a tentativa de integração dos ônibus com diferentes modais, são alguns exemplos de problemas enfrentados pelo transporte por ônibus na região, como veremos adiante.

2.2 – A década de 90 e a emergência do transporte alternativo

Os anos 90 apresentaram significativas transformações para o setor de transporte rodoviário de passageiros do Rio de Janeiro, assim como para outras metrópoles brasileiras. Na Baixada Fluminense, as empresas de ônibus que circulavam na região adotaram um posicionamento de aproximação com seus clientes, em resposta as mudanças sofridas pelo sistema. Tais mudanças foram ocasionadas pelo surgimento e expansão de kombis, vans ou peruas utilizadas para transportar passageiros tanto em deslocamentos intramunicipais como intermunicipais.

De forma geral, o Brasil possuía um sistema de transporte urbano baseado quase que exclusivamente no transporte rodoviário realizado por ônibus. Segundo Brasileiro e Henry (1999), foi durante a década de 1950 que houve a consolidação da indústria automobilística no Brasil. Já durante os anos 60 e 70 acompanhamos o surgimento de muitas empresas de

ônibus atuais em diversas cidades brasileiras. Tal forma de organização, como já vimos, representou um reflexo das políticas regulatórias utilizadas pelo governo do município do Rio de Janeiro, por exemplo. (Brasileiro e Henry; op. cit.)

Contudo, a partir da década de 90, as empresas de ônibus veem sua hegemonia – conquistada, sobretudo, graças à regulamentação do setor – ser abalada pela entrada de novos competidores: vans e kombis não regularizados. Com isso, deu-se início a um processo de intensas modificações nos meios de locomoção no Rio de Janeiro, ocasionado principalmente pela migração de uma parcela de passageiros de ônibus para o transporte realizado por vans e kombis.

Estas modificações se configuravam a partir de um cenário de constantes quedas do número de passageiros transportados por ônibus, seja em razão do uso de automóveis particulares, seja devido à emergência do transporte informal. Em consequência dessas mudanças, o sistema de transporte de passageiros operado por ônibus no Rio de Janeiro e em outros estados brasileiros passou por uma crise durante os anos 90.

Segundo o sociólogo Hernán Armando Mamani (2001), estas transformações também suscitaram um amplo e prolongado debate sobre os transportes urbanos e seu futuro, mobilizado por empresários, representantes de entidades governamentais e acadêmicos. Como veremos nessa seção, nesse debate não havia um consenso de opiniões – nem mesmo entre acadêmicos e pesquisadores do assunto.

As kombis e vans que, durante os anos 90, passaram a ter presença cada vez mais significativa nos centros urbanos, tornaram-se reconhecidas pelos termos *transportes informais*, *clandestinos* ou *ilegais*. Tais denominações representavam a ausência de regulação e legislação para esses novos modais de transporte. Atualmente são reconhecidas como integrantes de um sistema de *transporte alternativo*, já regularizado na maioria dos casos.

Com a maior inserção das vans e kombis no mercado, estas foram vistas gradativamente como concorrentes das empresas de ônibus formalizadas e como agentes das mudanças de contexto do sistema de transporte urbano. O que diferenciava o serviço prestado por vans e kombis daquele prestado por ônibus regularizados, inicialmente, era a flexibilidade de horários, tarifas e itinerários.

Neste período, constatou-se uma profunda modificação na divisão modal deste sistema, chegando mesmo a ocasionar a quebra e a degradação de algumas dessas empresas de ônibus, em consequência da redução do número de clientes transportados. Isso aconteceria, principalmente, porque em alguns casos essas vans eram utilizadas em rotas em que operavam os ônibus regularizados, capturando assim passageiros que dependiam do transporte coletivo.

Como já vimos, as empresas de ônibus no Rio de Janeiro formaram verdadeiros oligopólios, devido à ausência de concorrência, que controlavam o transporte urbano. O monopólio formado por estas empresas acabou prejudicando a modernização do setor, pois gerou-se uma espécie de zona de conforto, que provocou, por exemplo, uma baixa qualidade do serviço prestado e abriu caminhos para a competição do transporte informal.

Por esta razão, o diretor e consultor da empresa ASTM (Assessoria Técnica de Manutenção Ltda.)³², George Zahnd, afirmou para a Revista Linha de Notícias³³ que a existência de uma monopolização do transporte rodoviário de passageiros gerou certo comodismo no serviço prestado por algumas empresas. E este processo teria levado a um processo de precarização dos serviços prestados.

³² A empresa ASTM, fundada em 1989, presta serviços para diversas empresas de ônibus no estado do Rio de Janeiro, inclusive em Nova Iguaçu. Tais como, por exemplo: Viação Nossa Senhora da Glória e Viação Ponte Coberta – pertencentes ao Grupo Ponte Coberta. Além de atender também à FETRANSPOR. Fonte: <http://www.webonibus.com.br/> – Acesso em: 09/03/2015.

³³ Fonte: Revista Linha de Notícias, nov. – dez. 1995.

Assim, na visão de Zahnd, de modo geral as empresas de ônibus que operavam na Baixada Fluminense não se preocupavam em promover um melhor atendimento ao seu público consumidor. Com um pensamento bastante radical para a época, Zahnd afirma que somente através da desregulamentação do setor é que se poderia enfim acabar com os monopólios a fim de forçar as empresas a se preocuparem com o seu passageiro/cliente e, portanto, frear a expansão do transporte alternativo.

Para o professor e especialista em transporte urbano, Ronaldo Balassiano (1996) o serviço oferecido pelas vans se popularizou durante os anos 90, tornando-se uma alternativa possível para usuários do sistema de transporte regular e até mesmo para pessoas que utilizam carro particular no deslocamento pendular (casa – trabalho – casa). No caso do Rio de Janeiro, Balassiano aponta a baixa qualidade oferecida pelos serviços de transportes regularizados como um possível fator para o crescimento da operação das vans. (Ibid., p. 93)

Ou seja, o transporte alternativo tenderia a sofrer um aumento de demanda de passageiros em decorrência da queda no nível de qualidade dos serviços prestados pelo sistema convencional, gerando ausência de um ambiente competitivo dentro do sistema de transporte urbano. Segundo Balassiano (Ibid., p. 97), isto poderia ser explicado pela grande diversidade de órgãos responsáveis pela gestão desse sistema. Uma vez que diferentes tipos de modais compõem o sistema de transportes regulares, como por exemplo, trem, metrô, bondes, barcas e ônibus – cada qual sendo administrado por esferas distintas e com baixa integração entre as operações realizadas por cada modalidade de transporte.

Assim, um novo nicho de mercado se abria devido à baixa qualidade do serviço regular de transporte e também a pouca ou nenhuma fiscalização, que deveria ser exercida pelos órgãos gestores responsáveis. Segundo Gwilliam (2001), o aparecimento de operadores ilegais não acontece somente em decorrência da falta de regulamentação do mercado, mas, principalmente, pelo declínio dos serviços prestados pelos operadores tradicionais.

Além disso, na perspectiva de Balassiano, as vans – desde que regulamentadas – poderiam contribuir para a melhoria do transporte urbano no Rio de Janeiro. Isto aconteceria à medida que o transporte ilegal passasse a preencher o espaço deixado pela ausência dos serviços de ônibus e outros modais já regulamentados. Para este autor, poderia, sim, haver proibição e até mesmo penalização da operação dos transportes ilegais, contudo, isso só poderia acontecer após a melhoria do transporte regular de modo geral.

Já na avaliação de Mamani (2001, p. 321), legalizar ou mesmo tolerar estes novos modais significaria dar permissão para a livre concorrência em cima de um serviço que não é ofertado da mesma forma por empresas de ônibus e por vans e kombis. Desta maneira, visualizamos posicionamentos diferentes no debate acerca da regularização do transporte realizado por vans e kombis.

No artigo intitulado *Alternativo, informal, irregular ou ilegal? O campo de lutas dos transportes públicos*, publicado no início dos anos 2000, Mamani faz uma previsão de que ao aceitar vans e kombis como transportes legais de passageiros, o sistema conduziria para uma quebra e deterioração do serviço regularizado. Isto prejudicaria não só as empresas, mas também os usuários.

Contudo, Mamani relata que, para Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), o transporte informal de certa forma sempre coexistiu com o transporte regulamentado nas cidades brasileiras. Inicialmente, o transporte informal atendia, principalmente, regiões de difícil acesso e que, em função disso, não eram contempladas com o transporte regular. Mas foi entre os anos de 1995 e 1996 que este serviço ganhou maior abrangência e passou então a estabelecer concorrência com as empresas de ônibus formais. (Ibid., p. 323)

Foi neste período que, no caso do Rio de Janeiro, as transformações no mercado de transporte urbano de passageiro ganharam destaque enquanto tema a ser debatido. Justamente

porque houve uma intensificação da presença dos transportes informais nas ruas. Para Araújo (2000), alguns fatores ajudam a explicar o crescimento do transporte ilegal, por exemplo: alta rentabilidade, boa aceitação pelos usuários e a organização daqueles que trabalham com esse tipo de transporte em categorias representativas.

Com a consolidação do mercado de transporte por vans no Rio de Janeiro, as discussões tornaram-se intensas, assim como as reivindicações por parte das empresas de ônibus regularizadas sobre o governo estadual e, em alguns casos, sobre o governo municipal. Dentre as exigências feitas pelas empresas estava a pressão para que os governos elaborassem uma estratégia de repressão ao transporte informal, visto até então como clandestino.

Esse clima de repressão e hostilidade para com o transporte informal incitou seus agentes a criarem órgãos representativos, tais como sindicatos, federações e confederações, tanto no âmbito municipal e estadual, como no âmbito nacional. Ou seja, o transporte informal passou a mobilizar-se de forma organizada, com o objetivo principal de conseguir operar legalmente em suas regiões.

São exemplos desses órgãos: Central das Cooperativas de Vans (CENTRALVAN), Confederação Nacional de Transporte Alternativo (CONVAN), Federação das Cooperativas de Transportes Alternativos (FCTA) e Sindicato dos Trabalhadores em Veículos de Transportes Alternativos do Rio de Janeiro (SINTRAL). A data de fundação dessas entidades varia entre 1996 e 1999, revelando assim a busca pela organização representativa dos atores envolvidos no transporte informal. (Ibid., p. 324)

Corresponde também ao mesmo período, exatamente em 26 de junho de 1996, a data de criação da primeira regulamentação sobre o uso de vans e similares na cidade do Rio de Janeiro. Essa regulamentação adotada pelo poder público municipal foi proveniente da pressão exercida pelos órgãos de classe e de operadores autônomos agrupados em associações, cooperativas e sindicatos.

O Decreto 14918 estabeleceu que a utilização de vans ficava restrita para o transporte escolar, de deficientes, turistas e quaisquer pessoas desde que para apresentações artísticas. Tal regulamentação determinou também que somente empresas e/ou autônomos associados em cooperativas poderiam realizar esse tipo de transporte. (Balassiano, op. cit., p.88)

Segundo Balassiano (Id.), em 1996 existiam 14 empresas de vans com licença para operar no município do Rio de Janeiro, contabilizando um total de 539 veículos. O que poderia ser considerado um exemplo de sucesso da operação de regulamentação do transporte realizado por vans. Mas, até os anos 2000, nem mesmo os órgãos públicos responsáveis pelos transportes municipal e intermunicipal sabiam como se dava a organização desse mercado de transporte alternativo. Por exemplo, faltavam informações básicas sobre quantas cooperativas existiam e sobre quantos veículos operavam diariamente na Região Metropolitana e na cidade do Rio de Janeiro.

Durante os anos 2000, as reivindicações dos representantes do transporte por vans permaneciam, pois seu objetivo principal era conseguir a legalização do serviço das vans enquanto transporte coletivo de passageiros em massa em trajetos municipais e intermunicipais, caracterizando-se como *lotação*. Isso porque, a regulamentação realizada pela Secretaria Municipal de Transportes da cidade do Rio de Janeiro – onde o serviço de vans foi formalizado somente em caso de turismo, shows, escolas, etc. – não atendia às demandas daqueles que operavam o sistema de vans e dos cidadãos que precisavam se deslocar pela cidade.

Dessa forma, os entraves a essa legalização mais ampla para o transporte por vans ainda permaneceram durante os anos 90. Um exemplo da permanência desses entraves acontecia no próprio governo estadual, através da Secretaria de Estado de Transportes, que entendia a regulamentação desse serviço de vans poderia representar uma concorrência desleal para as empresas de ônibus. Para Balassiano, o fato de haver posicionamentos

diferentes sobre a operação das vans, entre município e Estado no Rio de Janeiro, é reflexo da desorganização administrativa e da ausência de diálogo entre as duas esferas.

Aqueles que eram a favor da regulamentação das vans compreendiam que esse serviço deveria contribuir para a melhora do transporte coletivo de forma geral, podendo levar à diminuição do uso de carros particulares e à integração com modais diferentes. Além disso, acreditavam que a regulamentação seria uma garantia de segurança para os usuários das vans, pois poderiam ser estabelecidas rotinas de manutenção e fiscalização dos veículos, que passariam a ter que obedecer às mesmas normas e padrões pré-estabelecidos. (Ibid., p. 102)

Já os discursos contra a regulação do transporte até então clandestino giravam em torno, principalmente, da questão da desestruturação do sistema de transporte rodoviário de passageiros formalizado. Especialistas em transporte urbano, agentes de entidades representantes de empresas de ônibus e governantes das esferas municipais e estaduais enfatizavam sobre o risco de colapso de um sistema há anos baseado no padrão rodoviário por ônibus.

Apesar da falta de regulamentação, durante os anos 2000, o serviço de transporte feito por vans tornou-se cada vez mais presente nos municípios brasileiros. Uma pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2005, trouxe pela primeira vez informações sobre os tipos de transportes nos 5.564 municípios brasileiros. Divulgada anualmente, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic)³⁴ daquele ano revelou que em 2.911 municípios existiam serviço de transportes por vans, kombis, lotações, utilitários peruas, conforme suas denominações regionais ou locais.

No estado do Rio de Janeiro, em 2005, dos seus 92 municípios, 34 possuíam transporte por vans que trafegavam de forma informal. Esse número representava 36% do total e era o maior percentual entre os estados das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. A informalidade era uma característica marcante entre os municípios que contavam com esse serviço. Dessa forma, em cerca de 63% desses municípios o transporte realizado por vans operavam sem qualquer tipo de gerenciamento por parte do poder público.

Em janeiro de 2000, o então governador do Rio de Janeiro, Anthony Garotinho regulamentou o serviço de transporte alternativo rodoviário intermunicipal de passageiros, através de vans e kombis no estado. O Decreto 25955/00 instituiu esse novo modal enquanto integrante do Sistema de Transporte Público de Passageiros do Estado do Rio de Janeiro (STPP), sob regime de permissão, mediante prévia licitação, exclusivamente à pessoa física, desde que associada a uma Cooperativa de Transporte de Passageiros³⁵.

Na Baixada Fluminense, cada município elaborou sua própria regulação acerca do transporte alternativo em âmbito municipal, em períodos diferentes. Em Nova Iguaçu, onde os meios de transporte, sobretudo trens e ônibus, funcionavam em condições muito ruins (Maia e Rodrigues, 2009, p. 8-9), o transporte alternativo surgiu como uma alternativa para os deslocamentos dentro do próprio município. Isso porque havia pouca articulação e conexão entre os bairros de Nova Iguaçu através das linhas de ônibus regularizadas.

Dessa forma, a insuficiência de qualidade dos serviços prestados por determinadas empresas de ônibus criou grandes obstáculos para a locomoção de boa parte da população, principalmente, as que viviam em áreas periféricas³⁶ e de difícil acesso de Nova Iguaçu.

Além das viagens intramunicipais, as vans e kombis de Nova Iguaçu também realizavam itinerários intermunicipais, especialmente para a região central do município do

³⁴ Fonte: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2005/default.shtm> – Acesso em: 09/03/2015.

³⁵ Fonte: <http://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/230720/decreto-25955-00> – Acesso em: 10/03/2015.

³⁶ Periferia aqui entendida como um determinado território marcado por um conjunto de carências: *carência de serviços públicos básicos, de urbanização das áreas públicas, de titularidade da propriedade e de proximidade do mercado de trabalho, entre outras.* (Lago, 2006, p. 133)

Rio de Janeiro – já que havia uma grande desarticulação entre os modais formais do sistema de transporte de passageiros. Essas viagens intermunicipais eram realizadas em sua maioria por moradores de Nova Iguaçu em busca de empregos formais e melhores remunerações na região central do município do Rio de Janeiro.

Assim, como constataram Balassiano (1996) e Gwilliam (2001), a inexistência de uma rede de transportes legalizados eficaz, isto é, capaz de garantir o acesso da população a qualquer localidade urbana, propiciou o surgimento do transporte informal, operado por vans e kombis, em Nova Iguaçu. Em meados da década de 90, o transporte de passageiros realizados por esses modais apresentaram um crescimento significativo nas principais cidades brasileiras, inclusive em Nova Iguaçu.

Contudo, a regulamentação do transporte alternativo em Nova Iguaçu só foi aprovada pela Câmara Municipal em 25 de outubro de 2011. De autoria da ex-vereadora Professora Marli (PT), o projeto que institui o serviço de transporte alternativo de passageiros em veículos tipo van, kombi e similares foi aprovado com os votos favoráveis dos 18 vereadores presentes.

Desde 2005, o transporte alternativo de Nova Iguaçu funcionava por força de um decreto do Poder Executivo – instrumento que deixava os trabalhadores desse sistema muito inseguros. Segundo Wanderson Paulúcio³⁷, motorista de van em Nova Iguaçu desde 2005, essa insegurança era reflexo da instabilidade do decreto, pois o mesmo poderia ser derrubado a qualquer momento.

Contudo, dentro da lei nº 3723, de 14 de dezembro de 2005, havia um breve capítulo que regulamentava a permissão e a autorização para os serviços de transporte público, onde citava os transportes de natureza complementar, tais como vans e kombis que operavam no município. Embora não houvesse maiores detalhamentos sobre o transporte alternativo na região, essa lei estipulava que as permissões deveriam ter um prazo mínimo de dois anos e de no máximo quatro anos – podendo ser renovadas por igual período.

Entretanto, até 2011, Nova Iguaçu era a única cidade na Baixada Fluminense onde ainda não havia uma lei específica para a regulamentação do transporte alternativo. Em tramitação na câmara desde 2009, o projeto de lei n.º 251 visava atender às reivindicações de trabalhadores e representantes ligados ao sistema de transporte por vans e kombis. Para Wanderson Paulúcio, a principal reivindicação da época era por melhores condições de trabalho.

Segundo o vereador Carlos Ferreira³⁸ (PT), que votou em favor da aprovação do projeto, em 2011, existia cerca de 350 veículos, entre vans e kombis, realizando transporte de passageiros na cidade de Nova Iguaçu. Além disso, esse tipo de transporte empregava 700 motoristas, 700 cobradores e 50 fiscais e transportava, aproximadamente, 30 mil passageiros diariamente. Para Ferreirinha³⁹, tais números revelam a presença cada vez maior do transporte alternativo como um modal importante para o município e que, portanto, merece atenção por parte do governo municipal.

Seguindo o padrão definido pela legislação do município do Rio de Janeiro, a regulamentação das vans em Nova Iguaçu delimitava que todo operador do sistema deveria estar vinculado a uma cooperativa. Como relata Wanderson Paulúcio, as cooperativas de

³⁷ Entrevista concedida por Paulúcio, Wanderson. Entrevista II. [agosto de 2014]. Entrevistador: Ana Flávia Assumpção. Nova Iguaçu, 22/08/2014. 1 arquivo mp3. (60 min.).

³⁸ Entrevista concedida por Ferreira, Carlos. Entrevista III. [dezembro de 2014]. Entrevistador: Ana Flávia Assumpção. Nova Iguaçu, 29/12/2014. 1 arquivo mp3. (67 min.).

³⁹ Carlos Ferreira, o Ferreirinha, é vereador do PT em Nova Iguaçu, estando no quinto mandato consecutivo. Seu primeiro mandato de vereador foi em 1997. Sua história com o transporte rodoviário começou aos treze anos de idade, quando trabalhou como cobrador de ônibus na Viação São José, sendo mais tarde líder da oposição rodoviária em toda a Baixada. Fonte: Entrevista concedida por Ferreira, Carlos. Entrevista III. [dezembro de 2014]. Entrevistador: Ana Flávia Assumpção. Nova Iguaçu, 29/12/2014. 1 arquivo mp3. (67 min.).

Nova Iguaçu possuíam uma estrutura de organização que engloba diversos cargos, tais como: presidente, vice-presidente, tesoureiro, diretor administrativo, etc. Ou seja, as cooperativas representavam, através de sua organização, uma estrutura hierárquica e formal, onde esses representantes eram eleitos pelo conjunto dos associados para desempenharem determinadas funções.

A maioria dessas cooperativas foi fundada antes mesmo da existência da legislação municipal de Nova Iguaçu, como por exemplo, a DELTACOOP (1998), a Iguaçu Van (1996) e a COOPERMIC (1997). Esse fato revela não somente a existência do transporte operado por vans na cidade desde a década de 90, mas, sobretudo sua característica de organização em resposta à repressão exercida pelo poder público nesse período e visando a legalização da categoria.

Contudo, mesmo após a legalização do transporte alternativo em Nova Iguaçu, muitas pessoas operavam a margem da lei, atuando completamente independente e sem vínculo com qualquer cooperativa. Segundo Wanderson Paulúcio, as cooperativas determinavam e delimitavam seus territórios e itinerários, coibindo a entrada de autônomos nessas rotas pré-definidas, inclusive por meio de agressão física.

Para Cervero (2000), essa prática adotada pelas cooperativas em definir seus territórios tem um lado positivo baseado na imposição da ordem, que evitaria o caos generalizado. Para tanto, as cooperativas lançam mão de regulamentos próprios, consolidados através de acordos entre seus membros. Segundo Santos e Ramos (2000), a existência das cooperativas faz com que os serviços prestados pelo transporte alternativo sejam mais confiáveis, principalmente, na garantia de manutenção de seu funcionamento.

Wanderson Paulúcio explica que, para fazer parte de uma cooperativa, a pessoa interessada deveria comprar ou alugar uma vaga em cooperativas que tivessem o quadro de adesão fechado ou simplesmente procurar por cooperativas que tivessem vagas disponíveis. Além disso, qualquer pessoa poderia formar uma nova cooperativa e recorrer à legalização junto ao município. Ao fazer parte de uma cooperativa, o membro deveria pagar uma taxa de adesão e, posteriormente, pagar taxas mensais de manutenção.

Nas cooperativas de Nova Iguaçu, a maioria dos motoristas de vans eram os próprios proprietários do veículo. Mas havia também casos em que existiam mais cooperados do que veículos cadastrados em algumas cooperativas. Isso acontecia porque havia sociedades na compra do veículo ou, principalmente, havia motoristas contratados para dirigir a mesma van em turnos diferentes – sendo essa condição do entrevistado Wanderson Paulúcio, que divide os horários com o dono da van.

No dia 10 de março de 2013, o transporte alternativo ganhou novas diretrizes para a permanência da prestação do serviço em Nova Iguaçu. O prefeito Nelson Bornier (PMDB) decretou, entre outras coisas, que as vans passariam a ter que cumprir itinerários previamente estabelecidos. Tal medida visava reprimir a demarcação das rotas realizadas pelas próprias cooperativas de vans, bem como as brigas e discussões que giravam em torno dessa questão. E assim, reduzir o poder de atuação das cooperativas.

Além disso, nesse momento, foram criados selos, elaborada uma tabela de vistoria e definida a padronização de cores da frota de vans e Kombi que circulam na cidade, entre outras medidas. Mas, certamente a medida que mais impactou o funcionamento do transporte alternativo de Nova Iguaçu foi o fim do sistema baseado nas cooperativas. A principal justificativa do prefeito para essa extinção foi a de que as cooperativas exploravam o permissionário através de cobrança de taxas indevidas.

O objetivo final do governo com a extinção das cooperativas era evitar a existência de empresários ligados ao transporte alternativo de Nova Iguaçu, assim como reduzir a organização e representatividade do setor. Isso se daria através de uma permissão pessoal, sem que houvesse intermediários na relação prefeitura – operadores das vans, dificultando

assim a possibilidade de organização e representação reconhecidamente formal e regulamentada.

Contudo, segundo revelou o motorista de van Wanderson Paulúcio em entrevista à pesquisa, ele e muitos colegas de trabalho ainda continuam pagando uma taxa mensal à cooperativa nas linhas em que operam. Mas, tanto a cobrança de taxas por cooperativas quanto a própria existência dessas passaram a ser uma prática ilegal no caso de Nova Iguaçu. Entretanto, nem mesmo a determinação regulamentar, acerca da extinção das cooperativas e das taxas cobradas pelas mesmas, foi capaz de frear na prática sua atuação – conforme é relatado pelo entrevistado.

O governo da cidade de Nova Iguaçu com essa medida visava reduzir a capacidade de estruturação de arranjos de representação do setor. Em consequência, acabou provocando o enfraquecimento do poder de negociação do transporte alternativo enquanto classe junto aos órgãos municipais. Isso se deu mesmo no cenário atual em que as cooperativas continuam a existir ilegalmente, pois existem apenas na relação com os donos e motoristas de vans, não tendo mais reconhecimento e canais de diálogo oficiais com a esfera governamental.

Em relação às características operacionais, em 2007, o então prefeito Lindberg Farias (PT) decretou – antes de mesmo da regulamentação do transporte alternativo – que cabia ao Poder Executivo Municipal destinar área exclusiva para o embarque e desembarque de passageiros do sistema complementar de transporte, nas ruas, avenidas e vias expressas do município de Nova Iguaçu⁴⁰.

Na prática, esse é mais um exemplo de regulações descumpridas no cotidiano da cidade atualmente. Segundo Wanderson Paulúcio, o transporte alternativo possibilita ao usuário embarcar e desembarcar em qualquer lugar ao longo do trajeto percorrido pelas vans. Ou seja, apesar da existência de uma regulamentação o transporte realizado por vans em Nova Iguaçu é reconhecido por sua flexibilidade.

Outra característica operacional do transporte alternativo da cidade de Nova Iguaçu é a existência de terminais, onde os operadores das vans se concentram para esperar os usuários. Esses terminais podem ser de propriedade de alguma cooperativa ou pessoa privada, podem ser alugados ou podem ainda serem estabelecidos em locais públicos, tais como ruas, avenidas e praças. Dois terminais de vans são bastante conhecidos atualmente em Nova Iguaçu: o terminal que funciona na rua, próximo ao supermercado Guanabara (Avenida Marechal Floriano Peixoto, nº 1552) e o terminal localizado em um terreno na Rua Sebastião Herculano de Mattos – ambos no centro de Nova Iguaçu.

Alguns trabalhadores do sistema de transporte alternativo têm suas atividades diretamente relacionadas ao espaço do terminal. Segundo Wanderson Paulúcio, despachantes são contratados para operar a organização dos terminais, além de pessoas para controlar as filas das vans e ordenar as saídas das mesmas. Há ainda pessoas, em geral homens com idade entre 16 e 30 anos, que tem a função de atrair usuários para utilizarem o serviço. Araújo (2000) denomina esses trabalhadores como *chamadores* ou *cameladores*, e geralmente estão presentes nos próprios terminais ou nos pontos de ônibus convencendo passageiros a embarcar nas vans e kombis do transporte alternativo.

Wanderson Paulúcio também relata que em cada van existe um *trocador*, cuja função é recolher o valor da passagem dos usuários e também anunciar, através de gritos, o itinerário realizado pela van em que está trabalhando. Dessa forma, podemos visualizar que, desde os anos 90 até os dias atuais, o transporte realizado por vans e kombis em Nova Iguaçu sofreu uma incrementação e crescimento de uma estrutura física, organizacional e de relações de

⁴⁰ Fonte: <https://www.leismunicipais.com.br/a/rj/n/nova-iguacu/lei-ordinaria/2007/387/3863/lei-ordinaria-n-3863-2007-autoriza-o-executivo-municipal-a-destinar-pontos-sinalizados-com-placas-para-embarque-e-desembarque-de-passageiros-do-sistema-complementar-de-transporte-na-cidade-de-nova-iguacu-rj-e-da-outras-providencias?q=transporte> – Acesso em: 13/03/2015.

trabalho, que transpuseram esse modal da categoria *clandestino* para ser reconhecido como *transporte complementar*.

Além disso, a formalização do transporte por vans e kombis em Nova Iguaçu, trouxe para o debate a necessidade de se ter não somente uma malha viária eficiente, mas também transportes acessíveis. Ou seja, transportes com valor tarifário equivalente com os serviços prestados, que tenham possibilidade de integração com diversos modais de transportes, que circulem com frequência e pontualidade regulares, entre outras características fundamentais para que possam ser considerados meios de transporte de qualidade.

Para as empresas de ônibus, o surgimento e a regulamentação do transporte alternativo contribuíram para uma mudança no mercado de transporte rodoviário de passageiros. Até os anos 90, esse mercado mostrava-se praticamente estável, mas com a chegada das vans e kombis acirrou cada vez mais um cenário de competição e de queda da demanda de deslocamentos feitos por ônibus – dando início a crise do transporte urbano.

Já nos anos 2000, os transportes alternativos tornaram-se bastante comuns nas grandes cidades, tendo se desenvolvido expressivamente durante a década de 90 no Rio de Janeiro e em diversas cidades pelo Brasil. Segundo o já citado estudo do IBGE (Minc 2005), a presença dos transportes alternativos em municípios diferentes estava diretamente ligada ao tamanho das suas populações, isto é, quanto maior a população, maior o número de municípios que contam com esse serviço de transporte.

2.3 – As empresas de ônibus da Baixada Fluminense e as estratégias de aproximação com os usuários do sistema: respostas ao avanço do transporte alternativo

Como vimos, as décadas de 80 e 90 representaram momentos difíceis para as empresas de ônibus do Rio de Janeiro. Neste período, aconteceu o processo de encampação, no qual o governo estadual encampou 16 empresas de ônibus que atuavam na capital e na Região Metropolitana. Além disso, houve também a emergência e a expansão do transporte alternativo, atuando como concorrente do transporte coletivo por ônibus.

Esses acontecimentos impactaram negativamente as empresas de ônibus, ocasionando assim uma redefinição em toda estrutura do sistema. Como resposta à crise desencadeada entre os anos 80 e 90, as empresas de ônibus que operavam nos municípios da Baixada Fluminense desenvolveram uma estratégia de atuação baseada na aproximação com os usuários das linhas municipais e intermunicipais da região.

Desta forma, estes usuários passaram a ser vistos como clientes e suas demandas passaram a ser ouvidas. Esta proximidade das empresas prestadoras de serviços de transporte de passageiros e seus clientes tinha como objetivo fortalecer as empresas e reestabelecer sua hegemonia enquanto modal, frente ao esfacelamento do sistema. Iniciava-se assim um processo de racionalização dessas empresas.

Segundo Fernando Castro, as empresas de ônibus da região elaboraram estratégias de posicionamento, visando garantir seu papel como protagonistas no que tange aos deslocamentos urbanos. Para tanto, era necessário investir em um processo de (re) construção de suas imagens e de suas formas de se relacionar com seus usuários.

A transição para um novo ajuste de marca e de posicionamento pode ser observada através de ações pontuais que foram sendo adotadas ao longo da década de 90 e relatadas em matérias de edições da Revista Linha de Notícias, do sindicato SETRANSPANI. A edição de dezembro de 1997 traz uma matéria intitulada *0800: uma forma de aproximação com o cliente*, onde relata a experiência – apresentada como inovadora – implantada por algumas empresas de ônibus da Baixada Fluminense, de serviço telefônico para atender os usuários, seja por meio de reclamações, críticas, sugestões e elogios. Três importantes empresas, que

operam até hoje, adotaram esse serviço na década de 90: Evanil Transportes e Turismo, Transportadora Tinguá e Transportes Flores.

Segundo Marcelo Feitoza de Oliveira⁴¹, funcionário na época do Departamento de Estatística da empresa Evanil, esse serviço de atendimento via telefone 0800, além de aumentar o número de ligações recebidas, trouxe informações bastante relevantes para a empresa. Oliveira acredita que, através deste contato empresa-usuários, aumentou a confiança nas atividades e operações prestadas pela Evanil e isto foi crucial para retomada da hegemonia no setor de transportes públicos pelas empresas de ônibus.

Cláudio Manoel Moreira (gerente da empresa Tinguá) e Luiz Gustavo Braga Silva (gerente de tráfego da empresa Flores) também afirmaram nessa mesma entrevista que suas empresas receberam um número significativo de ligações para o serviço 0800. No caso da Tinguá, o serviço foi implementado no dia 16 de outubro de 1997, e até o dia 31 de outubro daquele mesmo ano, a empresa havia recebido 63 ligações, entre elogios, reclamações e sugestões. Já na Flores, o serviço 0800 recebeu 102 chamadas apenas nos 11 primeiros dias de funcionamento.

O serviço era defendido pelas empresas como um instrumento de participação do usuário, que visava não somente ouvir o cliente, mas também buscar atender às suas necessidades. Para as três empresas que criaram o serviço 0800, o objetivo apresentado era a possibilidade de melhorar a qualidade de questões relacionadas às operações de cada empresa, como por exemplo, escalonamento de horários, manutenção dos carros, comportamento dos profissionais, operacionalização da frota por cada linha operada, etc. Contudo, o objetivo final das mesmas era alavancar o transporte por ônibus frente ao crescimento das vans e kombis como opções de transporte coletivo.

Além do serviço telefônico gratuito, algumas empresas de ônibus da Baixada Fluminense investiram em jornais de bordo disponibilizados para seus usuários. Este outro serviço de comunicação também foi utilizado pelas empresas durante os anos 90, após experiência com a edição de jornais voltados para os funcionários. Neste período, as empresas passaram a se empenhar no desenvolvimento de um trabalho de comunicação cada vez mais intenso juntos aos seus clientes – como uma estratégia de posicionamento para conter os avanços do transporte alternativo, já então identificado como concorrente direto das empresas de ônibus.

Estes jornais, que começaram a ser publicados na década de 90, faziam parte de um conjunto de ações cujo objetivo era a retomada do papel hegemônico do transporte de passageiros por ônibus, através de tentativas de maior aproximação das empresas com os usuários de seus serviços. Dentre estas ações, além dos já citados serviços de atendimento gratuito para reclamações, sugestões e elogios, através de telefones 0800, foram relatados na Revista Linha de Notícias, na edição de janeiro de 1999, programas de visita dos clientes às garagens das empresas e os jornais de bordo institucionais.

Esses jornais tinham como objetivo fornecer ao leitor informações sobre a empresa e falar das novidades implantadas para oferecer serviços de melhor qualidade, em detrimento ao serviço ofertado pelas vans e kombis que operavam na região. Os jornais de bordo da época comumente traziam também seções nomeadas de utilidade pública, esclarecimentos sobre as leis que regem o setor de transporte por ônibus, partes destinadas à passatempos e curiosidades, entre outros assuntos.

O primeiro jornal de bordo criado no Rio de Janeiro por uma empresa de transporte urbano foi o *Evanil Informa*, editado pela Evanil Transportes e Turismo – empresa filiada ao sindicato SETRANSPANI. A primeira edição foi publicada em 1997 e tinha o formato de um

⁴¹ Entrevista publicada na Revista Linha de Notícias, dez. 1997.

folheto com pequenos textos, visando ao fácil e rápido manuseio pelo leitor durante as viagens feitas de ônibus.

Na época, a Evanil teve o reconhecimento de sua iniciativa por entidades de comunicação social, como por exemplo, o CONRERP (Conselho Regional de Profissionais de Relações Públicas). Este conselho concedeu à Evanil o Prêmio Ideias, por suas ações junto aos clientes, com destaque para o jornal *Evanil Informa*. (Linha de Notícias, jan. 1999) Seguindo o exemplo da Evanil, outras empresas da área de atuação do SETRANSPANI também criaram seus próprios veículos de comunicação com o cliente.

A Transportadora Tinguá começou a distribuir seu próprio jornal a partir de agosto de 1998, o *Tinguá na Linha*. Este jornal seguiu os mesmos moldes do jornal publicado pela Evanil, incluindo a possibilidade dos usuários realizarem um cadastro nas empresas para receber as publicações em casa. Juntamente com os serviços de telefone 0800 e os jornais de bordo, a década de 90 também foi marcada por uma série de pesquisas de opinião realizadas pelas próprias empresas de ônibus da Baixada Fluminense com os seus clientes.

Estas pesquisas estavam alinhadas as práticas de melhoria nos canais de comunicação das empresas com os usuários do transporte por ônibus. Assim, em 1998, a Evanil realizou, através de uma publicação em seu próprio jornal, uma pesquisa de opinião sobre a empresa e os serviços por ela prestados. Outra empresa de ônibus da Baixada Fluminense, a Turismo Trans1000, também realizou este tipo de pesquisa pioneiramente ainda em 1996. Para tanto, contratou dez estudantes universitários, com experiência em pesquisa de opinião, para atuarem junto ao público usuário do transporte coletivo na época.

Em pontos previamente estabelecidos, os pesquisadores trabalharam durante 15 dias e chegaram a entrevistar 3 mil passageiros. O objetivo principal desta pesquisa, segundo a empresa, era ouvir a opinião dos clientes a fim de promover ações voltadas para a melhoria da qualidade nos serviços oferecidos. Os resultados da pesquisa foram publicados na Revista Linha de Notícias, na edição de maio/junho de 1996, e revelam não apenas pontos positivos, mas também as críticas em relação à empresa.

Entre os dados obtidos através da pesquisa, podemos destacar a boa avaliação dos usuários sobre a postura profissional e as normas de segurança adotadas pela Trans1000 – 88% dos entrevistados avaliaram esses aspectos como adequados. Em relação às críticas, elas basicamente concentraram-se na quantidade de ônibus nas linhas e nos horários e linhas administradas pela empresa. 70% dos entrevistados responderam que o número de ônibus é insuficiente para atender ao fluxo de passageiros, principalmente nas linhas que atendem o município de Queimados e a periferia de Nova Iguaçu. (Linha de Notícias, mai./jun. 1996)

Assim, com base nesses dados apontados pela pesquisa, a Trans1000 elaborou, ainda em 1996, um plano de ação para a empresa. Entre as medidas que compunham esse plano estava o Programa de Desenvolvimento para a Qualidade de Vida, cujo propósito era melhorar o tratamento dados aos passageiros pelos funcionários através de uma medida de reciclagem de treinamento de todos os funcionários.

A finalidade tanto das pesquisas de opinião, como dos jornais de bordo e dos serviços telefônicos 0800, era fortalecer a imagem do transporte por ônibus, bastante afetado pelo processo de encampação e pelo crescimento do transporte alternativo. Para tanto, as empresas buscavam estreitar sua relação (através dos funcionários) com os clientes/usuários.

Além disso, algumas empresas de ônibus atuavam em obras na melhoria das estradas, muitas ainda de chão, sem asfalto e sem saneamento. Esta prática, já recorrente entre as empresas desde a década de 50, pretendia também melhorar a qualidade da relação com os clientes e de oferecer um serviço de transporte com maiores condições de funcionamento. Contudo, o resultado final era projetar uma imagem positiva das empresas de ônibus em comparação com o transporte alternativo, cuja imagem era de um serviço desorganizado, precário e irregular.

Um exemplo deste trabalho realizado nos anos 90 é o da Salutran Serviço de Auto Transportes. A empresa, que hoje faz parte do Grupo Master – importante grupo da Baixada Fluminense que opera, além da Salutran, a Transportes Master – asfaltava e saneava as ruas por onde seus ônibus circulavam em Nova Iguaçu. Como pode ser visto na publicação a seguir da Revista Linha de Notícias de 1991.



Trabalhando com você!

Para poder oferecer qualidade de transporte, a Salutran deu aos seus usuários também melhor qualidade de vida, asfaltando e saneando ruas como esta em Nova Iguaçu

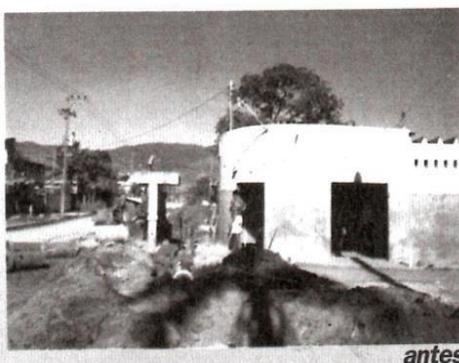


Figura 10 – Matéria publicada na Revista Linha de Notícias, no ano de 1991: As ruas – ainda de chão e sem saneamento – permaneciam como uma dificuldade de operação encontrada pelas empresas de ônibus durante a década de 90

Através dos exemplos de estratégias de comunicação utilizados pelas empresas de ônibus, a partir dos anos 90, podemos concluir que o objetivo destas era de recuperarem sua

posição hegemônica no mercado de transporte de passageiros, através do estabelecimento de canais de diálogo e de aproximação com seus clientes. Para tanto, as empresas passaram a construir formas de divulgação de suas ações, como, por exemplo, a criação de suas revistas de bordo e até as próprias matérias publicadas na revista do SETRANS PANI.

Estas estratégias faziam parte do planejamento de racionalização e de garantia de poder pelas empresas de ônibus em um cenário afetado pela concorrência direta de vans e kombis. A tática adotada por muitas empresas da Baixada Fluminense visavam o (re) posicionamento no mercado e a (re) criação de sua imagem, sempre em oposição àquilo que representava o transporte alternativo: deficiente, fraco, incerto e desordenado.

Ou seja, adotadas em conjunto, as ações exemplificadas acima foram estratégias políticas adotadas para que as empresas assegurassem a eficácia de seus discursos públicos, de forma a construir a imagem que desejavam: empresas proativas, eficientes em resolver problemas próprios e da sociedade, disponíveis em escutar a opinião dos clientes, inovadoras, etc. Com isso almejavam manter-se no topo entre os modais mais utilizados pela população para se deslocar, assim como consolidar uma imagem bem definida e oposta a do transporte alternativo.

Este processo de (re) construção de imagem das empresas de ônibus fazia parte de um contexto político maior e mais conturbado. Como vimos, a década 90 foi marcada pela eventual perda de mercado dessas empresas, ocasionada pela concorrência com outros tipos de modais, inclusive pelo sistema de transporte alternativo feito por vans e kombis.

Sendo assim, o reposicionamento das empresas pode ser visto como uma atitude estratégica e, acima de tudo, necessária para que se mantivessem solidamente no sistema de transporte de passageiros. Analisar tais ações nos faz compreender o posicionamento e as tentativas de manutenção do poder hegemônico exercido pelas empresas de ônibus.

Isto significa dizer que as ações desenvolvidas por estas empresas nesta época possuíam como objetivo último sua recolocação no mercado, face ao surgimento de novos concorrentes e as dificuldades políticas por elas enfrentadas. Isto é, não eram apenas ações pontuais de marketing e propaganda, por exemplo, mas, sim, estratégias bem definidas para alavancarem sua atuação em um cenário cada vez mais competitivo.

2.4 – Desafios e possibilidades de superação da crise do transporte de passageiros por ônibus em Nova Iguaçu

Como consequência da crise, as empresas privadas de transporte urbano de Nova Iguaçu tiveram seu legado ameaçado. Os usuários dos ônibus passaram a se deslocar através de vans e kombis que, até então, prestavam um serviço irregular na cidade. Mas também através de transporte individual motorizado, que também sofreu uma fase de aumento em meados da década de 90.

Com uma política de atração de investimentos para a indústria automobilística no Brasil, a produção de automóveis e motos triplicou nesse período. A partir disso houve também a realização de políticas de estímulos às vendas e à utilização desses modais, como por exemplo, redução da carga tributária e expansão de acesso ao crédito.

Dessa forma, na medida em que o uso do transporte individual ia crescendo, durante os anos 1990, a demanda do transporte público ia sofrendo frequentes quedas. Em relação a esse tema, o estudo *Tarifação e financiamento do transporte público urbano*⁴², desenvolvido pelo IPEA, apresenta algumas reflexões importantes sobre as causas e consequências da crise do transporte coletivo, analisando o círculo vicioso que tem favorecido o transporte privado.

⁴² Nota Técnica IPEA número 2 – *Tarifação e financiamento do transporte público urbano* – Brasília, julho de 2013. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/altosestudios/Reunioes/reunioes-2014/10a-reuniao-7-5-14-mobilidade-urbana-renato-balbim/nota-tecnica-2-2013-ipea> – Acesso em: 25/06/2015.

O estudo aponta a existência de uma política de investimentos e incentivos do Estado que beneficia o transporte privado e desestabiliza o transporte público, favorecendo o aumento das tarifas, diminuindo o número de passageiros e estimulando que os mesmos migrem para o transporte privado ou para o transporte alternativo – esse último com tarifas mais baixas. Como demonstra o estudo do IPEA:

Alguns estudos tem apontado, ao longo das últimas décadas, a adoção de políticas e investimentos que priorizam o transporte privado em detrimento do transporte público, ocasionando sistemático encarecimento das tarifas praticadas. Aliado ao barateamento dos meios de transporte privado (automóveis e motocicletas) e ao aumento de renda da população observado na última década, esse encarecimento do transporte público prejudica a sua competitividade, acarretando a perda de passageiros que estão migrando para outros modos de transporte.
(Tarifação e financiamento do transporte público urbano, p. 2)

Assim, o grande desafio para superação da crise dos transportes coletivos por ônibus era, primeiramente, recuperar e desenvolver esse setor. Segundo Aragão et al. (2004), para vencer a crise seria necessário planejar uma *política de recuperação e desenvolvimento do setor empresarial de transporte público*. Uma vez que o desmantelamento desse setor acarretaria um enorme prejuízo econômico e financeiro para a cidade, além de problemas de infraestrutura urbana.

Como veremos mais adiante, o sistema de transporte por ônibus em Nova Iguaçu ainda é baseado em permissões (sem haver concorrência por licitações). Tal fato contribuiu significativamente para a formação de alguns oligopólios de empresas que passaram a dominar o transporte público local. O conforto político alcançado por essas empresas dificultou a alavancada na modernização do sistema, o que acabou por estimular alguns dos fatores que propiciaram a crise: emergência do transporte informal e aumento do uso de automóveis particulares, em oposição ao transporte coletivo por ônibus.

Estes fatores eram vistos como ameaças a hegemonia do ônibus no setor de transporte de passageiros, mas foram também estimuladores de mudanças extremamente necessárias para a manutenção do poder das empresas de ônibus. Contudo, o maior contribuinte para a configuração do cenário de crise foi o modelo de regulação em vigor. Isto porque a ausência de contratos formais com prazos previamente estabelecidos desestimularia, por exemplo, ações voltadas para inovação, eficiência e qualidade nas empresas com atuação no município.

Dito isso, era possível compreender este momento de crise também como um momento de oportunidade. Principalmente, como uma oportunidade de redefinição jurídico-institucional do sistema, possibilitando uma transformação nas relações entre o poder público e os agentes privados. Ou seja, a crise poderia criar um ambiente favorável para promoção de uma ruptura com as formas tradicionais de regulação das empresas de transporte de passageiros por ônibus.

A partir dos anos 1990, o setor de transporte urbano destacou-se por meio de uma abordagem enquanto negócio e força mercadológica. Isto é, as empresas de ônibus seriam vistas como um empreendimento, na medida em que prestavam um serviço de transporte para os deslocamentos da população. Nesta visão, o conjunto formado pela população urbana eram clientes desse negócio.

Além disso, o transporte urbano por ônibus também foi construído no Brasil como um setor que tenderia naturalmente a criação de monopólios empresariais – como de fato acabou se constituindo no caso de Nova Iguaçu. Isto seria justificado, pois a competição nesta situação não resultaria em uma otimização dos recursos, chegando mesmo a ser predatória para manutenção do sistema.

Como vimos, os primeiros sintomas da crise dos transportes urbanos foram a queda na demanda de passageiros e, conseqüentemente, de produtividade das empresas de ônibus. Por sua vez, tais fatores desencadearam crescentes aumentos dos custos e de subsídios dos governos para o setor de transportes. Segundo Santos e Orrico Filho (1996), estes acontecimentos promoveram a introdução de um debate sobre a necessidade de promoção de aspectos de competitividade objetivando a constância em racionalidade e eficiência nesse setor.

Isto porque, nessa perspectiva, os monopólios formados pelas empresas de ônibus em Nova Iguaçu, por exemplo, levariam à queda na produtividade através da ausência de competição no mercado. Desta forma, o cenário se constituiria cada vez mais na precariedade operacional. A regulação baseada em permissões era compreendida como favorável aos interesses das empresas em oposição à necessidade da população.

Sendo assim, a concentração empresarial característica do setor precisava ser repensada a partir da proposição de um novo modelo de regulação. Alguns autores, como por exemplo, Aragão (1996), Santos e Brasileiro (1996), Santos e Orrico Filho (1996), Gomide (1998), entre outros, além de entidades e representantes do setor apontam que a crise dos transportes públicos não foi um acontecimento isolado em determinada cidade ou estado. Na verdade, essa era uma crise que afetava o setor em todo o Brasil.

Neste estudo, buscamos analisar a crise para o caso de Nova Iguaçu, com extensão inevitável para o que ocorria também em outros municípios da Região Metropolitana. Em Nova Iguaçu, as empresas de ônibus durante os anos 90 passaram a adotar mecanismo de comunicação objetivando maior aproximação com os seus usuários e assim superar a crise desencadeada pela perda de uma parcela significativa de passageiros para o transporte coletivo por vans e kombis. Segundo o sociólogo Carlos Alberto Rabaça, em entrevista à Revista Linha de Notícias de agosto de 1998, o sistema de transporte rodoviário por ônibus precisava trabalhar sua imagem junto aos funcionários e aos usuários, com a finalidade de estreitar laços com esses atores e atraí-los para a utilização dos ônibus como meio de transporte e, conseqüentemente, retomar o crescimento de sua demanda.

A imagem da uma empresa poderia ser trabalhada através da criação de uma mídia própria – informativos ou jornais –, cujo objetivo era manter usuários e funcionários informados sobre o que a empresa vem fazendo, por exemplo: projetos comunitários, eventos, lançamento de novos equipamentos, diversificação de serviços, etc. As empresas tentavam também procurar se integrar com as comunidades, através de associações de moradores, subprefeituras e demais entidades representantes destas comunidades por onde operam as linhas de ônibus de uma determinada empresa.

Para Rabaça, isso deveria ser feito, pois as comunidades são peças fundamentais para a operação do serviço de transporte de passageiros. São em suas ruas que circulam os ônibus, são seus moradores que precisam ter suas necessidades atendidas, principalmente o deslocamento casa – trabalho – casa. Desta forma, as empresas deveriam, por exemplo,

participar de reuniões destas entidades em sua área de atuação, além de incentivá-las a conhecer e cooperar com as iniciativas do setor.

Todas estas ações tinham como finalidade a superação da crise através da integração cada vez maior entre as empresas de ônibus e os usuários, de modo a fortalecer a imagem do setor junto à opinião pública. A entrada de novos atores no cenário deste setor na Região Metropolitana do Rio de Janeiro – vans e kombis – trouxe um caráter emergencial a essa divulgação e diálogo com os usuários dos ônibus – como uma solução proposta pelas próprias empresas de ônibus.

Neste novo canal estabelecido entre empresas e clientes, aquelas buscavam enfatizar que operavam um serviço legal, fiscalizado pelo poder público, cumprindo com suas obrigações fiscais e de responsabilidade civil. Tudo isso em detrimento ao serviço até então informal e irregular operado por vans e kombis pela cidade do Rio de Janeiro e de municípios próximos. Ou seja, para sair da crise as empresas não podiam mais agir como de costume e, portanto, precisavam requalificar sua imagem no mercado cada vez mais concorrido.

Além destas iniciativas, as empresas de ônibus juntamente com gestores e instituições públicas iniciaram um debate acerca da integração entre diferentes modais – a saber, ônibus, metrô, trens e barcas – como uma forma de manter a atratividade dos usuários por esses transportes formais e uma tentativa de frear o crescimento do transporte clandestino. Como veremos mais adiante, a discussão sobre a promoção da integração dos modais ganhou destaque em uma tentativa de superação da crise, através do resgate da imagem e da notoriedade do sistema de transporte de passageiros por ônibus.

Contudo, as soluções para crise foram além das ações implantadas pelas próprias empresas. Era necessário reformular também a organização tradicional das empresas e o modelo de regulação do setor pelo Estado. Isto significa dizer que, para enfrentar a situação, o relacionamento entre o poder público e as empresas de ônibus também deveria ser modificado, assim como promover um ambiente competitivo como forma de produzir um serviço mais eficiente.

Segundo Gomide e Orrico Filho (2004), o momento de crise demandava uma nova ordem econômica de produção dos serviços baseada na competição e na maior eficiência em operação e produtividade do setor. Além disso, as empresas precisariam também modernizar sua gestão, remodelar a relação entre elas e as instituições públicas que regulam os serviços por elas prestados e redefinir as competências referentes a cada um destes atores.

Na visão de Aragão e Santos (2004), um novo modelo de regulação proposto pelo Estado deveria estar atento ao não comprometimento das finanças públicas, assim como em ajudar o desenvolvimento do setor. Para estes autores, o poder público deveria ter uma forte presença na nova regulação, através da definição de suas regras e da articulação dos diferentes atores envolvidos neste processo.

Neste sentido, o poder público deveria ser fortalecido de forma a tornar a nova regulação o mais eficiente possível e garantir a segurança do negócio para o setor em questão. A função dos órgãos públicos deveria ser de fiscalização da prestação do serviço e das atividades associadas, buscando evitar a abertura de espaços para competições desleais, como no caso das vans e kombis ilegais.

Portanto, o processo de modernização do setor de transporte por ônibus e de superação da crise estavam intrinsicamente ligados a uma mudança regulatória, permeada pela busca pela eficiência e por competitividade. Havia a necessidade também de se abolir os privilégios até então garantidos aos grupos empresariais deste setor e, assim, construir espaços de competição na prestação dos serviços, visando à melhoria interna para que pudessem concorrer tanto com outros modais quanto com o transporte clandestino.

A partir da compreensão da problemática da crise, bem como de suas causas e das possibilidades para alcançar a solução, podemos analisar as propostas acerca de um novo tipo

de relacionamento entre o poder público e as empresas de ônibus. Como veremos no próximo capítulo, no caso de Nova Iguaçu era preciso pôr em prática as diretrizes das leis, que tratavam de licitações e concessões, há muitos anos proteladas pelo governo municipal. Assim, isto se daria principalmente pela introdução da contratação via concorrência pública, por meio de processos de licitação com base em critérios econômicos previamente definidos, com objetivo de conceder à iniciativa privada a prestação do serviço de transporte de passageiros por ônibus.

CAPÍTULO III – PILARES REGULATÓRIOS DO SETOR DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS POR ÔNIBUS EM NOVA IGUAÇU

Como apontado acima, o transporte de passageiros por ônibus na Baixada Fluminense e, especificamente, em Nova Iguaçu vem sofrendo um processo de transformação e estruturação desde a década de 50. Apesar das dificuldades enfrentadas pelo setor nesse período, como por exemplo, o crescimento do transporte alternativo na região, as empresas de ônibus desenvolveram diversas ações visando garantir a sua própria hegemonia.

Contudo, a trajetória de consolidação da hegemonia das empresas de ônibus no setor de transportes urbano coletivos em Nova Iguaçu está baseada em um contexto de políticas regulatórias específicas que dão conta, não somente da ascensão, mas também do crescente controle exercido pelos ônibus nos transportes coletivos. Esta trajetória, construída ao longo do século XX, estabelece também a importância política desse setor nas fundamentais questões de ordem urbana.

Assim, as políticas voltadas para o setor passam cada vez mais pelo aval das próprias empresas de ônibus, através de seus grupos concentrados e hegemônicos no transporte municipal e intermunicipal, representados por um sindicato forte e consolidado. Ao longo dos anos, o setor visou, sobretudo, ampliar as articulações e relações com os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, buscando mecanismo que garantissem a rentabilidade dessa atividade econômica.

3.1 – Modelo de permissões: décadas de sobrevivência

Passados os anos iniciais de surgimento das primeiras empresas de ônibus na Baixada Fluminense, o setor de transporte rodoviário de passageiros começou um processo de regulação durante a década de 50. Esse processo foi impulsionado pela criação de entidades representativas do setor: Sindicato dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários de Nova Iguaçu (STTR-NI) e Associação Profissional das Empresas de Transportes Rodoviários de Nova Iguaçu (SETRANSPANI).

Isto porque, apesar terem sido criadas nos anos 50, estas entidades trouxeram certo grau de organização e de estruturação para o sistema de transporte coletivo realizado por ônibus. Assim, este serviço era regulado através de um sistema de permissões, baseado em autorizações para operações de transportes, que não possuíam prazos determinados e nem contratos formalizados entre o poder público e as empresas prestadoras do serviço.

No caso de Nova Iguaçu, as permissões dadas às empresas que operavam o transporte de passageiros não tiveram origem em processos de licitações, concorrência ou em qualquer tipo de decisão do poder público com base em critérios pré-estabelecidos. Na verdade, o que aconteceu foi a manutenção das empresas ou grupos econômicos que já atuavam na prestação do serviço na região.

Desta forma, quando uma nova linha de ônibus era criada, a operação da mesma deveria ser realizada por uma empresa que já possuísse atuação na área atendida pela nova linha. Contudo, durante muito tempo, as próprias empresas de ônibus criavam e planejavam como funcionariam as novas linhas. Estas novas linhas eram criadas visando seus interesses específicos e a prefeitura, através da Secretaria de Transportes, apenas era comunicada para que então fornecesse uma autorização formal.

Foi assim que se formaram os monopólios espaciais pertencentes a cada empresa do município. Isto é, a cidade foi dividida informalmente em áreas onde cada empresa operava as linhas que por elas circulavam. Por exemplo, a Transportadora Tinguá, que realizava operações no bairro de mesmo nome, e a empresa Nova Iguaçu Turismo e Viação – conhecida

pelo nome Niturvia –, que realizava viagens municipais nos bairros centrais de Nova Iguaçu, como K-11 e Centro.

Apesar da constituição desses monopólios espaciais ter se iniciado de maneira informal, o que se vê até os dias de hoje no município é a consolidação e a manutenção dos mesmos. Salvo raras exceções, decorridas principalmente pela extinção de algumas empresas, as linhas permanecem distribuídas de acordo com a dominância de determinada empresa na área ou bairro específico. Isto nos faz concluir que, desde o início da circulação dos ônibus em Nova Iguaçu, não existiam estudos técnicos substanciais que indiquem a melhor solução para a distribuição das linhas no município.

Conforme afirma Fernando Castro, as permissões eram renovadas sem fundamento em qualquer critério técnico ou econômico. Além disso, segundo o ex-superintendente do TransÔnibus, não havia nenhum tipo de verificação, por parte do município, para avaliar se as empresas estavam prestando o serviço de forma satisfatória. Fernando Castro ressalta que esta avaliação era comumente realizada pelas empresas através de pesquisas com os usuários de seus ônibus, sobretudo durante a década de 90.

Como já vimos, foi durante a década de 90 também que Nova Iguaçu – assim como outros municípios do Brasil – acompanhou a presença cada vez maior do transporte até então ilegal ou clandestino realizado por vans ou kombis. A década de 90 foi realmente um período de mudanças importantes para o setor de transporte coletivo de passageiros, pois foi a partir desse momento que começou o movimento de redefinição do modelo de regulação vigente que dava conta das relações entre o poder público e os agentes da esfera privada.

Como veremos adiante, o modelo baseado em permissões perdura durante décadas em Nova Iguaçu. Apesar da regulamentação federal sobre o sistema de concessões ter se iniciado nos anos 90, o primeiro momento importante para a superação das permissões para operação das linhas de ônibus no município se dá somente em 2005 – sendo que a efetivação da extinção desse sistema só viria acontecer dez anos depois da criação da lei municipal que trata do novo modelo de concessão do sistema.

3.2 – Momento de transição: das permissões à criação da lei que regulamenta as concessões

Nos anos 90, uma nova legislação passou a vigorar no Brasil tratando especificamente da prestação dos serviços públicos, como, por exemplo, os transportes coletivos urbanos. Esta nova legislação apresentou-se em duas leis: a lei n.º 8.666/93⁴³ e a lei n.º 8.987/95⁴⁴ – que dizem respeito sobre as concessões de determinados serviços.

Ambas as leis representam a redefinição das relações entre o poder público e os agentes privados. Isto significa, na prática, o início de um processo de consolidação de um relacionamento mais formal entre o Estado e a iniciativa privada, através do processo de determinação de contratos legais. Como consequência deste novo modelo de regulação acreditava-se na possibilidade de rompimento das relações de privilégio entre as empresas de ônibus e as prefeituras e, assim, estimular a entrada de novos operadores no sistema.

Estas leis passaram a definir que as concessões públicas deveriam ser estabelecidas através de processos licitatórios, baseados em critérios econômicos para a escolha dos futuros operadores. Estes critérios referem-se, por exemplo, à menor tarifa oferecida ou ao maior pagamento pelo direito de prestar o serviço. Diferentemente do modelo de permissões, que

⁴³ Para ver a lei na íntegra, acesse: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm – Acesso em: 06/04/2015.

⁴⁴ Para ver a lei na íntegra, acesse: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm – Acesso em: 06/04/2015.

não levava em consideração nenhum tipo de aspecto econômico para a definição das empresas operadoras do serviço de transporte de passageiros por ônibus, por exemplo.

Outra diferença, entre o modelo de permissões e o novo modelo de concessões, era a definição pré-regulamentada de um prazo de duração e de possibilidade de extensão para as prestações dos serviços – excluindo a possibilidade do estabelecimento de prazos indeterminados ou de prorrogações automáticas. Desta forma, a transição de um modelo para outro, ao redefinir as relações entre o poder público e agentes da esfera privada, possibilitaria o esfacelamento das formas tradicionais de regulação das empresas de ônibus no Brasil.

Na verdade, os processos licitatórios com base em critérios econômicos representaram a abertura para contratações via concorrência na prestação dos serviços públicos. Isto é, no caso do transporte coletivo, a competição entre as empresas privadas se daria na disputa pela conquista do direito de operar este serviço nos municípios brasileiros. Na teoria, previa-se que as licitações impulsionariam a revitalização das empresas competidoras, melhorando a administração e a gestão internas das mesmas – ainda que de forma lenta e gradual.

Outra expectativa gerada com a implantação das licitações era a melhoria em termos de eficiência e qualidade na prestação dos serviços. Sendo este o ponto que poderia afetar diretamente – nesse caso, positivamente – os usuários do sistema de transporte urbano realizado por ônibus. Para tanto, o modelo de licitações demandava uma atuação muito específica por parte do Estado: a de fiscalização do cumprimento das regras da proposta e sua eficácia durante o período do contrato.

Ou seja, caberia ao Estado – através de órgãos fiscalizadores próprios ou da contratação de uma empresa específica para realização de tal tarefa – o monitoramento e o acompanhamento da forma como o serviço está sendo operado e da conduta de cada empresa aprovada nos processos de licitação. Em relação ao transporte coletivo por ônibus, esta tarefa garantiria não somente o bom funcionamento desse serviço, mas também a segurança e a estabilidade do sistema de concessões.

Contudo, isto só seria possível através da realização de uma fiscalização constante e transparente sobre as empresas do setor. Assim, as concessões teriam como premissa a organização do transporte coletivo em um sistema pré-ordenado, com a conotação de serviço público⁴⁵ – na medida em que fica, sob responsabilidade do Estado, sua fiscalização –, embora seja operado por empresas privadas.

O objetivo primordial do novo modelo de regulação seria a promoção de um ambiente competitivo, através de licitações que visariam a superação da crise dos transportes e a modernização do setor. Desta forma, esperava-se que o serviço de transporte de passageiros fosse aperfeiçoado tendo como sustentação uma regulação por contrato.

Contudo, o ambiente competitivo desejado não representava a competição direta entre as empresas de ônibus por passageiros, mas sim o direito de prestação do serviço. Ou seja, a competição entre as empresas, a cada nova licitação, impulsionaria as que já operavam o serviço uma busca constante de melhoria na qualidade e na produtividade na operação do transporte público.

Para Gomide e Orrico Filho (2004), as concessões através de licitações intensificariam a modernização do setor e a superação da crise dos transportes. Essas transformações ocorreriam por meio de um processo de revitalização das empresas de ônibus, impulsionadas, sobretudo pelo fim da possibilidade de prestação do serviço por tempo indeterminado. Por fim, o que deveria acontecer era que as empresas acabariam atuando de forma mais eficiente

⁴⁵ Na Carta Constitucional de 1988, o transporte coletivo por ônibus foi definido como serviço público, de caráter essencial, com outorga sujeita às regras impostas pelos poderes públicos competentes para legislar sobre transporte. Já o Código Nacional de Trânsito, aprovado pela Lei n.º 5.108, de 21/09/66, definiu no artigo 44, as competências da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos municípios sobre esse serviço público.

tornando-se mais produtivas e assim, poderiam apresentar propostas competitivas quando houvesse novas licitações.

As concessões via licitações levariam a adoção de novas regras de atuação tanto das empresas como do poder público, identificando de forma clara as obrigações, bem como os direitos e os deveres de cada um. Portanto, o caminho para enfrentar a crise passaria necessariamente pelas licitações – não apenas como instrumentos formais, mas como modelos legais para a redefinição da regulação do setor.

Desta forma, a regulação do serviço de transporte coletivo através de contratos poderia proporcionar um novo padrão na relação institucional entre as empresas de ônibus e o poder público. Para tanto, determinados tópicos devem ser destacados no estabelecimento dos contratos. A primeira regra – imprescindível para garantir o funcionamento adequado de uma licitação – é a garantia de uma escolha baseada em critérios econômicos, pois isso aumentaria as possibilidades de afastar influências políticas nos editais.

O objetivo dessa primeira regra seria o de afastar atitudes que privilegiassem determinados grupos ou empresas. A segunda regra dizia respeito aos prazos dos contratos. Sendo que estes deveriam ser curtos para que a competitividade mantivesse sempre presente. O resultado da execução desta segunda regra em edital seria positivo para o sistema, isto porque ao manter a competitividade latente, as empresas se empenhariam a prestar um serviço com um desempenho cada vez melhor.

A terceira regra mais importante para a manutenção do modelo de regulação proposto seria o exercício do poder fiscalizador por parte do Estado. O fortalecimento deste poder é o que proporcionaria uma regulação eficiente, isto é, quanto maior o poder de controle pelo poder público, maior a segurança do negócio dentro dos termos contratuais. Assim, o controle e a fiscalização das empresas e da atenção de cada uma delas aos parâmetros dos contratos deveriam ficar sob controle do Estado ou mesmo de uma empresa terceirizada independente.

Ou seja, a fim de evitar dúvidas em relação à transparência do processo de concessão, o monitoramento do sistema em hipótese alguma poderia ser realizado pelas próprias empresas-concessionárias. Caso isso viesse a acontecer haveria uma deslegitimação política dos contratos de concessão pela sociedade. O que poderia desencadear um cenário de contestação e instabilidade da licitação. (Aragão et al., 2004)

As características analisadas acima representariam o passo a passo que o transporte urbano deveria desenvolver a fim de enfrentar a crise que estava enfrentando nos últimos anos. O novo modelo de regulação, ao gerar um grau de eficiência e de qualidade positivos, delimitaria possibilidades reais de redução da demanda pelo transporte clandestino. Além disso, a implantação de concessões públicas cria expectativas acerca de um momento de desenvolvimento real do transporte público no Brasil.

3.3 – Os primeiros caminhos do estabelecimento de um novo modelo de regulação do transporte de passageiros por ônibus

Segundo a Constituição Federal de 1988, o transporte coletivo caracteriza-se por ser um serviço público essencial, exercendo funções sociais e econômicas relevantes, como por exemplo, o direito de ir e vir da população e na geração de empregos diretos e indiretos. A lei n.º 8.987/95 regulamenta que o sistema de transporte regular de passageiros, sob tutela da União, Estados e municípios, operados por empresas particulares, deve atender a algumas exigências, tais como: regularidade, continuidade, eficiência, segurança, qualidade e atualidade.

No município de Nova Iguaçu, a lei n.º 3723 de 14 de dezembro de 2005⁴⁶ regulamentou a prestação dos serviços de transporte coletivo na esfera municipal. Assim, a organização, o planejamento, a prestação e a fiscalização de tais serviços eram de competência do governo municipal – atuando de forma direta ou através de delegação de representantes legais. Para tanto, a prefeitura deve manter – de forma permanente – um sistema de controle de qualidade dos serviços prestados pelas empresas operadores de serviços de transporte público na cidade.

Além disso, dentre as atribuições do município, a lei regulamenta: 1) fiscalização e controle sobre a comercialização dos diversos meios de pagamento utilizados no transporte coletivo; 2) avaliação, projeção e execução de terminais, pontos de paradas, sinalização e quaisquer outros equipamentos necessários para o funcionamento do sistema; 3) aprovação de terminais rodoviários para ônibus interestaduais e intermunicipais; 4) análise dos percursos das linhas interestaduais e intermunicipais – de modo que estejam de acordo com as normas de transporte municipais; 5) planejamento, fiscalização e organização do sistema de transporte municipal.

Na verdade, estas atribuições almejam garantir a prestação do serviço de transporte de passageiros por ônibus de maneira adequada. Isto é, segundo a própria definição encontrada na lei, por adequada entende-se a realização de um atendimento pleno aos usuários através de técnicas, equipamentos, veículos e instalações modernas e conservadas. Assim, as empresas de ônibus sob o sistema de concessão do município devem se comprometer também a desenvolver e expandir o serviço pelo qual eram responsáveis.

O sistema de concessão no qual se baseia a regulamentação do transporte coletivo em Nova Iguaçu é desenvolvido por meio de um processo licitatório. Esta licitação deveria ser feita por meio de uma concorrência livre entre as empresas ou, em casos excepcionais, poderia ser feita por meio de uma autorização legal. Além disso, a licitação deve ser precedida de estudos, análises e projetos municipais para o transporte coletivo e o trânsito.

Tais ações devem ser realizadas por esferas responsáveis do próprio governo e pretendem garantir boa prestação do serviço através das concessões. A lei n.º 3723/05 também estipulou que o prazo das concessões deveria ser de oito anos e pode ser prorrogado por mais oito anos, à medida que a empresa concessionária tenha cumprido de forma exemplar seus deveres enquanto prestadora de serviço de transporte de passageiros por ônibus.

O principal dever dessas empresas é o cumprimento das metas de qualidade estabelecidas previamente pelo Poder Executivo. O interesse pela prorrogação do prazo de concessão deve partir das próprias empresas com uma antecedência mínima de seis meses. E, a qualquer momento, o governo municipal pode intervir na concessão como forma de garantir o cumprimento da legislação que regulamenta a concessão do serviço de transporte público na região.

A intervenção do governo municipal pode gerar a extinção da concessão, conforme artigo 9 da lei. Além da extinção do contrato, o governo também pode aplicar advertências, multas, suspensões temporárias, entre outras sanções às empresas que infringirem as normas gerais da política de concessões, conforme a gravidade de cada caso especificamente.

Em relação às modalidades das concessões, estas podem ser vinculadas por áreas geográficas específicas ou por linhas com trajetos determinados, e são definidas pelo órgão municipal de trânsito e transportes. O preço das tarifas cobradas aos usuários – motivo de muitas discussões e estudos – também é definido pelo governo municipal, baseado nas fontes de receitas das empresas concessionárias.

⁴⁶ Para ver a lei na íntegra, acesse: <https://www.leismunicipais.com.br/a/rj/n/nova-iguacu/lei-ordinaria/2005/373/3723/lei-ordinaria-n-3723-2005-dispoe-sobre-a-delegacao-da-prestacao-dos-servicos-de-transporte-coletivo-de-ambito-municipal?q=transporte> – Acesso em: 07/04/2015.

Atualmente, em Nova Iguaçu, o sistema de ônibus municipal é operado por 33 empresas. Destas, 21 realizam viagens intermunicipais ou intermunicipais e municipais. Outras 12 empresas que, somadas, dispõem de uma frota de, aproximadamente, 500 ônibus, as 83 linhas municipais. As linhas municipais transportam cerca de 4 milhões de passageiros por mês⁴⁷.

Contudo, o principal problema de transporte rodoviário em Nova Iguaçu era que, apesar da criação da lei n.º 3723 em 2005, até o ano de 2015 nenhuma licitação pública havia sido realizada. Ou seja, existia a regulação federal e a regulação municipal, mas, na prática, a operação e a prestação do serviço ainda baseavam-se no antigo modelo de permissões.

Entretanto, este problema ocorrido em Nova Iguaçu foi propiciado por uma brecha na própria lei federal n.º 8.987/95 que possibilitava a permanência do modelo de permissões:

*As concessões em caráter precário, as que estiverem com prazo vencido, e as que estiverem em vigor por prazo indeterminado, inclusive por força de legislação anterior, **permanecerão válidas pelo prazo necessário à realização dos levantamentos e avaliações indispensáveis à organização das licitações (grifo nosso) (...).***
(Lei 8.987/95, Art. 42, parágrafo 2)

Isto significa dizer que o modelo de permissões que regulava o sistema de transporte por ônibus, não somente em Nova Iguaçu, mas em diversos municípios do país, poderia ser mantido em cada caso por um prazo ilimitado. Ou seja, não havia um prazo máximo para que as cidades adotassem o novo modelo de concessões. Na verdade, o que havia era um tempo mínimo de 24 quatro meses para que fosse implantado um processo de licitação.

Assim, analisando o caso de Nova Iguaçu, podemos concluir que essa brecha na lei ocasionou um longo atraso na aplicação da mesma. Somente em 2007 foi incluído no artigo 42 um terceiro parágrafo em que é definida a validade máxima das concessões até então vigentes: 31 de dezembro de 2010. Mas, como veremos a seguir, em Nova Iguaçu a questão tem se arrastado por vários anos e somente em 2015 foi iniciado um processo de licitação das empresas de transporte por ônibus.

A permanência desse modelo no município de Nova Iguaçu desencadeou, por exemplo, problemas de distribuição das linhas, bem como das rotas percorridas pelos ônibus. Além disso, ocasionou também um desequilíbrio entre o tamanho da frota disponível e a demanda da população. Desta forma, áreas periféricas da cidade teriam uma oferta de serviço de transporte inferior aos bairros centrais.

Além disso, a ausência de aplicabilidade na prática do novo modelo de regulação é observada pelos políticos locais como uma estagnação das ações políticas para o desenvolvimento do setor de transportes coletivos no município. Conforme relatado em entrevista pelo vereador Ferreirinha, há anos o poder público municipal vem postergando a tomada de medidas concretas de regulação desse setor. Segundo Ferreirinha, nem mesmo durante a gestão do então prefeito Lindberg Farias (ambos filiados ao PT) houve investimentos para a consolidação da regulamentação com base em concessões.

Somente a partir do primeiro semestre de 2015, a cidade de Nova Iguaçu começou a passar por uma série de transformações nas políticas regulatórias e operacionais do sistema de

⁴⁷ Fonte:

http://www.novaiguacu.rj.gov.br/web2/pagina.php?abrir=exibe_noticia_principal.php&idnoticia_principal=507
– Acesso em: 16/04/2015.

transporte de passageiros por ônibus. Tais transformações estão sendo acompanhadas por projetos de mudanças na infraestrutura urbana – a maioria ainda em fase inicial.

Na próxima seção, descreveremos os principais elementos que compõem essas recentes modificações no âmbito da política de transportes rodoviários e, em seguida, faremos uma análise do presente processo.

3.4 – Primeira licitação do sistema de transporte público por ônibus em Nova Iguaçu: mudanças e permanências

No dia 28 de março de 2015, a prefeitura de Nova Iguaçu lançou o edital de licitação nº 018/CPL/15, cujo objetivo é delegar, através do sistema de concessões, a prestação do serviço público de transporte coletivo de passageiros por ônibus, sob responsabilidade administrativa do município. Esta é a primeira licitação, para exploração do transporte coletivo, através de concorrência pública na história da cidade.

A questão se arrastava desde 2003, quando o Ministério Público ganhou uma ação obrigando o município a realizar o processo de licitação. Em 2013, a prefeitura anunciou a licitação para abril de 2014 – o que acabou não passando de uma promessa, que só veio a ser concretizada quase um ano depois.

A principal transformação ocasionada por esta licitação é a passagem das empresas de ônibus em Nova Iguaçu de permissionárias a concessionárias, organizando a atuação de cada uma delas por região da cidade. A justificativa para a efetivação de um processo de concessão é baseada nas expectativas do poder público em tornar a frota deste modal mais eficiente através da possibilidade da implantação de corredores expressos de ônibus (BRS) na cidade. As empresas vencedoras da licitação terão de seis meses a um ano para apresentarem propostas relativas a esse tema.

Como vimos, apesar da criação da lei n.º 3723 em 2005, que regulamentava o sistema de concessões em Nova Iguaçu, o modelo de permissão do serviço de transporte permaneceu vigente por décadas, até o lançamento de um edital licitação em 2015. O modelo de permissão acabou prejudicando a organização e a racionalização do sistema de transporte por ônibus, além de não estimular a integração entre os diversos modos de transporte que operam no município e na cidade do Rio de Janeiro.

Esse modelo vigente até então também fez com que o poder público tivesse poucos instrumentos de regulação e de fiscalização do sistema, que, por sua vez, prejudicaram a exigência por uma melhor qualidade do serviço. Contudo, segundo o secretário de transporte, trânsito e mobilidade urbana de Nova Iguaçu, Rubens Rodrigues Borborema⁴⁸, a mudança para um regime de concessões contribuirá para o maior rigor na fiscalização como, por exemplo, na questão da acessibilidade dos ônibus, na implantação de elevadores para mobilidade de deficientes, na organização operacional das empresas e na estruturação das linhas.

Os novos consórcios, que se concentrarão por áreas de exploração, representam uma nova forma de racionalização do sistema e uma maior eficiência do serviço público de transporte coletivo de passageiros por ônibus. O primeiro passo para a conquista dessas

⁴⁸ Rubens Borborema é graduado em Engenharia Eletrônica e de Telecomunicações e pós-graduado em Sistemas de Telecomunicações pela PUC - Rio. Atuou por onze anos na Companhia de Engenharia de Tráfego do Município do Rio de Janeiro (CET-Rio), dedicando os últimos quatro anos ao gerenciamento da área de tráfego do Centro de Operações da cidade. Em 2007, operou na Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) durante a organização dos Jogos Panamericanos. Fonte: http://www.novaiguacu.rj.gov.br/web2/pagina.php?abrir=exibe_secretaria.php&idsecretaria=52 – Acesso em: 09/04/2015.

mudanças se dá através da extinção das permissões, enquanto modelo precário de operação das linhas de ônibus, passando para uma concessão abrangente do sistema.

Como consequência desta mudança, a prefeitura prevê que haja uma adequação da oferta de ônibus em relação à demanda de deslocamentos da população, corrigindo assim os desequilíbrios existentes até então. Além disso, com o modelo de concessão, o governo municipal prevê a modernização da frota de ônibus, por meio de exigências tais como a implantação de GPS em todos os veículos das empresas vencedoras, assim como a melhora na fiscalização e monitoramento, por exemplo, de atrasos das viagens nas linhas operadas pelas concessionárias.

A concessão do serviço de transporte coletivo de passageiros por ônibus em Nova Iguaçu foi anunciada primeiramente ainda em 2013, para que ocorresse em abril de 2014. Mas foi somente no primeiro semestre de 2015 que a concorrência pública saiu do papel⁴⁹, com a publicação da convocação para o processo de licitação e novas propostas para operacionalização do sistema de ônibus no município. Os novos consórcios terão o prazo de seis meses a um ano para implantar tais mudanças exigidas pelo edital de licitação.

No processo de licitação de Nova Iguaçu, a escolha das empresas deve estar baseada em estudos e análises de projetos técnicos para a operação do transporte por ônibus elaborados pelas concorrentes. Além disso, deverá levar em consideração, enquanto critério racional, o preço oferecido por essas empresas ao poder público pelo direito de prestação do serviço.

A concessão terá um prazo de 25 anos, prorrogáveis uma vez pelo mesmo período, sem necessidade de nova licitação, mediante ao cumprimento das normas de operação dos serviços. A renovação da concessão para cada região da cidade e seus respectivos concessionários serão individualmente considerados, de modo que a prorrogação de uma concessão não esteja vinculada às demais.

Ao todo serão 83 linhas de ônibus licitadas objetivando alcançar um sistema de transporte coletivo bem planejado, assim como aperfeiçoar o uso dos recursos públicos. O que pode possibilitar a realização de investimentos em setores de maior relevância social para o município e uma ocupação mais racional e humana do solo urbano. Segundo a prefeitura de Nova Iguaçu, o estabelecimento de um novo modelo de regulação do transporte coletivo por ônibus visa corrigir erros de distribuição e oferta de linhas de ônibus em diversas regiões da cidade.

Como vimos, até o momento, as próprias empresas de ônibus *escolhiam* as linhas que tivessem interesse em operar, dividindo o município em áreas dominadas por determinadas empresas há anos. O governo municipal, enquanto permissionário, apenas formalizava o desejo destas empresas por certas linhas. Foi o que aconteceu, por exemplo, em 2009, na gestão do então prefeito Lindberg Farias (PT – 2005-2010).

Após o fim da empresa Elmar Transportes e Turismo, as empresas Auto Ônibus Vera Cruz, Mirante, Viação São José, Linave e Salutran manifestaram interesse em operar 10 linhas da extinta Elmar e, sem qualquer tipo de licitação e/ou análise técnica, ganharam da prefeitura o direito de operar essas linhas. Ou seja, as 5 empresas dividiram entre si linhas que pertenciam a Elmar e, apesar do ato ter sido considerado ilegal, a decisão permanece intacta até agora.

Este foi um caso bastante discutido e questionado no município. A criação da atual licitação tem por objetivo corrigir falhas e inconsistências dessa natureza, através da proposta de um processo de análise técnica para a escolha das empresas, bem como para a oferta das linhas de ônibus por bairros/áreas de acordo com as demandas visualizadas.

⁴⁹ Para mais informações: http://www.novaiaguacu.rj.gov.br/web2/img/diario_oficial/PMNI_278.pdf – Acesso em: 09/04/2015.

Desta forma, o plano de concessão dos serviços públicos de transporte coletivo de Nova Iguaçu divide a cidade em dois lotes: Norte (1) e Sul (2), contabilizando um total de 83 linhas, transportando mais de 3,8 milhões passageiros por mês com uma frota de 454 ônibus, micro ônibus e micrão⁵⁰.

Lotes	Dados Mensais		
	Demanda	Frota	Linhas
Lote 1	2.287.262	269	41
Lote 2	1.549.427	185	42
Total	3.836.689	454	83

Tabela 3 – Indicadores operacionais dos lotes

Lotes	Frota			
	Convencional	Micro	Micrão	Total
Lote 1	249	12	8	269
Lote 2	69	42	74	185
Total	318	54	82	454

Tabela 4 – Distribuição da frota por lotes e tipos de ônibus

Além disso, estão previstos a construção de cinco novos terminais em bairros da cidade, a saber: Miguel Couto, Santa Rita, Austin, Cabuçu e Praça Santos Dumont, além de linhas partindo da rodoviária municipal, que está localizada na região central de Nova Iguaçu. Estes terminais deverão ser construídos pelos próprios consórcios como uma ação já estipulada no edital, visando à melhoria do transporte coletivo no município. Conforme pode ser visualizado na representação da imagem a seguir.

⁵⁰ Dados disponíveis em: http://issuu.com/vozerio/docs/rubens_apresenta_o_desafios_comp – Acesso em: 09/04/2015.

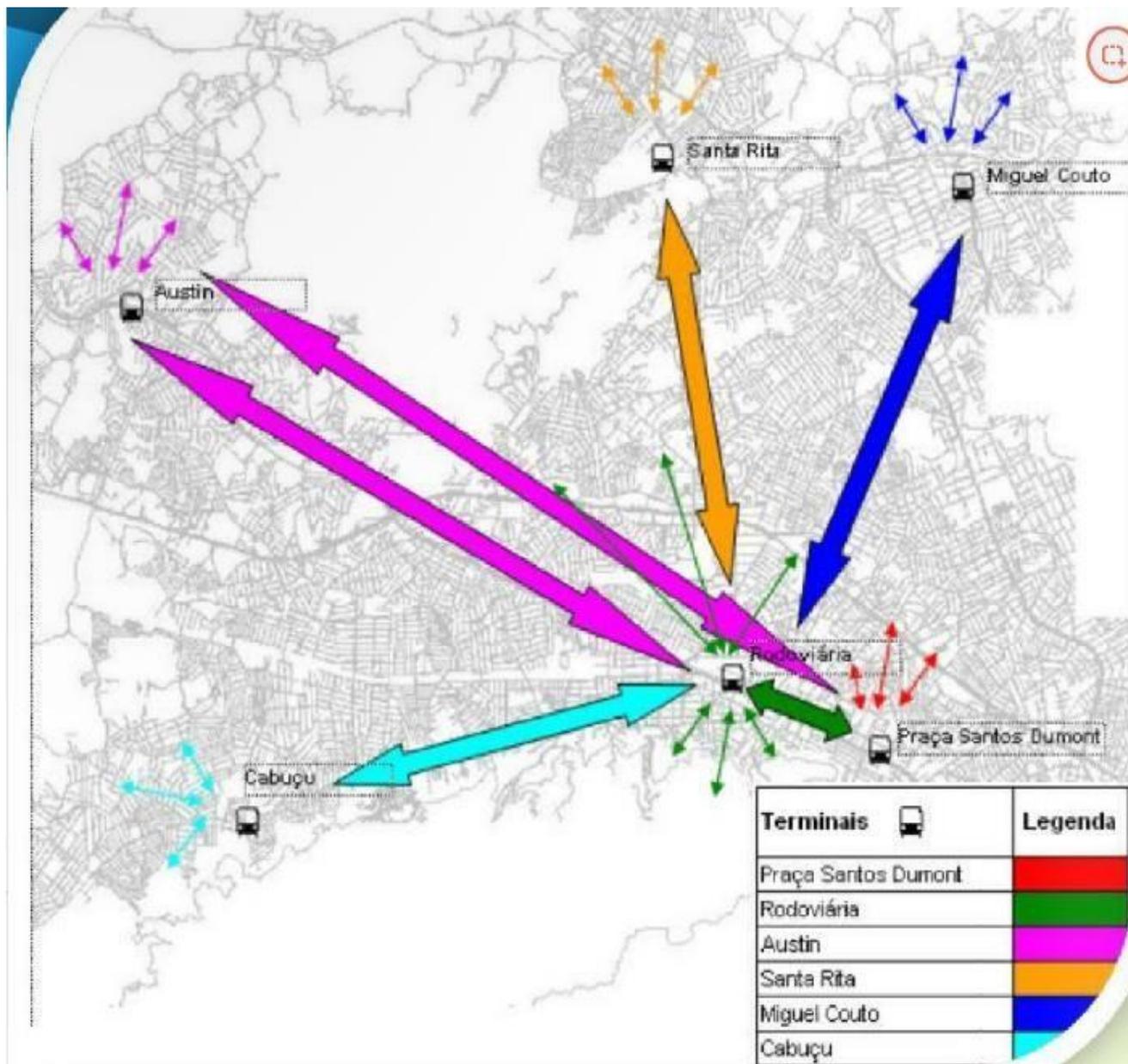


Figura 11– Representação visual do modelo baseado em terminais de integração

Nessa imagem, as setas no formato ↙ ↘ representam as linhas alimentadoras que tem por objetivo atender às demandas regionais dos bairros periféricos ou ainda alimentar um dos cinco terminais de integração. A previsão é que nessas linhas sejam utilizados veículos de menor capacidade, como por exemplo, micro ônibus.

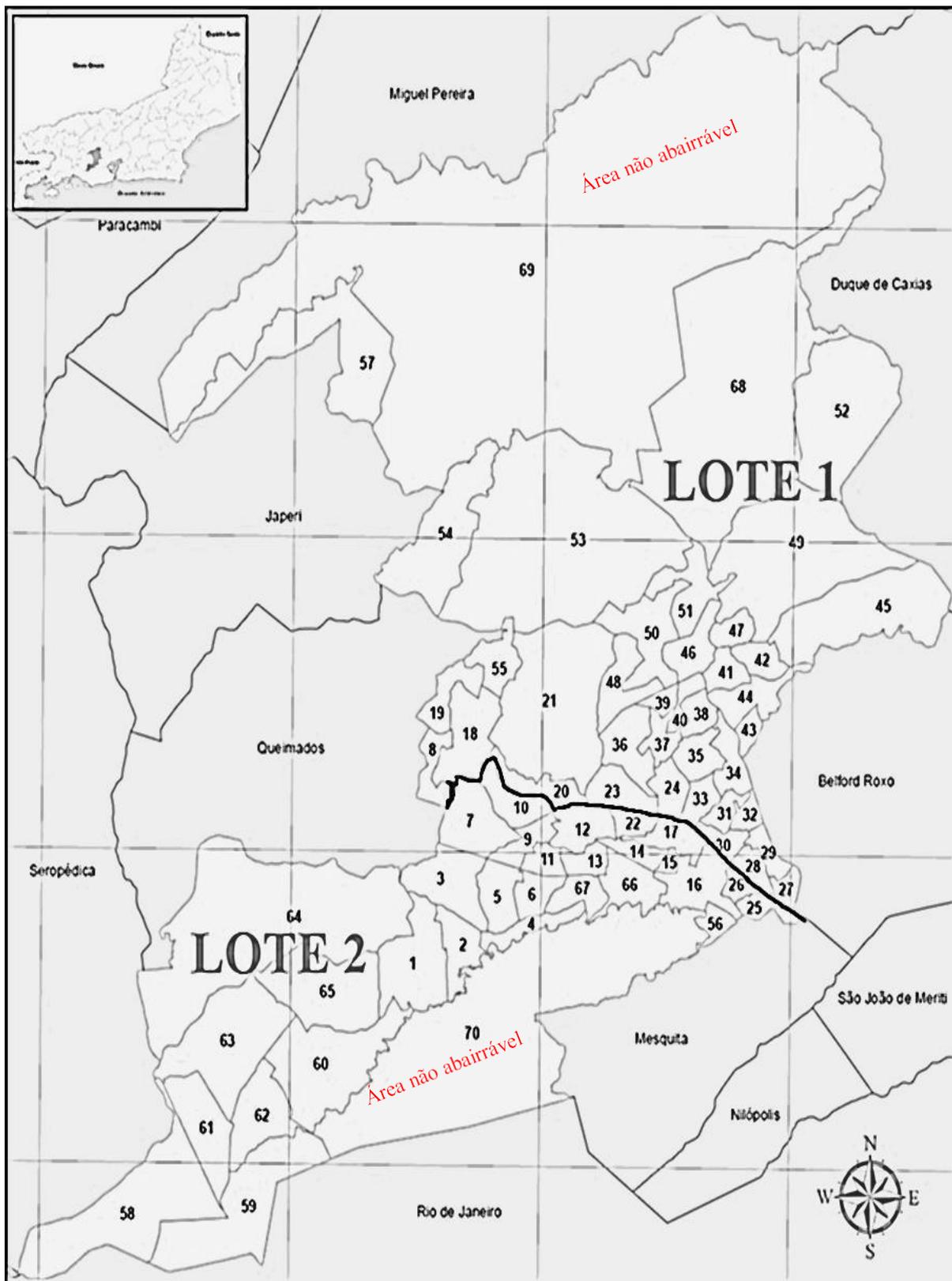
Já as setas ↔ representam as linhas troncais que tem por objetivo interligar os cinco terminais de integração que comporão o sistema. Além disso, essas linhas promoverão a melhora na acessibilidade da população à área central da cidade através de veículos com maior capacidade de transporte de passageiros.

Em relação à divisão dos bairros por lotes, o projeto apresenta a seguinte proposta: o lote de número 1 engloba bairros localizados ao lado direito da rede ferroviária, tais como Cerâmica, Austin, Miguel Couto, Vila de Cava e Tinguá, entre outras regiões. Esta região possui uma estimativa de 2,3 milhões de passageiros/mês e para atender a esta demanda está prevista uma frota de 269 ônibus operando em 41 linhas.

Já o lote 2 abrange o centro da cidade e o bairro K-11, além de regiões localizadas ao longo do corredor viário da Avenida Abílio Augusto Távora (antiga Estrada de Madureira), como por exemplo, Bairro da Luz, Jardim Alvorada, Valverde, Cabuçu e Km 32. Para essa segunda região estará disponível uma frota de 185 veículos, entre ônibus convencionais e micros ônibus, atendendo a 42 linhas e uma demanda de cerca de 1,6 milhão de usuários/mês.

Na perspectiva da prefeitura, a concessão por áreas representa uma maior flexibilidade para possíveis mudanças de itinerários das linhas, ainda que durante o período de duração do contrato. No caso de uma licitação por linhas seria inviável a realização de modificações a posteriori e, portanto, não permitiria ajustes da oferta de transporte em relação às mudanças urbanas e/ou de demanda da população.

Portanto, esse novo modelo de concessão representa uma importante mudança em comparação com o modelo até então em vigor. Isto porque, a distribuição do sistema por ônibus não estaria mais vinculada à operação de linhas individuais, mas passaria a contar com uma rede de serviços delegados por áreas dentro de lotes da cidade, delimitados por bairros – conforme podemos visualizar a seguir.



Lote 1 – Norte	Lote 2 – Sul
8 – Inconfidência	1 – Cabuçu
14 - Santa Eugênia	2 - Valverde
18 – Austin	3 – Palhada
19 - Vila Guimarães	4 – Danon
20 – Cacuia	5 – Palmares
21 – Tinguazinho	6 - Nova Era
23 – Cerâmica	7 – Riachão
24 – Posse	9 - Rosa dos Ventos
27 – Prata	10 – Rodilândia
28 - Jardim Tropical	11 - Jardim Pernambuco
29 - Engenho Pequeno	12 - Comendador Soares
30 - Rancho Novo	13 - Ouro Verde
31 – Viga	15 – Chacrinha
32 - Vila Operária	16 – Centro
33 – Caioaba	17 – Moquetá
34 - Nova América	22 - Jardim Iguaçu
35 – Camary	25 - Vila Nova
36 - Ponto Chic	26 – Califórnia
37 - Três Corações	56 - K-11
38 – Ambaí	58 - Prados Verdes
39 - Bairro Botafogo	59 - Km 32
40 - Parque Flora	60 – Marapicu
41 - Parque Ambaí	61 - Jardim Guandu
42 – Grama	62 – Paraíso
43 - Boa Esperança	63 – Lagoinha
44 - Miguel Couto	64 - Campo Alegre
45 – Geneciano	65 – Ipiranga
46 - Rancho Fundo	66 - Bairro da Luz
47 – Figueiras	67 - Jardim Alvorada
48 – Corumbá	
49 - Iguaçu Velho	
50 - Santa Rita	
51 - Vila de Cava	
52 – Montevideo	
53 – Adrianópolis	
54 - Rio D’ Ouro	
55 - Carlos Sampaio	
57 – Jaceruba	
68 – Tinguá	

Tabela 5 – Lotes do transporte municipal: divisão por bairros.

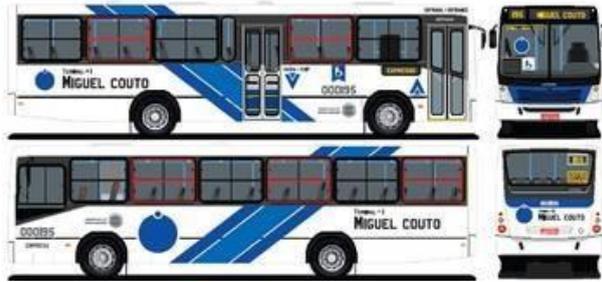
Assim, tendo em vista a definição de como irá funcionar esse novo plano de concessão, seu objetivo é também de racionalizar o serviço do transporte coletivo, através de um processo gradual, com a criação e extinção de linhas, modificações de itinerários, etc. determinados pelo poder concedente. Dessa forma, a racionalização do sistema proporcionaria ganhos em eficiência na mobilidade da população.

Além disso, em uma segunda etapa da vigência do plano de concessão, os consórcios deverão implantar um esquema de integração tarifária. Isto irá permitir ao usuário usar dois ônibus municipais em um determinado espaço de tempo, pagando apenas uma só passagem. Ou seja, a previsão é que surja no município um novo padrão de deslocamento urbano, com a popularização da integração municipal entre os usuários do sistema.

No primeiro ano de concessão, a frota de, aproximadamente, 500 ônibus ganhará nova identificação visual, que estará articulada com os pontos de embarque pela cidade. O objetivo dessa nova identificação visual é promover a padronização dos ônibus, através da adoção de cinco novas cores, que serão definidas e identificadas de acordo com o ponto de embarque. Além disso, cada terminal rodoviário – que também são objeto da concessão – contará com um símbolo de identificação, que será o mesmo presente nos respectivos ônibus, conforme especificação a seguir.

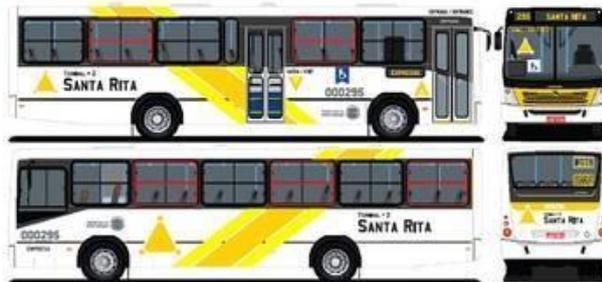
TERMINAL 1

MIGUEL COUTO



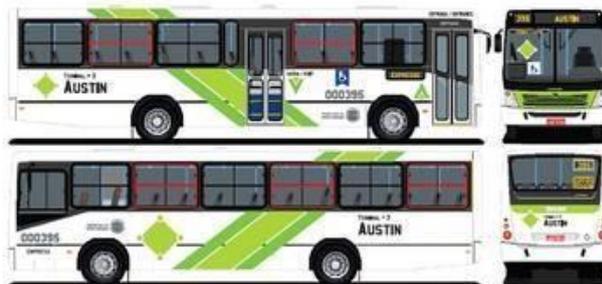
TERMINAL 2

SANTA RITA



TERMINAL 3

AUSTIN



TERMINAL 4

CABUÇU



TERMINAL 5

SANTOS DUMONT



A forma de remuneração das concessionárias nesse modelo se dará exclusivamente pela arrecadação tarifária – sem repasse do governo municipal. A passagem que, de acordo com o secretário de transporte Rubens Borborema continuará custando R\$ 3,15⁵¹, terá por objetivo custear a prestação do serviço e todas as atividades necessárias para a manutenção da atividade de maneira adequada e satisfatória.

Inicialmente a data limite para envio dos envelopes da licitação seria no dia 18 de maio de 2015, mas em cumprimento ao pedido do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro de adiamento do prazo, a mesma foi alterada para o dia 1º de junho de 2015⁵². Contudo, após uma nova alteração, ficou definido que o prazo final das inscrições na licitação seria no dia 22 de junho de 2015⁵³, quase 3 meses depois do lançamento do edital de licitação, e após uma série de mudanças relativas a data limite para recebimento dos envelopes⁵⁴.

No dia 24 de junho de 2015, a Secretaria Municipal de Transporte, Trânsito e Mobilidade Urbana de Nova Iguaçu (SEMTMU) divulgou a criação de uma Comissão Técnica relativa ao processo de concorrência pública nº 018/CPL/2015⁵⁵. O objetivo desta comissão é analisar as propostas recebidas até o dia 22 junho, contando com o trabalho de 4 servidores da própria secretaria: Almir da Costa (subsecretário de transporte), João Davi Monteiro (diretor de transporte coletivo), Marcelo Souza Rezende (diretor de projetos) e Vanessa Ferreira da Costa e Cunha (subsecretária de trânsito e mobilidade urbana).

O resultado da avaliação das propostas técnicas (envelope C) foi divulgado em sessão pública – que acompanhamos pessoalmente – no dia 3 de julho de 2015. Nesta data, foi informado o julgamento, por parte da Comissão Técnica designada pela Portaria SEMTMU nº 151, da avaliação dos quesitos técnicos, bem como as notas de proposta técnica (NTP). Através da publicação no Diário Oficial dessa nova etapa do processo de concessão, tomamos conhecimento da inscrição de dois consórcios: 1 – Consórcio Reserva do Tinguá e 2 – Consórcio Serra do Vulcão⁵⁶.

Apesar do novo modelo de concessão não ter entrado em vigor, podemos inferir algumas diferenças que poderão ser encontradas entre este modelo proposto e o atual modelo de permissões que, pelo visto, está prestes a deixar de existir no âmbito da regulamentação do transporte coletivo de Nova Iguaçu. Para melhor compreensão, sistematizamos essas diferenças na tabela seguinte.

⁵¹ Fonte: <http://extra.globo.com/noticias/rio/linhas-de-onibus-de-nova-iguacu-serao-licitadas-apos-acao-na-justica-15874985.html#ixzz3XO8dyROX> – Acesso em: 16/04/2015.

⁵² Fonte: http://www.novaiguacu.rj.gov.br/web2/img/diario_oficial/PMNI_300.pdf – Acesso em: 26/05/2015.

⁵³ Fonte: http://www.novaiguacu.rj.gov.br/web2/img/diario_oficial/PMNI_310.pdf – Acesso em: 26/05/2015.

⁵⁴ Segundo a lei nº 8.666/93, qualquer alteração no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido. Por isso, as modificações na data do prazo final dessa licitação.

⁵⁵ Fontes: http://www.novaiguacu.rj.gov.br/web2/img/diario_oficial/PMNI_326.pdf / http://www.novaiguacu.rj.gov.br/web2/img/diario_oficial/PMNI_327.pdf – Acesso em: 25/06/2015.

⁵⁶ Fonte: http://www.novaiguacu.rj.gov.br/web2/img/diario_oficial/PMNI_328.pdf – Acesso em: 29/06/2015.

Concessão	Permissão
Baseado em contrato	Não há contrato
Cumprimento de atribuições previamente definidas	Não há um conjunto de atribuições pré-definidas a serem respeitadas
Prazo de 25 anos (podendo ser prorrogado por mais 25 anos)	Prazo indeterminado
Competição pública pelo direito de operação do serviço por regiões definidas	Competição por linhas baseada na rentabilidade e presença das empresas nas áreas
Planejamento realizado pelo poder público	Empresas planejam suas linhas e apenas informam o poder público sobre alguma mudança
Racionalização da operação	Baixo grau de organização do sistema
Implantação de corredores expressos de ônibus (BRS)	Nenhum projeto de operacionalização do trânsito dos ônibus

Tabela 6 – Concessão (modelo proposto) X Permissão (modelo atual) para o caso de Nova Iguaçu

Além das mudanças apresentadas acima, ao estudar os dois modelos de regulação do transporte por ônibus – por concessão ou permissão –, analisamos também as permanências que podem existir mesmo após o modelo baseado em editais de concorrência pública entrar em vigor. Nesse sentido, algumas perguntas são levantadas: haverá uma mudança efetiva no modus operandi do sistema? As relações entre a prefeitura e as empresas de ônibus que operam na cidade sofrerão alguma mudança? As atribuições contratuais promoverão de fato uma modernização e racionalização no transporte urbano?

Em uma primeira apreciação sobre a concessão identificamos sua abrangência na regulação do transporte público rodoviário, de modo a possibilitar modificações nas relações entre o governo municipal e as empresas de ônibus. Através do modelo contratual público, com regras e prazo definidos, a concessão representa uma espécie de ruptura com o modelo de regulação por permissão atual.

Contudo, a complexidade do processo de transformações nos leva a refletir sobre a possibilidade de permanências, ou seja, de não haver alterações no sistema ou em algumas características específicas que compõem o mesmo. Por exemplo, em relação ao prazo de 25 anos definido para concessão, que pode ser prorrogado ainda por mais 25 anos. Cabe à prefeitura conceder a prorrogação ou não, mediante avaliação do cumprimento dos requisitos listados no contrato por cada empresa.

Desta forma, ao entrar em vigor, a concessão pode manter as empresas vencedoras, na prática, por um total de 50 anos à frente do transporte público rodoviário de Nova Iguaçu, sem que haja uma nova licitação para isso. Sendo assim, é de se esperar que, com um prazo extremamente longo, estas empresas garantam sua manutenção no sistema, através da ausência de um ambiente competitivo de fato. Isto poderia ocorrer em virtude da falta de processos de licitação com maior regularidade.

Além disso, é possível que o processo de licitação das empresas de ônibus de Nova Iguaçu tenha um desfecho similar ao que aconteceu na licitação, ocorrida em junho de 2010, para o transporte do município do Rio de Janeiro. Isto é, as empresas de ônibus que já atuam na cidade podem vir a estabelecer um *acordo por baixo dos panos* para que não haja competição entre elas, repartindo e reservando os lotes da licitação de maneira a garantir que não disputem entre si.

No caso do Rio de Janeiro, o resultado final do processo de licitação trouxe como vencedores consórcios que eram compostos, de forma unânime, por empresas que já atuavam no sistema. Segundo Matela (2014, p. 102), tal resultado *reforça a percepção de que a concessão não rompeu com a reserva de espaços de acumulação e manteve a exploração dos serviços para as mesmas empresas que tradicionalmente já operavam nestas áreas*.

Neste sentido, após a divulgação do resultado da licitação em Nova Iguaçu é preciso estar atento para averiguar se não houve, por exemplo, combinação ou manipulação das tarifas apresentadas, restrição da competição e/ou direcionamento do resultado da licitação pública. Uma vez que tais práticas podem representar indícios da existência de acordos realizados antes mesmo do início do processo, com a finalidade de que a licitação fosse vencida exclusivamente por empresas que já prestavam o serviço anteriormente – tal como foi apontado no caso do município do Rio de Janeiro pelo TCMRJ.

Como nossa pesquisa foi finalizada antes do término do processo de licitação em Nova Iguaçu não foi possível analisar enfaticamente estas questões. Além disso, a obtenção de informações sobre o próprio edital de licitação não foi uma tarefa fácil, pois o mesmo não se encontrava publicado integralmente em nenhum site oficial da prefeitura de Nova Iguaçu. Durante aproximadamente 2 meses, acessamos o Portal da Transparência do município e neste período nada acerca dessa licitação foi publicado⁵⁷.

Acompanhamos também as publicações no Diário Oficial pela prefeitura e, como já citamos, apenas alterações quanto a data final da licitação, além do informe de abertura, foram publicados. Diversos pedidos foram realizados via e-mail, telefone e até mesmo presencialmente – quando nos foi informado que apenas com a apresentação do CNPJ de uma empresa do setor de transporte rodoviário poderíamos ter acesso a uma cópia do edital. Em resumo, para nós ficou bastante evidente que há um controle das informações em relação a esta temática no município.

A Constituição Federal, no artigo 37, estabelece que a licitação deva ser o modelo de regulação utilizado para a realização de obras, serviços, compras e alienações. Mas, como vimos, foi através da lei nº 8.666/93 que normas gerais relativas aos procedimentos de licitação foram estabelecidas. Dentre estas normas estão o princípio da isonomia e da competição pública – que objetivam garantir a escolha do negócio mais vantajoso, através da concorrência com igualdade de condições entre as empresas inscritas no processo.

Além disso, a lei nº 8.666/93 (art. 3º, V) também coloca a publicidade das licitações como um de seus princípios. Isto é, a validade de uma licitação está condicionada ao conhecimento prévio de sua existência, através de anúncio inicial de sua ocorrência e das informações necessárias para participação. Segundo o artigo 21 da lei,

57

Para consulta:
http://receita.novaiguacu.rj.gov.br:8484/pmnovaiguacu/websis/siapegov/materiais/sup/sup_consulta_licitacoes.php – Acesso em: 15/06/2015.

os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

(...)

II - no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal;

III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.

(Lei 8.666/93 – Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm)

Desta forma, pode-se concluir que a legitimidade de um processo de licitação é proporcional à amplitude da sua divulgação. Assim como do cumprimento do prazo mínimo para realização da licitação, de modo que assegure o conhecimento e a participação do maior número de interessados. Contudo, apesar da exigência da divulgação, esta se restringe à divulgação da abertura da licitação e de eventuais mudanças na mesma. Portanto, não há exigência de que se publique todo o conteúdo do edital.

Assim, a necessidade se restringe à publicação de um aviso contendo as principais informações sobre determinada licitação, a saber: modalidade da licitação, objeto em licitação, regime de execução, tipo de licitação, data e horário da sessão de julgamento e local onde os interessados possam ter acesso ao texto integral do edital e tirar dúvidas sobre qualquer informação referente ao processo. Os editais de licitação podem ser modificados, desde que cada modificação seja seguida de uma nova publicação nos mesmos moldes da publicação inicial.

No caso da licitação para o transporte público em Nova Iguaçu, o prazo mínimo para finalização do recebimento das propostas deve ser de, no mínimo, 45 dias. Isto porque se trata de uma concorrência baseada na técnica e no preço, conforme regulado pela lei nº 8.666/93. Porém, a cada modificação no edital – além de uma nova publicação – é necessário abrir-se novamente o prazo mínimo para que os interessados apresentem suas propostas de acordo com as exigências do edital.

Contudo, apesar dessa regulação específica sobre a publicidade dos processos de licitação, o acesso por parte de pessoas físicas interessadas em estudar algum caso específico é bastante restrito. O motivo principal para esta restrição se dá pela não obrigatoriedade de

publicação do texto integral no Diário Oficial ou jornais de grande circulação. Além disso, não há na lei um parâmetro que rege quem pode solicitar a leitura do edital na íntegra.

Neste caso, a prefeitura de Nova Iguaçu restringiu o acesso somente às empresas de ônibus, através da apresentação do CNPJ da empresa. Assim, pessoas físicas – como nós pesquisadores – não conseguem ter acesso ao edital de forma ampla. A partir disso, podemos concluir que a questão do acesso às informações sobre o sistema de transporte por ônibus no município é extremamente restrita e tem grandes possibilidades de assim permanecer, mesmo após o início da regulação por concessão. Existe um controle sobre estes dados e isso reflete na falta de conhecimento dos acontecimentos atuais por parte dos principais atores ligados ao transporte rodoviário na região.

Em entrevista concedida à pesquisa, o presidente do Sindicato dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários de Nova Iguaçu, Joaquim Graciano – o Buda⁵⁸, afirmou não ter conhecimento sobre a licitação e as mudanças que deverão ser implementadas no sistema de transporte de passageiros no município. Segundo Buda, nem o governo municipal nem o sindicato das empresas de ônibus (TransÔnibus) informaram o sindicato sobre essas mudanças e ele sequer sabia sobre a existência do edital e da proposta de um novo modelo de regulação para o sistema.

Tanto o nosso exemplo de incessantes tentativas de acesso às informações básicas relativas ao processo de licitação, quanto o desconhecimento destas questões por parte da diretoria do STTR-NI, revelam a precariedade da difusão e debate sobre dados do sistema. Na verdade, a falta de transparência no setor de transporte de passageiros em Nova Iguaçu já era uma característica do modelo de permissão e que, pelo visto, permanecerá com o novo modelo de concessão.

Isto porque não há esforços maiores para que as informações da concorrência se tornem públicas. Assim como também não visualizamos evidências de que a prefeitura de Nova Iguaçu, através da SEMTMU, esteja se empenhando no sentido de promover maior transparência e facilidade de acesso aos dados da concessão. Em resumo, tais informações – ou melhor, a falta delas – se traduz como uma grande incerteza acerca da publicidade sobre dados do setor de transporte público por ônibus, mesmo após a concessão.

Em último caso, as mudanças nas práticas de acessibilidade às informações relativas a esse setor por parte do Estado são praticamente insignificantes. O projeto de contratualização das empresas de transporte coletivo rodoviário na cidade de Nova Iguaçu ainda não representou uma transformação expressiva nas formas de divulgação das relações entre poder público e as empresas de ônibus.

Além disso, no dia 17 de julho de 2015, o Jornal de Hoje⁵⁹ divulgou que a empresa Salutran, que possuía a permissão para operar 17 linhas municipais, estava encerrando suas atividades. Sendo que as linhas por ela operadas passariam automaticamente para as empresas Mirante/Vila Rica, Linave e São José.

Tal fato revela o descumprimento por parte do governo municipal das novas regras de concessão, ignorando inclusive o próprio edital de licitação lançado poucos meses antes. Revela também a manutenção das práticas políticas adotadas para o setor, pois em 2009, quando a empresa Elmar parou de operar, a prefeitura de Nova Iguaçu tomou a mesma medida de apenas repassar as linhas operada pela mesma – sem qualquer processo de licitação e/ou estudo de viabilidade.

Assim, compreendemos que a concessão não se caracteriza como a transição final, mas sim como parte fundamental de um longo processo pela transformação do setor. Seu

⁵⁸ Entrevista concedida por Graciano, Joaquim. Entrevista IV. [maio de 2015]. Entrevistador: Ana Flávia Assumpção. Nova Iguaçu, Sede do Sindicato dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários de Nova Iguaçu STTR-NI), 25/05/2015. 1 arquivo mp3. (44 min.).

⁵⁹ Para ler a notícia na íntegra, acesse: <http://jornalhoje.inf.br/wp/?p=6896> – Acesso em: 20/07/2015.

marco inicial pode ser delimitado apenas em 2015, com o lançamento de um edital público de licitação para o sistema municipal.

Nesse sentido, procuramos pensar sobre as possíveis mudanças não como rupturas do modelo de transporte de passageiros por ônibus, mas como tendências para o surgimento de uma reconfiguração das atividades e das relações entre Estado e empresas. Mesmo porque o momento atual nos revela as dificuldades e atrasos na implementação efetiva da licitação como novo modelo regulatório.

CAPÍTULO IV – CONSOLIDAÇÃO DO SETOR PRIVADO DE TRANSPORTE URBANO POR ÔNIBUS EM NOVA IGUAÇU: QUESTÕES RELEVANTES E CONSTRUÇÃO DE ESPAÇOS DE PODER

A partir do contexto analítico apresentado até aqui, podemos traçar uma forma de compreensão da trajetória de consolidação da hegemonia das empresas de ônibus dentro do setor de transporte de passageiros no município de Nova Iguaçu. No cenário atual, além dessas empresas dominarem o setor, exercem também uma importância política nas questões urbanas em que estão inseridas.

Esse poder hegemônico alcançado pelas empresas de ônibus se construiu ao longo do século XX, em uma trajetória que, como já vimos, foi marcada por disputas e momentos de crise. Tais acontecimentos históricos são extremamente relevantes para se compreender não somente a ascensão dessas empresas, mas, sobretudo o controle exercido por elas entre os transportes coletivos.

Nesse sentido, outros fatos da trajetória do transporte de passageiros no município merecem destaque pela sua importância para o forte crescimento do transporte por ônibus. O serviço tornou-se bastante significativo no conjunto da cidade, a partir da expansão de sua participação no transporte urbano em Nova Iguaçu.

A seguir, analisaremos alguns fatores que desencadearam a consolidação desse modal na cidade, para então compreendermos como se deu esse processo. Importante ressaltar que, ao estudarmos o setor dos transportes urbanos em Nova Iguaçu, não podemos deixar de observar e de considerar o contexto desse setor na Região Metropolitana e na Baixada Fluminense, pois impactam direta e indiretamente na lógica dos transportes na cidade.

4.1 – Integração entre diferentes modais e privatização do sistema de transporte de passageiros: a pauta das discussões sobre transporte urbano na Região Metropolitana na década de 90

A partir da década de 1970, o transporte por ônibus estabelecido em Nova Iguaçu baseou-se em um modelo de mercado praticamente fechado, marcado por monopólios espaciais em determinadas áreas. O estabelecimento de linhas, bem como possíveis alterações nas mesmas, era realizado pelas próprias empresas operadoras do serviço – o que feria diretamente a legalidade das licitações que passaram a ser exigidas a partir de 1995.

Grupos cada vez mais concentrados e poderosos atuavam no planejamento do sistema, solicitando novas linhas, mudanças de itinerários, desmembramentos de rotas, etc. Dessa forma, o papel da prefeitura era de apenas autorizar o que já havia sido acordado na esfera privada.

Em resumo, durante esse período, as propostas de mudanças que não partissem das próprias empresas sofriam duras resistências de serem colocadas em prática. Ou seja, as empresas de ônibus desempenharam um papel extremamente ativo na coalizão urbana do município. Conforme destacado por Matela (2014), o mesmo poderia ser observado no contexto vivenciado pelas empresas de ônibus do município do Rio de Janeiro.

Assim, as empresas de ônibus de ambos os municípios, a partir dos anos 90, passaram a dialogar diretamente com especialistas em transportes e com as esferas governamentais sobre a possibilidade de tornar viável a integração entre os ônibus e outros modais, como trens, metrô e barcas. A integração entre esses modais diferentes surgiu enquanto uma via de alternativa para fazer frente ao crescimento do transporte alternativo, assim como uma

estratégia de reposicionamento das empresas no sistema de transporte rodoviário de passageiros.

O então presidente da FETRANSPOR, José Carlos Reis Lavouras, em participação no 8º ETRANSPOR⁶⁰, evento realizado anualmente pela FETRANSPOR para discutir a mobilidade urbana, avaliou que uma das maiores preocupações do setor era o transporte informal, pois esse vinha prejudicando as empresas de ônibus da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Segundo o sociólogo Carlos Alberto Rabaça⁶¹, o principal desafio enfrentado pelo empresariado do setor e pelo poder público era a promoção da integração dos modais, como uma possível solução para que pudesse de alguma forma frear o avanço do transporte informal realizado por vans e kombis.

Para tanto, Rabaça acreditava que deveria haver um processo de privatização dos transportes de massa, para que integrados ao modal ônibus, pudessem restituir sua função original de alimentadores. Assim, nesse período, o cerne das propostas de ações estava vinculado à ideia de privatização dos modais, no caso do Rio de Janeiro, para que assim pudesse se realizar a integração entre os diferentes modais e o sistema de ônibus. E isso pode ser constatado através da análise de vários depoimentos e discursos de pessoas ligadas ao setor de transporte de passageiros durante os anos 90.

Por exemplo, o jornalista e ex-diretor do departamento de comunicação social da FETRANSPOR, Adilson Telles, em entrevista ao Informativo SETRANSPANI⁶² em julho de 1992, afirmava que a maior contribuição que o governo poderia oferecer para a melhoria do transporte coletivo seria o seu próprio afastamento, em caráter definitivo, dessa atividade. Para Telles, o poder público não teria capacidade nem mesmo de gerenciamento do sistema, pois funcionaria, na prática, como um freio para a expansão da atividade e para a necessária modernização do setor.

Essa perspectiva extremamente negativa, sobre a atuação do governo nos transportes de massa, explora a concepção de que nas mãos do poder público, os transportes apenas funcionavam como um veículo eleitoral, cujo objetivo seria apenas angariar votos. Assim, tanto para Rabaça como para Telles, quanto mais longe as autoridades públicas estivessem dessa atividade e quanto mais se valorizasse a iniciativa privada, maior seriam os benefícios para os meios de deslocamento no Rio de Janeiro.

Em 1993, no 5º ETRANSPORT⁶³, o tema central debatido foi justamente o papel do estado, através dos administradores públicos, de promover maior abertura à iniciativa privada para a operação de outros modos de transporte que possam então convergir com o transporte realizado por ônibus. Em declaração proferida durante esse evento, o ex-secretário executivo da FETRANSPOR, Luiz Carlos Urquiza Nóbrega, defendia veementemente que cabia ao estado zelar apenas por atividades que não fossem mais eficientes e eficazes se prestadas pela iniciativa privada.

Para Nóbrega, o setor privado encontrava-se perfeitamente capacitado, em capital, tecnologia e recursos humanos, a operar os serviços de transporte de massa. Essa discussão sobre a privatização de modais ainda operados pelo poder público estava em total alinhamento com os debates, que ocorriam no mesmo período, sobre a integração entre o sistema já consolidado de ônibus e essas outras modalidades de transporte.

E os debates não se restringiam à cidade do Rio de Janeiro, sobretudo nas proposições levantadas durante esses eventos, pois acabavam afetando também o sistema de transporte urbano da Região Metropolitana. Por exemplo, em março de 1992⁶⁴, a Secretaria de Estado de

⁶⁰ Fonte: Revista Linha de Notícias, dez. 1997.

⁶¹ Entrevista publicada na Revista Linha de Notícias, ago. 1998.

⁶² Entrevista publicada na Revista Linha de Notícias, jul. 1992.

⁶³ Fonte: Revista Linha de Notícias, nov. – dez. 1993.

⁶⁴ Fonte: Revista Linha de Notícias, abr. 1992.

Transportes promoveu a 1ª Jornada pela Integração dos Transportes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

O objetivo desse encontro era discutir o assunto da integração entre metrô, trens, barcas e ônibus visando à melhoria na qualidade desses serviços. Contudo, entendia-se que essa melhoria só seria possível de ser alcançada se, além da integração, os modais estivessem sob controle da iniciativa privada. Essa era posição defendida não apenas estudiosos e agentes de entidades representativas, mas também por gestores de instituições governamentais.

Como por exemplo, o ex-secretário de transportes do Estado do Rio de Janeiro, Francisco Pinto, que defendeu a participação da iniciativa privada não apenas no transporte por ônibus – já alicerçada, mas em todas as modalidades de transporte de massa. Outra figura bastante importante para o sistema de transporte de passageiros, o ex-presidente da FETRANSPOR, Amaury de Andrade, também se mostrou favorável a uma maior participação do setor privado em outros modais do sistema⁶⁵.

Segundo a perspectiva de Andrade, o transporte coletivo urbano e interurbano, além de atender às necessidades de locomoção da população, constituía um fator de integração entre pessoas e regiões e, portanto, deveria se aprimorar cada vez mais para cumprir sua função integradora. Foi com base nessas discussões que, em fevereiro de 1997, formalizou-se a primeira integração entre trem e ônibus beneficiando a região da Baixada Fluminense. Isso se deu através do Sistema de Integração ônibus – trem / Baixada – Rio, que beneficiava usuários de ônibus que saíam da Baixada Fluminense até o ramal de trens de Deodoro⁶⁶.

Essa integração surgiu a partir de um convênio firmado entre a Secretaria de Transportes e a FETRANSPOR. O então presidente da FETRANSPOR, José Carlos Reis Lavouras, em matéria publicada no Jornal do Brasil, do dia 18 de março de 1998, afirma que a implementação de uma rede integrada era fator primordial para que se minimizassem os problemas enfrentados pelo sistema de transportes metropolitano.

Para tanto, seria necessário estimular o transporte coletivo em detrimento do individual, através da ampliação da capacidade e da qualidade das modalidades de alta capacidade, como trem, metrô e barcas. E, principalmente, fazendo com que cumpram a sua função essencial de integração com os ônibus – o que, na visão de José Carlos Reis Lavouras, também só poderia ser viabilizado com as concessões da operação desses modais do Rio de Janeiro à iniciativa privada.

Foi assim que, em 9 de dezembro de 1997, o sistema de metrô passou a ser mantido e operado por uma empresa brasileira, chamada Metrô Rio. Já o sistema de trem foi concedido à iniciativa privada em 1º de novembro de 1998, quando se passou a chamar empresa SuperVia. Também em 1998, o serviço de barcas no Rio de Janeiro sofreu um processo de privatização, acompanhando a tendência e o desejo que vinha se desenhando durante a década de 90 por parte de empresários, entidades representativas do setor de transporte de passageiros e órgãos governamentais.

Segundo José Carlos Reis Lavouras, as concessões dos serviços de transportes públicos à iniciativa privada tinham como finalidade aliviar o Estado da carga de obrigações e subsídios a que estava submetido. Assim, seria possível ao Estado concentrar-se na atuação em atividades consideradas essenciais para a população. Além disso, para o ex-presidente da FETRANSPOR, com as privatizações o Estado poderia voltar-se para sua função de gestor macroeconômico.

José Carlos Reis Lavouras aponta também que, como consequência das privatizações, o Rio de Janeiro vivenciaria um processo de revitalização dos transportes de massas. Outra figura renomada no setor também se manifestou na época como favorável às privatizações dos

⁶⁵ Fonte: Revista Linha de Notícias, nov. – dez. 1995.

⁶⁶ Fonte: Revista Linha de Notícias, mar. – abr. 1997.

transportes públicos: o então ministro dos transportes, Eliseu Padilha (1997-2001). Em participação no 8º ETRANSPORT⁶⁷, Padilha afirmou que o programa de privatizações que o Ministério vinha desenvolvendo servia de exemplo de como o Estado estava se modificando, caminhando rumo à modernização.

Além disso, na visão de Padilha não cabia mais ao Estado a figura de um governo provedor de serviços, mas sim de um Estado mínimo que pudesse ter condições de servir o que ainda estivesse sob sua alçada de maneira satisfatória. O ex-ministro citou como exemplo a concessão de rodovias e ferrovias para empresas particulares. Foi o caso da Rodovia Presidente Dutra que, segundo Padilha, elucida como a iniciativa privada pode ajudar a melhorar o sistema de transporte de passageiros.

Para o ex-ministro, os investimentos privados são capazes de gerar retorno não apenas para o governo e as empresas exploradoras, mas também para os usuários dos serviços. Na verdade, as privatizações do setor de transporte no Rio de Janeiro acompanhavam um processo mais amplo de privatizações que ocorria em todo o Brasil, durante os anos 90. A Dutra – privatizada em março de 1996 – assim como outras rodovias importantes fizeram parte de um programa de privatizações que ganhou força a partir dos anos 90.

A venda de estatais para o setor privado começou com siderúrgicas e passou por bancos e pelo sistema de telecomunicações, chegando até rodovias e aeroportos. A constituição do Programa Nacional de Desestatização (PND), lei n.º 8.031/90⁶⁸, se deu no governo do ex-presidente Fernando Collor de Melo (1990-1992), idealizado pela então ministra da fazenda Zélia Cardoso de Mello.

O mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) prosseguiu com as privatizações, com a oferta de importantes estatais dos setores de telecomunicações, energia e siderurgia. Além disso, sob o governo de FHC, através do Programa de Concessões de Rodovias Federais, baseado na lei n.º 9.277/96⁶⁹, o Ministério dos Transportes e os governos estaduais promoveram a concessão de 11.191,1 quilômetros de rodovias.

A Rodovia Presidente Dutra foi um exemplo dessas concessões públicas entre o Estado e a iniciativa privada. O contrato foi assinado em 31 de outubro de 1995 e a concessão teve início em 1º de março de 1996, tendo como empresa controladora o Grupo CCR⁷⁰. A premissa básica de concessões, segundo Aragão (1996), é que essas devem respeitar um prazo de duração previamente definido, não mais podendo haver delegações por tempo indeterminado e prorrogações automáticas.

No caso da Dutra, que liga o Rio de Janeiro a São Paulo – passando por municípios da Baixada Fluminense –, o convênio formalizou que o prazo seria de 25 anos, prorrogáveis por até mais 25 anos. Em relação aos trens, barcas e metrô do Rio de Janeiro – privatizados entre 1997 e 1998 – se referem à lei n.º 8.987/95⁷¹ que trata das concessões de serviços públicos de modo geral.

Dessa forma, inserido em um contexto nacional de concessões, o sistema de transporte de passageiros no Rio de Janeiro, através de seus diferentes modais, passou às mãos de empresas privadas – atendendo assim aos anseios e reivindicações de representantes do setor, órgãos governamentais e estudiosos do tema. Isso porque, como vimos acima, durante os anos

⁶⁷ Fonte: Revista Linha de Notícias, dez. 1997.

⁶⁸ Para conhecer mais detalhes da lei, acesse: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8031.htm – Acesso em: 23/03/2015.

⁶⁹ Para conhecer mais detalhes da lei, acesse: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9277.htm – Acesso em: 23/03/2015.

⁷⁰ Fonte: http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/9281/Nova_Dutra.html – Acesso em: 23/03/2015.

⁷¹ Para conhecer mais detalhes da lei, acesse: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm – Acesso em: 23/03/2015.

90, havia no Rio de Janeiro uma forte corrente de pensamento que atribuía o sucesso desses modais à efetivação de suas privatizações.

Além disso, essa corrente de pensamento, da qual faziam parte empresários de ônibus do município de Nova Iguaçu, creditava a possibilidade e o sucesso da integração entre ônibus, trens, barcas e metrô justamente ao processo de privatização. Isso porque, tal processo permitiria o desenvolvimento e o investimento nos modais de modo a fazer com que os serviços fossem prestados de forma eficiente e integrados.

Segundo Jorge Murilo, superintendente do TransÔnibus⁷², *a integração de modais reforça o transporte de passageiros por ônibus, permitindo a complementaridade e a adequação às singularidades regionais*. Na visão de Jorge Murilo, o processo de integração reforçará o binômio trem-ônibus na Baixada Fluminense.

Assim, por parte dos empresários de ônibus, representados pelo TransÔnibus, esse posicionamento em favor da integração visava manter sua força política e posicionamento no mercado, frente ao surgimento e à emergência do transporte alternativo e ao uso de transporte privado na região.

4.2 – A construção da Via Light e as novas possibilidades de integração entre modais: proposta estratégica para a manutenção da hegemonia das empresas de ônibus no transporte municipal e metropolitano

No dia 15 de agosto de 1998, em meio aos debates sobre integração e privatização dos transportes urbanos no Rio de Janeiro, foi inaugurada a RJ-081, popularmente conhecida como Via Light. Essa via expressa contava com 10,65 km de extensão ligando o município de Nova Iguaçu ao bairro da Pavuna, no Rio de Janeiro, passando pelos municípios de Nilópolis, São João de Meriti e Mesquita⁷³.

Segundo o prefeito Nelson Bornier (PMDB – 1997-2002), em entrevista à Revista Linha de Notícias⁷⁴, a Via Light teria a mesma importância para a Baixada Fluminense que a Linha Amarela tem para a Barra da Tijuca. Isso porque a construção da RJ-081 se apresentaria enquanto uma alternativa viária, servindo de opção ao intenso tráfego da Rodovia Presidente Dutra. Assim, a proposta da Via Light, construída pelo governo do Estado, seria de uma articulação direta do trânsito da cidade de Nova Iguaçu, além de impulsionar as atividades comerciais e as possibilidades de lazer de todo o entorno.

Para Joaquim Graciano, atual presidente do Sindicato dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários de Nova Iguaçu – em entrevista concedida à nossa pesquisa –, uma das consequências geradas pela construção da Via Light, para Nova Iguaçu, foi a melhoria na mobilidade urbana. Segundo ele, *se não tem a Via Light hoje, Nova Iguaçu não andava mais*. Ou seja, a Via Light foi extremamente importante para os deslocamentos internos no município pela população, sobretudo, aqueles realizados através dos ônibus que operavam linhas municipais.

Contudo, a principal consequência gerada pela construção da Via Light foi a possibilidade de integração entre ônibus vindos da Baixada Fluminense e o metrô. Também em 1998, o metrô chegou à Pavuna e contou, primeiramente, com a implementação da integração com o serviço de trens. Já em 2000, após a concessão do metrô para a iniciativa

⁷² Entrevista concedida por Murilo, Jorge. Entrevista V. [janeiro de 2015]. Entrevistador: Ana Flávia Assumpção. Nova Iguaçu, Sede do Sindicato que representa as empresas de transportes de passageiros de Nova Iguaçu, Mesquita, Belford Roxo, São João de Meriti e Nilópolis (TransÔnibus). 16/01/2015. 1 arquivo mp3. (66 min.).

⁷³ Fonte: Revista Linha de Notícias, set. 1998, p. 7.

⁷⁴ Fonte: Revista Linha de Notícias, jun. 1998, p.11.

privada, foi desenvolvido um sistema de bilhetes com integração tarifária que promovia a conexão entre metrô e trem, através das estações Pavuna, Triagem, São Cristóvão e Central.

Além disso, a inauguração da Via Light também promoveu a integração ônibus – metrô, conforme relato do então secretário estadual de transportes, Francisco Pinto⁷⁵. Essa integração era realizada por conexões intermunicipais, através de quatro linhas de ônibus, que partiam da Estação Pavuna, tendo como destino final os municípios de Nova Iguaçu (Centro e Comendador Soares), Nilópolis e Mesquita. E, todas essas linhas intermunicipais contavam com a Via Light em seus itinerários.

Para Nelson Bornier, o setor de transportes de Nova Iguaçu também lucraria diretamente com a construção da Via Light, pois haveria um aumento da demanda de ônibus que ligariam a Baixada Fluminense ao Rio de Janeiro. Assim, a Via Light se tornaria um importante caminho utilizado pelas empresas de ônibus de Nova Iguaçu a fim de conseguirem a tão requisitada integração com outros modais de deslocamento urbano.

Na perspectiva das próprias empresas, a possibilidade de integração dos ônibus com outros modais representava, além de uma alternativa para a superação da crise dos transportes, uma estratégia de manutenção do poder alcançado. Essa e outras estratégias são formuladas pelas empresas, através do papel desempenhado pelo TransÔnibus e até mesmo pela FETRANSPOR, visando garantir articulações positivas para as empresas associadas.

Foi o caso, por exemplo, da primeira empresa de transporte de passageiros de Nova Iguaçu, a Viação São José, que passou a operar a linha Nova Iguaçu x Pavuna (via Via Light), em um percurso que dura, em média, 30 minutos. Essa integração entre ônibus e metrô também foi incentivada, nos anos 2000, pela criação de um sistema integração através de bilhetes a serem utilizados nos ônibus permitidos na Estação Pavuna, nos mesmos moldes da integração com os trens⁷⁶.

Entretanto, para além da possibilidade de integração entre diferentes modais de transporte de massa, os governos municipal e estadual compreendiam que o principal objetivo da Via Light era a redução do tráfego de veículos procedentes de Nova Iguaçu, Mesquita, Nilópolis e São João de Meriti na Rodovia Presidente Dutra, sobretudo em horários de picos. Mas, planejada para absorver um tráfego de 45 mil veículos por dia, a Via Light recebia em 2010 pouco mais de 13 mil veículos diariamente.

Ou seja, nesse sentido, a RJ-081 vem sendo subutilizada, com fluxo de veículos 70% menor do que o estimado no projeto original. Segundo relatório elaborado pela FIRJAN, de agosto de 2013⁷⁷, intitulado *Ganhos logísticos e de mobilidade com obras de expansão da Via Light*, a possível causa para o baixo fluxo atual pode ser explicada devido à falta de conexão com as principais rodovias da região, como a Avenida Brasil e a Linha Vermelha.

Ainda segundo esse relatório, a Rodovia Presidente Dutra, no trecho que liga a Baixada Fluminense à cidade do Rio de Janeiro, está com sua capacidade de tráfego esgotada. Isso porque pela rodovia circulam diariamente uma média de 150 mil veículos, quando sua capacidade real é de 80 mil veículos por dia. Além disso, o relatório destaca que o tempo de

⁷⁵ Fonte: Revista Linha de Notícias, mai. 1998, p.5.

⁷⁶ Para mais informações: http://www.jornal.com/metro_teste/METRO_Intermunicipal.htm – Acesso em: 24/03/2015. Obs.: As informações contidas nessa página são referentes ao período em que as integrações intermunicipais eram realizadas por meio de bilhetes eletrônicos vendidos pelo próprio metrô. Atualmente, esse sistema foi substituído pelo Bilhete Único RJ. Em 29 de dezembro de 2009, a Lei n.º 5628/09 instaurou o Bilhete Único na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Com Bilhete Único RJ, o usuário pode viajar em até 2 meios de transporte diferentes - ônibus, vans legalizadas, trens, barcas e metrô - em até duas horas e meia, desde que um deles faça a integração entre municípios. Fonte: <http://www.riobilheteunico.rj.gov.br/> – Acesso em: 24/03/2015.

⁷⁷ Download disponível em: <http://www.firjan.org.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=2C908CEC3F86E51A014059DD0B204BBF> – Acesso em: 26/03/2015.

deslocamento de 31 km da Baixada Fluminense é de, aproximadamente, 80 minutos nos horários de pico.

Segundo os cálculos de tempos médios de deslocamento rodoviário elaborados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), o tempo de deslocamento na Dutra seria o dobro do considerado adequado. Por isso, com base nesse diagnóstico sobre a BR-166, a FIRJAN aponta para a busca de uma solução rápida e eficiente, como alternativa ao crescimento do número de veículos em circulação nessa rodovia. Assim, a Via Light é apresentada como uma alternativa para a mobilidade na Baixada Fluminense, através de importantes obras de ampliação.

Para a FIRJAN esse projeto de expansão deveria acontecer através da realização de três obras: 1- Ampliação do trecho entre o bairro da Pavuna, no Rio de Janeiro, e a Avenida Brasil e da Avenida Brasil ao bairro de Madureira. O que, segundo a FIRJAN, aumentaria para 50 mil veículos/dia circulando pela Via Light – cerca de menos 37 mil veículos/dia trafegando na Rodovia Presidente Dutra; 2- Implantação de um trecho ligando a Via Light, em Nova Iguaçu, à Rodovia Presidente Dutra, próximo ao Distrito Industrial de Queimados, aproveitando os terrenos das linhas de transmissão da Light. Essas obras, segundo estimativas da FIRJAN, aumentariam para 65 mil veículos passando pela Via Light diariamente e reduziriam em 52 mil veículos/dia trafegando na Rodovia Presidente Dutra; 3- Construção da ligação da Via Light com a Linha Vermelha, a partir da Pavuna. Somando-se às duas obras, essa terceira aumentaria a capacidade da Via Light em 75 mil veículos/dia.

O relatório da FIRJAN é enfático em afirmar que, somente com a realização das três obras, a Baixada Fluminense poderá reduzir os engarrafamentos diários enfrentados pela sua população, no deslocamento até o município do Rio de Janeiro. Conforme citado no relatório, através da ampliação da Via Light, a Rodovia Presidente Dutra sofreria uma redução no tempo médio de deslocamento de 1 hora e 20 minutos para 40 minutos nos períodos do dia de maior movimentação de veículos.

Para divulgar e debater as soluções sugeridas para a ampliação da Via Light, a FIRJAN realizou, também em agosto de 2013, o seminário *Visões de Futuro: Potencialidades e Desafios da Baixada Fluminense*⁷⁸. Nesse evento, o governador Luiz Fernando Pezão (PMDB) anunciou que um processo de licitação já havia sido elaborado para as obras de extensão da Via Light, com aprovação de 533,2 milhões de reais de verba.

Segundo o presidente da FIRJAN, Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira, há alguns anos a FIRJAN vinha reivindicando obras de ampliação da Via Light. Para Gouvêa Vieira, essas obras representarão uma melhora significativa na mobilidade urbana da Baixada Fluminense, transferindo parte do fluxo de veículos que percorrem a Dutra para a Via Light⁷⁹.

Assim, em abril de 2014, uma parceria entre o governo estadual e o governo federal (através do Ministério das Cidades) formalizou o projeto de ampliação da Via Light, que permitirá a ligação efetiva de Nova Iguaçu à Avenida Brasil (na altura de Guadalupe, Zona Norte do Rio de Janeiro)⁸⁰.

Essa obra de expansão também prevê a construção de pistas exclusivas para ônibus articulados, formando o sistema de BRT⁸¹ da Baixada Fluminense. Dessa forma, a ampliação da Via Light retoma o objetivo inicial dessa via expressa, ou seja, a facilitação da locomoção

⁷⁸ Fonte: <http://www.firjan.org.br/data/pages/2C908CEC3F86E51A01405A6AF5853A85.htm> – Acesso em: 26/03/2015.

⁷⁹ Fonte: <http://www.firjan.org.br/data/pages/2C908CEC3F86E51A01405FADFB430BCF.htm> – Acesso em: 26/03/2015.

⁸⁰ Fonte: <http://www.rj.gov.br/web/seobras/exibeconteudo?article-id=2029085> – Acesso em: 26/03/2015.

⁸¹ BRT vem da sigla em inglês que significa Transporte Rápido por Ônibus, e são transportes articulados que trafegam em corredores exclusivos. Como resultado, oferecem uma alternativa de viagem bem mais rápida para os seus usuários. Fonte: <http://www.brtrio.com/conheca> – Acesso em: 30/03/2015.

das pessoas desta região, com conforto, qualidade e segurança⁸². Contudo, podemos observar, através dos discursos de autoridades envolvidas no debate acerca da extensão da RJ-081, que o argumento central, utilizado para justificar as obras, é a diminuição de veículos trafegando na BR-116, principalmente em horários de grande movimentação. Aliás, como vimos, esse mesmo argumento foi utilizado para justificar a própria construção da Via Light na década de 90.

No projeto de expansão há previsão para a construção de um sistema de BRT⁸³ fazendo a ligação dos municípios da Baixada com outros modais de transporte para a cidade do Rio de Janeiro. Apesar disso, podemos constatar que, pelo menos em um primeiro momento, essa questão não vem sendo tratada como uma alternativa primordial para o problema de deslocamento da população dessa região.

Segundo o presidente do STTR-NI, Joaquim Graciano, a importância da implantação de um sistema de BRT para a Baixada Fluminense representará a modificação, para melhor, da mobilidade urbana no município. Na perspectiva de Joaquim Graciano, a criação do BRT na região se equivaleria – em termos de importância e impactos positivos – à construção da Via Light, em 1998. Pois, para ele, os projetos acarretariam mudanças significativas nos deslocamentos realizados diariamente pela população local, principalmente, aqueles realizados através dos ônibus.

Além disso, Joaquim Graciano observa que o BRT também pode representar uma melhoria nas condições de trabalho dos motoristas de ônibus. Isso porque, como o pagamento da tarifa é realizado anteriormente ao embarque do passageiro no veículo (através da aquisição de cartões pré-pagos), o motorista deixará de exercer a dupla função de motorista e cobrador. Contudo, o presidente do sindicato alerta que, antes da criação efetiva desse sistema, o próprio sindicato – juntamente com outras entidades representantes do setor – deve analisar se o BRT, de algum modo, pode vir a prejudicar o trabalhador do sistema de transporte rodoviário de passageiros da Baixada Fluminense.

Sendo assim, com o objetivo de acompanhar projetos de transporte dos municípios que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi criada, em 26 de janeiro de 2007, a Agência Metropolitana de Transportes Urbanos (AMTU)⁸⁴. Dentre esses projetos acompanhados pela agência está tanto a obra de expansão da Via Light, quanto do BRT da Baixada Fluminense. A AMTU, que está vinculada à Secretaria de Estado de Transportes, representa então mais um órgão de discussão e debate sobre estratégias e projetos para o setor de transportes urbanos na região.

Dessa forma, o debate entre especialistas e a análise sobre a criação de um sistema de BRT que atenda aos municípios da Baixada Fluminense é de extrema importância para a Região Metropolitana como um todo. Isso porque, através de levantamentos e estudos deve-se buscar compreender em que medida, o projeto do BRT da Baixada Fluminense poderia vir a sobrepujar as ações pela possibilidade de integração entre os diferentes modelos de transporte urbano – tema que vem sendo debatido e requisitado desde meados dos anos 90.

No caso de Nova Iguaçu, por exemplo, a discussão e a pressão para a elaboração e efetuação de um projeto de integração entre ônibus e outros modais se deu a partir dos próprios empresários do setor de transporte de passageiros por ônibus. De fato, o sistema municipal de transporte público é intensivo nos modais sobre rodas, sobretudo o ônibus. Esse modal é o que tem maior visibilidade no sistema. Contudo, na visão empresarial, ao promover

⁸² Para mais informações: <https://www.youtube.com/watch?v=eweunO8CR-Q> – Acesso em: 30/03/2015.

⁸³ Para mais informações: <https://vimeo.com/119339394> – Acesso em: 30/03/2015.

⁸⁴ A Agência Metropolitana de Transportes Urbanos (AMTU) é um órgão colegiado, representante do Estado, dos municípios que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e das instituições, públicas ou privadas, responsáveis pelo planejamento, gestão e operação de transportes públicos na região. Para mais informações: <http://www.rj.gov.br/web/setrans/exibeconteudo?article-id=226296> – Acesso em: 03/04/2015.

a integração como algo crescente no modelo municipal, o transporte por ônibus continua prevalecendo, na medida em que aperfeiçoa seus serviços, oferecendo maiores possibilidades de utilização do sistema.

Sendo assim, a preocupação central das empresas com a formulação de propostas nesse sentido era de manter sua liderança nesse setor. E, portanto, ao que tudo indica, não deve deixar de ser pauta de reivindicação dos empresários, pois seu objetivo final é a preservação da posição estratégica já conquistada.

4.3 – Plano Municipal de Mobilidade Urbana e a manutenção das práticas políticas para o setor dos transportes coletivos em Nova Iguaçu

Segundo a Constituição Federal, compete ao município *organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial*. (CF, Art. 30 pV) Logo, compreender como o município de Nova Iguaçu se posicionou frente a necessidade de elaboração do Plano Municipal de Mobilidade Urbana é de extrema importância para se entender como são desenvolvidas as políticas no âmbito da regulamentação, planejamento, controle e fiscalização do serviço de transporte coletivo local.

A Constituição Federal, ao entender a importância dos municípios no conjunto da nação, atribuiu-lhes a responsabilidade de estabelecerem suas normas de regulação da vida local. Para tanto, estabelecem-se as competências referentes ao município. No caso de Nova Iguaçu, essas competências podem ser encontradas na Lei Orgânica do município⁸⁵ e dizem respeito a: dispor sobre organização, administração e execução dos serviços municipais; estimular a participação popular na formulação de políticas públicas e na ação governamental, estabelecendo programas de incentivo e projetos de organização comunitária nos campos social e econômico, bem como cooperativas de produção e mutirões; planejar e controlar o uso, o parcelamento e a ocupação do solo em seu território municipal; sinalizar as vias urbanas e as estradas municipais, bem como regulamentar e fiscalizar sua utilização; regulamentar a utilização dos logradouros públicos e, especialmente no perímetro urbano, determinar o itinerário e os pontos de parada obrigatória de veículos de transporte coletivo; fixar e sinalizar as zonas de silêncio e de trânsito e tráfego em condições especiais; etc.

Além disso, no artigo 182 da Constituição estabelece-se a obrigatoriedade dos municípios com mais de 20 mil habitantes de elaborarem um Plano Diretor, cuja finalidade é instruir a política de desenvolvimento e de expansão urbana das cidades. O Plano Diretor de Nova Iguaçu foi aprovado em maio de 2008 e tem validade até 2018 – quando deverá sofrer uma revisão. Sua meta principal diz respeito à gestão territorial do município, seja através de ações diretas do governo municipal ou através de incentivos às ações do setor privado em relação, por exemplo, ao meio ambiente, ao saneamento básico e – o que nos interessa especificamente – ao transporte e à mobilidade urbana⁸⁶.

Alguns exemplos de proposições presentes no Plano Diretor de Nova Iguaçu merecem destaque:

- Promover a melhoria da articulação interna do território municipal, reduzindo o tempo e o custo do transporte e ampliando o acesso aos equipamentos públicos e ao emprego;

⁸⁵ Dados disponíveis em: http://www.cmni.rj.gov.br/legislacao/lom/lei_organica_2004.pdf – Acesso em: 14/03/2014.

⁸⁶ Para ver o documento na íntegra, acesse: http://www.nima.puc-rio.br/sobre_nima/projetos/novaiguacu/docs/plano_diretor_ni.pdf – Acesso em: 14/03/2014.

- *Priorizar o transporte coletivo, integrando os sistemas municipal e metropolitano, tornando-o mais racional e mais barato;*
- *Garantir o transporte coletivo em todos os horários, inclusive o noturno, com a frequência necessária variável para cada horário;*
- *Utilizar tecnologias limpas nos veículos destinados às diversas modalidades do transporte público, operação coordenada e integrada entre os sistemas municipal e intermunicipal, rodoviário e ferroviário, e entre os diversos modos, inclusive o transporte alternativo legalizado e regulamentado;*
- *Garantir acessibilidade universal ao sistema de transporte coletivo, em especial aos idosos e pessoas com necessidades especiais de locomoção, promovendo para este fim cursos de capacitação para motoristas e cobradores;*
- *Coordenar a gestão da política de mobilidade urbana com as políticas ambientais, de desenvolvimento e controle urbano, habitacional e outras políticas de gestão do território.*

No livro *Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil*, Santos Junior (2001) analisa as transformações que ocorreram recentemente no Brasil em relação aos governos locais, após a promulgação da Constituição Federal em 1988. Segundo Santos Junior, a constituição foi uma referência no *processo de descentralização política* no Brasil, isto é, no processo de atribuição cada vez maior de competências para os municípios acerca das políticas sociais. (Santos Junior, 2001, p. 16)

Além disso, como descrito pelo autor, a Constituição Estadual do Rio de Janeiro de 1989 – em acordo com as definições estabelecidas na esfera federal – reconheceu os municípios como unidades política, administrativa e financeiramente autônomas, cuja ênfase deveria se traduzir em legislação de interesse local. (op. cit., p.19) Uma das conclusões a que chega Santos Junior é a de que os municípios possuem grande autonomia em se tratando de gestão de políticas públicas.

Através dos exemplos das regulamentações apresentadas acima concluímos que os municípios possuem além de grande autonomia, um papel fundamental na elaboração, planejamento e organização de temas relevantes para a vida urbana. Destacamos também a existência de diversos mecanismos legais cujo objetivo é promover a racionalização e eficiência da gestão territorial das cidades.

Outro exemplo de instrumento de desenvolvimento urbano para os municípios é a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU). No dia 3 de janeiro de 2012, o governo

federal sancionou a lei nº 12.587⁸⁷ (que entrou em vigor 100 dias depois) que trata especificamente da questão da mobilidade urbana nas cidades brasileiras. Conhecida como a Lei da Mobilidade Urbana, a nova legislação determinava que os municípios com mais de 20 mil habitantes deveriam elaborar, até 14 de abril de 2015, seus planos municipais de mobilidade urbana. Sendo que, aqueles que não o fizessem até esse prazo ficariam impedidos de receber recursos federais destinados à mobilidade urbana.

A Política Nacional de Mobilidade Urbana – em caráter de lei – tem por objetivo promover a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria em acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas nos territórios municipais. E se constrói a partir dos seguintes princípios: acessibilidade universal; desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais; equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo; eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano; gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana; segurança nos deslocamentos das pessoas.

Os princípios estabelecidos pela Política Nacional de Mobilidade Urbana têm como objetivo orientar os municípios a elaborar os seus próprios planos, tendo como prioridade o transporte coletivo, público e não motorizado, ao invés do individual, particular e motorizado – reafirmando a norma contida no Código de Trânsito Brasileiro (CTB – Lei nº 9503/1997). Além disso, a lei apresentava diretrizes e instrumentos que deveriam servir de base para que cada município planejasse seu sistema de transporte e de infraestrutura viária para o deslocamento de pessoas e cargas.

Dentre os principais pontos da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Artigo 23) podemos destacar: a restrição e controle de acesso e circulação, permanente ou temporário, de veículos motorizados em locais e horários predeterminados; a prioridade dos modos de transporte não motorizados e dos serviços públicos coletivos sobre o transporte individual motorizado e a dedicação de espaço exclusivo nas vias públicas ao transporte público coletivo e a modos de transporte não motorizados.

O sistema e a infraestrutura desenvolvidos a partir dessa política deveriam ser capazes de atender à população e contribuir para o desenvolvimento urbano sustentável. Atentos a essas observações, os municípios com mais de 20 mil habitantes deveriam elaborar o Plano de Mobilidade Urbana em até três anos. O mesmo deveria ser integrado ao Plano Diretor de cada município, previsto pelo Estatuto da Cidade.

Segundo Guimarães (2012), o serviço de transporte público e os princípios que o orienta, como por exemplo, essencialidade, sustentabilidade, mobilidade e acessibilidade, são diretrizes fundamentais que interferem na convivência no contexto urbano. Sendo assim, tais princípios são prioritários na pauta de planejamento do crescimento das cidades brasileiras de forma ordenada e devem estar inseridos na política de mobilidade urbana.

Contudo, apenas o incremento no investimento em infraestrutura não garante a melhoria na mobilidade urbana local. Por isso, os municípios devem elaborar um planejamento e normas municipais que sejam efetivamente implementadas e que atinjam os objetivos da PNMU, como por exemplo, promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais e proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade.

A elaboração do Plano de Mobilidade Urbana por cada município deve ter como base a participação do Poder Executivo, dos operadores dos serviços e da sociedade civil de forma integrada. Isso asseguraria a ampla atuação de diferentes agentes no planejamento, fiscalização e avaliação das políticas locais de mobilidade urbana. Além disso, a Lei de

⁸⁷ Para conhecer mais detalhes da lei, acesse: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12587.htm – Acesso em: 14/03/2014.

Mobilidade Urbana apresenta como instrumento que visa garantir o controle social a realização de audiências e consultas públicas.

Entretanto, a participação dos diversos agentes envolvidos no sistema de transportes no município, principalmente da sociedade civil, não deve se restringir a etapa final do processo de planejamento das políticas públicas voltadas para a mobilidade urbana. Na verdade, o ideal é que a participação se dê em todas as etapas, inclusive nos momentos iniciais, de identificação das necessidades dos cidadãos.

A lei nº 12.587/2012 também esclarece as competências de cada nível do governo – federal, estadual e municipal – tanto para a elaboração de políticas para mobilidade urbana como para a aplicação na prática das mesmas. Ao estabelecer essas competências para as diferentes esferas de governo na gestão da mobilidade urbana, a lei visa a propiciar a integração entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Assim, cabe à União o fomento para a implantação de projetos de mobilidade urbana, através de prestação de assistência técnica e financeira para os Estados e municípios. Além disso, a União fica responsável pelo provimento de capacitação contínua para os municípios e pelo desenvolvimento de ações de apoio entre Estados e Municípios. Por último, o governo federal deve disponibilizar um sistema nacional de informações sobre mobilidade urbana.

A principal competência dos Estados é promover a integração na gestão metropolitana, além da prestação de serviços de transporte coletivo intermunicipal. Os Estados também podem adotar incentivos financeiros e fiscais, visando à melhoria dos serviços de transporte público e à redução de custos para o sistema. Já os municípios exercem o importante papel de planejar e executar as políticas de mobilidade urbana e também são responsáveis pela prestação e regulamentação dos serviços de transporte público coletivo no âmbito municipal.

Contudo, é essencial ressaltar que, embora cada ente possua suas atribuições bem definidas, União, Estados e Municípios devem trabalhar em conjunto. Com a meta final de alcançar maior integração entre si, para que possam atingir os objetivos apresentados pela Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Ou seja, a melhoria no planejamento, na gestão e no monitoramento dos serviços de transporte urbano pressupõe essa integração entre governo federal, estadual e municipal. Para tanto, os governos devem ter como objetivo comum e permanente o alcance de um alto padrão de mobilidade, adequado às necessidades da população.

Assim, o planejamento das políticas de mobilidade urbana devem contemplar os seguintes aspectos:

Definição dos objetivos de curto, médio e longo prazo; identificação dos meios financeiros e institucionais para implantação e execução dos sistemas de mobilidade; avaliação e monitoramento dos objetivos predefinidos; monitoramento, por meio de indicadores, das metas de atendimento e universalização da oferta de transporte público coletivo.

(Política Nacional de Mobilidade Urbana, 2013, p. 17)⁸⁸

Dessa forma, o que se espera de um Plano de Mobilidade Urbana é a efetivação na prática dos princípios, objetivos e diretrizes explicitados na Política Nacional da Mobilidade Urbana. O plano de mobilidade para tornar-se eficiente demanda a elaboração de um

88

Para mais informações, acesse: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/cartilha_lei_12587.pdf – Acesso em: 14/03/2014.

planejamento sistêmico dessa questão atentando à realidade e às necessidades de cada município, visando promover instrumentos que garantam a acessibilidade dentro do município.

Até a aprovação da lei da PNMU, em 2012, apenas os municípios com mais de 500 mil habitantes tinham a obrigação de elaborar um Plano de Mobilidade Urbana. Em seguida, com a ampliação para os municípios com mais de 20 mil habitantes, o número de municípios que deveriam elaborar um plano de mobilidade passou de 38 para 1.663. Os planos elaborados por esses municípios devem ser avaliados, revisados e atualizados no prazo máximo de dez anos.

Entretanto, segundo o artigo 24 da lei, a não apresentação do plano no prazo máximo de três anos (a contar da data de publicação da lei) impediria o município de receber recursos federais destinados às questões referentes à mobilidade urbana – até que faça o Plano de Mobilidade Urbana. Dentre os municípios que deveriam elaborar esse Plano de Mobilidade Urbana está Nova Iguaçu. Deveria, pois até o prazo final (14 de abril de 2015) o mesmo não havia sido elaborado pelo governo municipal.

No caso específico de Nova Iguaçu, a não elaboração do plano, pode ser um dado relevante para análise da manutenção de práticas políticas características quando se trata do transporte coletivo na cidade. Segundo Oliveira Junior (2012), em seu trabalho de análise dos princípios, diretrizes e objetivos da lei nº 12.587/2012, argumenta que comentar a lei sem ainda ter conhecimento dos efeitos práticos da mesma é uma tarefa bastante difícil.

Isso porque, a análise só pode ser feita com base naquilo que é potencialmente esperado que venha a acontecer em decorrência desse marco regulatório. Além disso, Oliveira Junior destaca que as transformações na mobilidade urbana das cidades só irão acontecer efetivamente se cada município implantar os princípios apresentados na lei, através da adoção de projetos e ações governamentais.

Ou seja, são necessárias a concepção e a implantação de políticas públicas com base nas diretrizes da lei 12.587/2012. Assim, cada município terá seu próprio tempo para colocar em prática a reorganização de seu espaço urbano em função da promoção da mobilidade urbana. Na perspectiva do autor, esse deveria ser um processo realizado pelos poderes Executivo e Legislativo municipais com participação e discussão com a sociedade.

Dito isso, podemos compreender as razões pelas quais o Plano de Mobilidade Urbana do município de Nova Iguaçu não foi elaborado. Passado o prazo de três anos para que os municípios apresentassem seus planos – através de diagnósticos da situação do trânsito, do transporte, do deslocamento das pessoas, da acessibilidade – Nova Iguaçu não articulou nenhum grupo para estudo e debate das possíveis propostas de mobilidade urbana (circulação) em acordo com os princípios, diretrizes e objetivos presentes na lei.

No dia 9 de abril de 2013, o vereador Ferreirinha apresentou à Câmara de Vereadores um Projeto de Resolução propondo a criação de uma Comissão Especial do Plano de Mobilidade Urbana. O projeto foi encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Municipal que julgou que o nome do mesmo não estava de acordo com o regimento interno, então o vereador apresentou um Projeto de Resolução Substitutivo, alterando o nome para Comissão de Assuntos Relevantes especialmente para colaborar nos assuntos de preparação do Plano Diretor de Mobilidade Urbana de Nova Iguaçu.

Com o novo nome a Comissão recebeu parecer favorável, entretanto, a mesma não foi constituída. Como determina a lei federal, em abril de 2013, foi realizada na Câmara Municipal uma audiência pública, denominada *Mobilidade Urbana – Nova Iguaçu: Movimento de Todos*, com intuito de debater melhorias para a mobilidade urbana de Nova Iguaçu. Compareceram nessa audiência, aproximadamente 200 pessoas, entre representantes de instituições, de movimentos sociais, de sindicatos, de universidades e do governo municipal.

O debate foi coordenado pelo vereador Ferreirinha e contou com a participação do professor Romulo Orrico, do Programa de Engenharia de Transportes, COPPE/UFRJ; Miroval Santos, presidente do MAB (Federação das Associações de Moradores de Nova Iguaçu); Marcelo Lessa, Secretário Municipal de Assuntos Estratégicos e José Luiz Teixeira, representante da ACINI (Associação Comercial e Industrial de Nova Iguaçu). Além disso, expuseram sobre problemas e possíveis soluções para a mobilidade urbana os representantes do Sincovani (Sindicato do Comércio Varejista de Nova Iguaçu), do TransÔnibus, do Fetranscargas (Federação do Transporte de Cargas do Estado do Rio de Janeiro), do Sindicato dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários de Nova Iguaçu

No dia 28 de junho de 2013, foi realizada em Nova Iguaçu uma nova audiência pública, dessa vez para debater melhorias na mobilidade urbana não somente para Nova Iguaçu, mas para as demais cidades da Baixada Fluminense. Compareceram a essa audiência a deputada estadual Aspásia Camargo (PV), o superintendente do TransÔnibus Jorge Murilo, o vereador Ferreirinha, além de jornalistas professores e representantes da sociedade civil⁸⁹.

As audiências públicas são reuniões abertas a toda população, que devem ser convocadas pelo poder Legislativo ou pelo poder Executivo e contar com a presença de representantes políticos e de especialistas no tema a ser abordado. O objetivo das audiências é promover a discussão e deliberação sobre propostas de políticas públicas e/ou projetos de leis. A participação popular é um instrumento garantido pela Constituição Federal e regulado por leis federais, estaduais e leis orgânicas municipais.

Essas iniciativas populares consistem em um espaço de exposição de temas que podem desencadear a formulação de uma política pública, a elaboração de um projeto de lei ou a realização de empreendimentos que geram impacto na cidade e na vida dos cidadãos. É imprescindível que a população participe não apenas comparecendo às audiências, mas também tenham espaço para que se manifestem publicamente.

Segundo Oliveira Junior, a participação do conjunto da sociedade na discussão da Política Nacional de Mobilidade Urbana é fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas. A efetivação da PNMU depende da concepção e da implantação de programas e ações por parte do governo dos municípios, visando o benefício aos transportes públicos e à mobilidade e acessibilidade urbana. Os cidadãos devem atuar no auxílio à identificação dos problemas-chaves, apontar as soluções compatíveis com as localidades e firmar um pacto a favor da mobilidade urbano *de todos e para todos e não a predominância do interesse individual (...)*. (op. cit., p.24)

Assim, constatamos que, inicialmente, a temática da mobilidade urbana alcançou posição de destaque nos debates em Nova Iguaçu, atendendo à necessidade de participação de diferentes entidades e da população local. O artigo 7º, II, da lei nº 12.587/2012, estabelece que os planos para a mobilidade urbana dos municípios, definidos através de um pacto social, devem servir como meios de acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais.

Contudo, as audiências públicas não foram adiante e o Plano de Mobilidade Urbana de Nova Iguaçu não foi construído, ficando o município impedido de receber recurso orçamentário federal para essa área. Além disso, o plano enquanto uma questão política revela como as ações voltadas para o setor de transportes públicos são tratadas: sem empenho

⁸⁹ Para ver os vídeos da audiência pública, acesse: <https://www.youtube.com/watch?v=ADqTkWocxGs> (Jorge Murilo – TransÔnibus); <https://www.youtube.com/watch?v=Fpch1ypHTUs> (Samuel Maia – mestre em História Social e especialista em Gestão Pública e Gestão Ambiental); <https://www.youtube.com/watch?v=-QJAiFrfooA> (Adriano Naval – oficial da Marinha e militante); <https://www.youtube.com/watch?v=aSG3OCL2cAw> (Elias José da Cruz – secretário de transporte e trânsito do município de Queimados); <https://www.youtube.com/watch?v=W7-ERwmTgwI> (Nivaldo Pereira – psicólogo e jornalista); <https://www.youtube.com/watch?v=7ebzdblh-n4> (Padre Renato Chiera – fundador da Casa do Menor em Miguel Couto, Nova Iguaçu) – Acesso em: 20/03/2014.

eficiente e com pouco debate e divulgação, afastando a sociedade de assuntos que por definição necessitam da sua participação.

A participação popular poderia se dar através dos Conselhos Municipais, em especial o Conselho Municipal de Política Urbana e Gestão Territorial (COMPURB). Esse conselho foi criado em dezembro de 1997, através da lei complementar nº 006, como um instrumento operacional da Política de Desenvolvimento Urbano da cidade de Nova Iguaçu. Entre as diretrizes dessa política está a promoção da infraestrutura e dos serviços públicos urbanos, dentre os quais o serviço de transporte coletivo.

Assim, o COMPURB constitui-se como um órgão consultivo e fiscalizador da prefeitura de Nova Iguaçu em questões que dizem respeito às políticas urbanas. O conselho, enquanto um canal efetivo de participação, deve ter representação igual entre membros do poder público e da sociedade civil. Isto é, para cada representante do Estado deve haver um representante da sociedade civil.

O objetivo principal do conselho é fortalecer a participação da população na formulação e implementação de políticas públicas. Entretanto, ao entrarmos em contato com a Subsecretaria dos Conselhos Municipais de Nova Iguaçu⁹⁰ obtivemos a informação de que o COMPURB está desativado desde 2013 e sem previsão para a sua reativação. Assim, se o conselho ligado às questões urbanas – tais como transporte e mobilidade – não está funcionando, podemos concluir que a participação da população através desse conselho, por exemplo, no debate sobre o Plano de Mobilidade Urbana, está prejudicada.

Ou seja, o nível de participação da sociedade na elaboração e no acompanhamento de políticas públicas para a mobilidade urbana e para o transporte coletivo é extremamente baixo. Outro meio possível de participação popular são as Comissões Parlamentares. Essas organizações internas da Assembleia Legislativa tem como objetivo investigar, estudar, desenhar e propor soluções sobre as temáticas relativas a cada uma.

As comissões possuem também um posicionamento de fiscalização de qualquer ação referente às matérias de sua competência e podem ser constituídas de forma permanente ou temporária, através de ato oficial do presidente da Câmara Municipal. As comissões permanentes são aquelas cuja existência independe do período das legislaturas, alternando apenas os vereadores que as compõem. Já as temporárias são comissões que se extinguem com o término de uma legislatura ou até mesmo antes, desde que tenham atingido o objetivo pelo qual foram criadas ou tenha expirado o prazo definido de funcionamento.

Essas comissões constituem pequenos grupos formados por 3 vereadores como membros efetivos, divididos nos cargos de presidente, vice-presidente e membros. No caso de Nova Iguaçu, em 2015, os vereadores se dividiram em 21 comissões permanentes constituídas, nas quais devem permanecer por um período de 2 anos.

Segundo Silva (2006), as Comissões Parlamentares enquanto um sistema político possui extrema relevância para o poder Legislativo. Além disso, no cenário atual, essas comissões estão sofrendo um processo de ampliação de sua atuação, ficando responsáveis por *quase toda a tarefa no processo de formação das leis e, em certos casos, toda a função legislativa, apenas sob o controle remoto da Câmara.* (op. cit., p. 99)

Assim, as comissões destacam-se pela possibilidade de desempenharem um papel decisivo no parlamento. As atribuições das comissões permanentes foram reguladas em Nova Iguaçu no artigo 72 do Regimento Interno da Câmara Municipal. Os membros das comissões tem a competência de estudar, investigar, apresentar conclusões ou sugestões de todos os assuntos submetidos a sua apreciação⁹¹. (Regimento Interno da Câmara Municipal de Nova Iguaçu, p. 25)

⁹⁰ Para mais informações, acesse: <http://conselhosmunicipaisni.blogspot.com.br/> – Acesso em: 21/03/2014.

⁹¹ Para ver o documento na íntegra, acesse: <http://www.cmni.rj.gov.br/legislacao/regimento-interno-cmni.pdf> – Acesso em: 22/03/2014.

Também cabem às comissões a análise de projetos e a promoção de encontros temáticos e de audiências públicas. Para essas audiências, as comissões podem convocar tanto secretários municipais em questão como diretores de empresas que prestam serviços públicos para que forneçam informações sobre assuntos de interesse da pasta.

Dentre as comissões permanentes na Câmara Municipal destacamos a Comissão de Transporte e Trânsito (CTT), composta pelos vereadores: Renato Gomes Correa (DEM) – presidente, Marcelo Fernandes Loureiro (PTN) – vice-presidente e Denílson Ambrósio Soares (PTN) – membro.

Conforme relato em entrevista do então presidente, a função desta comissão é propiciar um ambiente de debate e discussão sobre os projetos e propostas de leis para o trânsito e o transporte municipais. Cabe à comissão também acompanhar as ações administrativas e controlar programas criados pelo poder Executivo que dizem respeito à temática do trânsito e do transporte em Nova Iguaçu.

Contudo, constatamos que a atuação da CTT em relação ao debate e à elaboração do Plano de Mobilidade Urbana do município não foi eficiente. Visto que a realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil – demandadas tanto pela lei nº 12.587/2012 como pelas atribuições conferidas ao papel das Comissões Parlamentares – não foram realizadas em quantidade suficiente. Sendo assim, o objetivo primordial das comissões permanentes como espaços de interação entre o parlamento e a sociedade, que ocorrem por meio de audiências públicas, não foi alcançado.

Para além da realização das duas audiências públicas referentes a essa questão, em abril de 2013, nada mais foi feito para a elaboração do Plano Municipal de Mobilidade Urbana. Segundo o vereador Ferreirinha, nem mesmo um diagnóstico e/ou levantamento preliminar foi elaborado durante esse período. Ou seja, as seguintes questões continuam sem respostas: para onde os moradores que moram no município se deslocam; qual a porcentagem de moradores que utiliza ônibus em seus deslocamentos; quais os municípios de trabalho desses moradores; etc. Questões fundamentais para que um planejamento de trânsito e de transporte para a cidade pudesse ser feito.

Como justificativa a CTT argumenta a ausência de recursos orçamentários do município para realização de estudos para a área de mobilidade urbana. O que é rebatido por Ferreirinha, exemplificando que, no ano de 2014, a cidade de Nova Iguaçu arrecadou mais de 28 milhões da cota paga de IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores). Valor que poderia ter sido usado como investimento para a construção do Plano Municipal de Mobilidade Urbana.

Além disso, observa-se também que a Comissão de Transporte e Trânsito, no caso do Plano de Mobilidade Urbana, não desempenhou seu papel de fiscalização e controle das atividades do poder Executivo através da Secretaria de Transporte, Trânsito e Mobilidade Urbana. À secretaria compete a formulação e implantação de políticas públicas de mobilidade urbana.

Logo, a secretaria deveria também ter atuado na discussão e na concepção do plano de mobilidade urbana para Nova Iguaçu, juntamente com o poder Legislativo e a sociedade civil. Porém, isso também não ocorreu, revelando assim não somente o não comprometimento do poder Executivo com essa temática, mas, sobretudo a deficiência de articulação e relacionamento político entre os diferentes entes do poder público no município.

Sendo assim, através do exemplo da formulação de um Plano Municipal de Mobilidade Urbana, constatamos a permanência de práticas e padrões de relações de poder pouco claras e pouco eficientes para a gestão do setor de transportes de Nova Iguaçu. Não há um movimento de ampliação da discussão sobre a mobilidade e os rumos do transporte no município. Da mesma forma que também não tem ocorrido maior participação social nem em termos de divulgação dos acontecimentos nem no sentido de colaboração propositiva.

Segundo Oliveira Junior (2011), a tomada da mobilidade urbana como ponto central de discussão e de planejamento na política das cidades vai ao encontro da definição estabelecida pela Constituição Federal da mobilidade urbana enquanto um direito social. Nesse sentido, concluímos que o município de Nova Iguaçu tem caminhado em sentido oposto ao avanço do direito social à mobilidade urbana, devido à ausência na gestão pública da efetivação na implantação dos princípios, diretrizes e objetivos da Política de Mobilidade Urbana.

Primeiramente, ao analisarmos o Plano Diretor de Nova Iguaçu, percebermos que a mobilidade urbana e a questão do transporte coletivo possuem certo grau de relevância no contexto de elaboração de políticas públicas para o município. Contudo, a temática da mobilidade urbana padece pela manutenção de práticas políticas e de relações de poder que não a colocam como pauta central da vida em sociedade.

Segundo descrição de Jorge Murilo, superintendente do TransÔnibus⁹², o sindicato tem como papel, além de representar uma categoria econômica, participar de debates não apenas sobre transportes, mas principalmente sobre serviços e soluções para melhorar a mobilidade urbana. A entidade visa, através do seu relacionamento com o poder público e com a sociedade civil, compreender o impacto desse setor na vida dos cidadãos da Baixada Fluminense.

A respeito do Plano Municipal de Mobilidade Urbana, exigido pelo governo federal em contrapartida à injeção de recursos financeiros, Jorge Murilo afirma que a visão do TransÔnibus – compartilhada por outros atores envolvidos com o tema da mobilidade na região – é que é extremamente difícil pensar isoladamente os municípios da Baixada Fluminense, pois há pontos críticos que são comuns à essas cidades. Assim como podem existir também sinergias ao se pensar em soluções e propostas para cada município considerando a Baixada Fluminense de forma integrada.

Dessa forma, cabe pensar de quem é ou será a responsabilidade pela elaboração de projetos para a Baixada Fluminense de forma integrada. Entre os atores, Jorge Murilo destaca a relação entre o sindicato e o governo municipal, concluindo que a mobilidade urbana e o transporte coletivo representam para a prefeitura de Nova Iguaçu questões menos relevantes quando comparadas com temas relacionados à saúde pública, por exemplo.

Com base nessa constatação, Jorge Murilo afirma que torna-se difícil a pressão para ações e políticas que priorizem o setor de transportes. Assim, embora o transporte público – que segundo a Política Nacional de Mobilidade Urbana deve ser valorizado em oposição ao transporte particular – seja visto como um importante segmento econômico para a cidade, o aprimoramento do seu planejamento e de sua gestão ainda estão muito aquém do necessário.

Tal percepção é compartilhada pelo vereador Ferreirinha. Segundo ele, desde seu primeiro mandato como vereador em 1997, nenhum governo municipal colocou o transporte municipal e a mobilidade como questões centrais de suas gestões. Foram 6 prefeitos de diferentes partidos políticos nesse período, inclusive do Partido dos Trabalhadores do qual Ferreirinha é filiado. Nem mesmo durante os dois mandatos do então prefeito Lindberg Farias (PT), entre 2005 e 2010, esses temas foram tratados com a devida prioridade que deveriam.

Na perspectiva de Ferreirinha a falta de atenção, no âmbito local, a uma série de ações que poderiam ser adotadas para tornar o sistema de mobilidade mais eficiente e efetivo representa um padrão histórico de comportamento político. Dessa forma, medidas de regulação dos transportes coletivos foram postergadas durante anos e o que se observa atualmente é a manutenção dos padrões de mobilidade e transporte do município.

⁹² Entrevista concedida por Murilo, Jorge. Entrevista V. [janeiro de 2015]. Entrevistador: Ana Flávia Assumpção. Nova Iguaçu, Sede do Sindicato que representa as empresas de transportes de passageiros de Nova Iguaçu, Mesquita, Belford Roxo, São João de Meriti e Nilópolis (TransÔnibus). 16/01/2015. 1 arquivo mp3. (66 min.).

Por não haver um modelo de mobilidade estabelecido para a cidade de Nova Iguaçu, constatamos que, historicamente, o encaminhamento de questões do setor fica a critério da gestão pública – que pouco tem feito. Além disso, Jorge Murilo afirma que há uma dependência na gestão dos empresários para tomada de decisões sobre a mobilidade urbana, havendo pouco espaço para a participação de outros atores.

O principal dilema diagnosticado pelo TransÔnibus sobre esse tema é a necessidade de aumentar o nível de confiança entre os diferentes atores que participam do setor, de modo a estabelecer um modelo mais estruturado e que atenda às demandas do mercado. Assim, para que o Plano de Mobilidade possa ser elaborado, segundo Jorge Murilo, é fundamental que existam credibilidade e transparência em um processo que deve envolver não somente a esfera pública e a sociedade, mas também dos empresários do setor.

Jorge Murilo aponta que a principal meta do sindicato é participar e influenciar na construção de políticas públicas e na definição de um novo modelo de financiamento de tarifas de transportes. Mas não mais como atitudes isoladas do setor, mas sim estruturando um sistema de relação entre diferentes esferas representativas. Destacando que esse é um trabalho a ser realizado a longo prazo.

Os empresários de ônibus com área de atuação na Baixada Fluminense percebem também a necessidade de modernização do setor como forma de manter sua posição nas coalizações urbanas que se reorganizam. Esse posicionamento segue a mesma tendência entre os empresários de ônibus da cidade do Rio de Janeiro a partir do processo de concessão em 2010. (Matela, op. cit., p. 135)

A prefeitura de Nova Iguaçu também vislumbra a modernização como um caminho para melhorar o trânsito e a mobilidade urbana da cidade. Em janeiro de 2015, a Secretaria de Transporte, Trânsito e Mobilidade Urbana reuniu as secretarias de Obras e Serviços Públicos, Defesa Civil e Ordem Pública; de Urbanismo, Habitação e Meio Ambiente e a de Assuntos Estratégicos para apresentar projeto do Centro de Operação de Nova Iguaçu (CONIG).

A proposta desse centro é monitorar 24 horas as ruas, cruzamentos e áreas de riscos da cidade. Com custo estimado em R\$ 3,6 milhões, o CONIG tem como objetivo registrar em tempo integral o cotidiano do trânsito através de 90 câmeras distribuídas em pontos estratégicos do município, auxiliando os órgãos responsáveis em casos de acidentes de trânsito, congestionamentos e situações de risco.

De acordo com o secretário Rubens Borborema, a inauguração do centro estava prevista para julho de 2015, mas até o presente momento o projeto não saiu do papel. Além disso, tanto o representante do TransÔnibus quanto o do STTR-NI informaram não ter conhecimento sobre esse projeto da prefeitura que influencia diretamente na mobilidade urbana e no planejamento do trânsito e do transporte público na cidade.

Logo, o projeto de criação de um centro de monitoramento do trânsito de Nova Iguaçu pode ser analisado como mais um exemplo da ausência de diálogo entre os diferentes atores que compõem o setor de transporte público. Projetos como esse que visam à reestruturação do transporte urbano devem contar com ampla participação nas discussões, no planejamento e elaboração de representantes envolvidos no sistema, inclusive da sociedade civil.

Concluimos que, até o momento, o planejamento para os transportes coletivos e para a mobilidade de Nova Iguaçu tem sido insuficiente, na medida em que não existem projetos de longo prazo e que mobilizem os diversos agentes envolvidos desse setor. As poucas ações desenvolvidas até então se deram por iniciativas isoladas, em alguns casos da gestão pública e em outros do próprio grupo de empresários, deixando de fora a participação da sociedade.

A busca pela compreensão das relações entre empresas, poder público e cidadãos deve estar pautada na existência de critérios de credibilidade e transparência – características pouco difundidas atualmente. Só assim será possível compreender os papéis e responsabilidades de cada ator nos projetos para a melhoria da mobilidade urbana do município de Nova Iguaçu.

Dito isso uma questão é levantada: Qual será o grau de comprometimento do governo municipal e das empresas de ônibus para garantir a transparência de suas ações, responsabilidades e resultados no planejamento e na gestão do transporte e da mobilidade urbana a partir dos novos projetos e do novo modelo de regulação para o setor?

Essa e outras questões só poderão ser respondidas com o desenrolar concreto do processo das novas regulações para o setor no município de Nova Iguaçu. Onde poderá ser observado, entre outras coisas, se novos grupos entrarão na operação privada dos transportes públicos no município – tal como aconteceu na cidade do Rio de Janeiro.

Conforme apontado por Matela, para o caso da cidade do Rio de Janeiro – e para o qual podemos transpor para a realidade de Nova Iguaçu – o setor de transporte urbano por ônibus deveria passar *necessariamente por uma nova relação e redefinição das competências entre o poder público e as empresas (...)*. (op. cit., p. 143) Dessa forma, o setor passaria a contar com uma maior capacidade de planejamento e de organização do transporte coletivo municipal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao traçar a trajetória do setor de transporte de passageiros por ônibus na Baixada Fluminense – com destaque para o município de Nova Iguaçu – acreditamos que chegamos ao fim deste trabalho possuindo melhores perspectivas sobre o nosso objeto. A realização de uma análise preliminar sobre o contexto histórico desse setor fez-se necessária, pois existem poucos estudos sobre essa temática para essa região.

O enfoque da maioria dos estudos sobre a Baixada Fluminense e os municípios que a compõem está centrado em análises sobre as mudanças econômicas enfrentadas ao longo das décadas. Nessa perspectiva, as diferentes formas de deslocamentos da população são abordadas nesses trabalhos apenas como elementos secundários das transformações da economia local.

Ou seja, a história dos meios de transporte dos moradores dessa região teve, até esse momento, pouco destaque nos trabalhos acadêmicos. Por esse motivo, nosso primeiro objetivo nesse trabalho foi compreender as diferentes fases pelas quais o sistema de transporte coletivo por ônibus passou na Baixada Fluminense. Buscamos analisar os momentos cruciais vivenciados pelas empresas de ônibus, como por exemplo, os anos iniciais, o processo de organização e de representação, a crise iniciada nos anos 90, as propostas de regulação do setor e a consolidação do sistema.

Esse objetivo inicial nos possibilitou ter condições de lançar interpretações possíveis para o processo de reestruturação regulatória que iniciou-se apenas no ano de 2015 no município de Nova Iguaçu. No curso das transformações que podem vir a ser desencadeadas nesse processo, destacamos algumas explicações para a desestruturação e reestruturação das relações políticas estabelecidas no momento histórico anterior.

Além disso, buscamos nesse trabalho reconstruir as bases das alianças estruturadas entre os diferentes atores que compõem o sistema, definindo o papel de cada um dentro das coalizões de poder. Com destaque para as medidas adotadas pelo poder público que resultaram na concentração do capital em grupos e empresas de ônibus e na organização do setor vigente até o presente momento.

Nesse sentido, o que observamos a partir da década de 60 foi a consolidação de um padrão de mobilidade baseado no transporte rodoviário. A regulação desse sistema se deu a partir de um sistema de permissões e o setor organizou-se em um sindicato patronal (TransÔnibus) que ganhou cada vez mais espaço político na região.

Os anos 90 foram marcados por momentos de reestruturação no modelo de organização do setor. Esses momentos foram desencadeados pelo surgimento e avanço do transporte informal realizado por vans e kombis e o aumento do uso do transporte individual. Como resultado da ampliação da utilização desses outros modelos de transporte, durante esse período, foi constatada redução na demanda de passageiros utilizando o serviço das empresas de ônibus.

Do momento de crise foram pensadas soluções para recuperar a hegemonia do setor de transporte de passageiros por ônibus na cidade de Nova Iguaçu. As empresas de ônibus desenvolveram modelos de aproximação com os usuários de transportes coletivos, através de diversos canais e formas de comunicação e divulgação.

Como constatamos ao longo do trabalho, essas medidas de diálogo com os clientes, não representaram atitudes simplesmente de marketing, mas representaram, sobretudo, estratégias bem definidas e planejadas, com objetivo de (re) conquistar os clientes que estavam migrando para o transporte alternativo e/ou para veículos particulares.

Além disso, constatamos que essas estratégias não eram atitudes isoladas de uma empresa. Na verdade, representavam ações praticadas por todo o setor de transporte coletivo por ônibus no município, com apoio do sindicato patronal. A principal mudança almejada por

esse coletivo de empresas era na forma de comunicar e divulgar sua imagem institucional, sempre com foco final na superação da crise pela qual estavam passando com a diminuição da demanda de usuários do seu serviço.

Nesse sentido, a ideia difundida pelo setor era a de trabalhar a imagem das empresas de ônibus – regularizadas, organizadas, com paradas e itinerários pré-definidos, etc. – em oposição às características do transporte coletivo realizado por vans e kombis – irregulares, desorganizados, sem definição de paradas e de itinerários, etc. E com isso recuperar, não somente uma parcela do mercado, mas também seu poder hegemônico no relacionamento com os diferentes atores que compõem o sistema.

Da perspectiva regulatória, a solução para a superação da crise do transporte rodoviário por ônibus está associada aos sinais de esgotamento do modelo de organização do setor. Assim, uma nova proposta debatida gira em torno de garantias de eficiência do serviço prestado e de competitividade no setor, de tal modo que esse momento de crise seja ultrapassado.

Através da nova forma de atuação e regulação do poder público para com o setor haveria a promoção de um ambiente competitivo entre as empresas de ônibus atuantes no município de Nova Iguaçu e o desenvolvimento de novos padrões de modernização. Nesse sentido, o governo municipal juntamente com os representantes do setor deveria buscar uma nova forma de organização do setor e de prestação do serviço.

Essa nova forma de organização deveria estar pautada, principalmente, na inserção de mecanismos de competitividade dentro do setor. Mas também deveria nortear um novo padrão de relacionamento entre o poder público e as empresas de ônibus locais, de modo que as competências de cada um desses agentes devam ser também redefinidas. Com isso, as formas de operação do sistema também seriam reorganizadas, desenvolvendo uma maior capacidade de planejamento e estruturação do setor de transporte público coletivo.

Assim, o desenvolvimento de um processo de crise no setor deveria impulsionar a reestruturação e reorganização do sistema. A partir disso, seriam criadas novas bases e novas condições de funcionamento e operação do serviço público, assim como das relações estabelecidas entre os diferentes agentes representantes do setor.

Essas mudanças seriam resultados possíveis advindos da adoção de uma regulação baseada em contratos legais e com prazo pré-determinado de duração. De um modelo baseado em permissões, o transporte rodoviário de passageiros deveria passar a ser regulado por um modelo baseado em concessões via processos de licitação.

Contudo, o que buscamos destacar nesse presente trabalho é que a adoção de um novo padrão de regulação pode não representar apenas mudanças ou a emergência de sistema totalmente novo, isto é, ausente de características que compunham o modelo de regulação de permissões. Na verdade, a questão principal é compreender as possíveis continuidades de práticas e relações desenvolvidas pelo setor, mesmo após a efetivação de uma concessão via licitação para o transporte coletivo por ônibus.

Como exemplos dessa continuidade no caso do município de Nova Iguaçu, analisamos, primeiramente, a possibilidade de que as empresas de ônibus que já atuam no sistema na cidade acabem vencendo o processo de licitação. Tal como aconteceu na cidade do Rio de Janeiro, no processo de licitação de 2010, através da reserva de espaços de acumulação – onde o que se viu foi que as empresas vencedoras da licitação são especificamente as mesmas que já operavam nessa cidade. (Matela, 2014)

Essas empresas representam uma estrutura de organização baseada em grandes grupos dominantes do sistema em Nova Iguaçu. Assim, mesmo após a aplicação do modelo de permissões, existe uma grande e real possibilidade de que essa estrutura empresarial permaneça basicamente a mesma – tal como acabou ocorrendo na cidade do Rio de Janeiro. (Matela, op. cit.)

Isso significa dizer que os poucos grupos que dominam a prestação do serviço de transporte de passageiros por ônibus em Nova Iguaçu podem continuar a representar o sistema, através do controle de capital. No novo modelo de operação por licitação, os grupos empresariais hegemônicos continuariam com seus espaços de relevância e poder na operação dessa atividade econômica.

No caso de Nova Iguaçu, o edital de licitação só foi lançado em maio de 2015, após longos anos de discussão e adiamento da efetivação de um novo modelo de regulação do setor. Um segundo exemplo de possível continuidade de características do modelo de permissões pode ser destacado através do prazo estabelecido para as concessões: 25 anos prorrogáveis por mais 25 anos.

Dessa forma, além da possibilidade real do transporte municipal continuar a ser operado pelas mesmas empresas que realizam o serviço atualmente, o poder público acaba promovendo a garantia de permanência e controle dessas empresas. Se no modelo de permissões não havia nenhum tipo de regra sobre o tempo de prestação do serviço e assim as empresas permaneciam indefinidamente, no edital de licitação lançado pela prefeitura de Nova Iguaçu a longevidade dos contratos garante a manutenção das empresas por um tempo excessivamente longo.

Na perspectiva de Aragão (1996), um prazo extenso de um contrato deturparia os princípios básicos de modernização e de competição no setor de transporte de passageiros por ônibus. Assim, apesar de no novo modelo haver um prazo pré-definido, na prática, as empresas acabariam permanecendo à frente do serviço por um período muito longo – tal como no modelo de permissões.

Além disso, a ausência de ações voltadas para a modernização das empresas e do próprio modo de operação do sistema e de um ambiente competitivo entre as empresas – características criticadas do modelo de permissões – continuaria a prevalecer mesmo após a assinatura de um contrato via licitação. Tais características permaneceriam enquanto consequências imediatas da definição de um tempo de duração longínquo.

Outro exemplo possível de continuidade dentro do modelo de concessões está relacionado ao acesso às informações sobre o setor, o modo de operação e as relações entre seus representantes legais. Conforme destacamos, no modelo de permissões, as informações eram controladas tanto pelas empresas de ônibus, quanto pelo próprio poder público. O que refletia em um elevado grau de dificuldade no acesso pela sociedade civil a essas informações.

Entretanto, o que já pode ser observado após o lançamento do edital de licitação do sistema de transporte coletivo por ônibus de Nova Iguaçu, é que a garantia de acesso às informações permanece dificultada. Na verdade, o que constatamos nesse trabalho foi um reforço do controle sobre as informações do sistema. As empresas de ônibus e o governo municipal continuam restringindo o acesso e, conseqüentemente, a possibilidade de conhecimento e fiscalização por parte da sociedade acerca de diferentes temáticas que envolvem o setor, como por exemplo, informações mais aprofundadas sobre o edital de licitação.

Como exemplo de tendências de mudanças podemos destacar, primeiramente, a existência de um contrato com regras previamente definidas. No modelo de permissões, as ações eram desenvolvidas – seja pelas empresas de ônibus, seja pelo governo municipal – sem responderem a um instrumento legal e reconhecido de regulação. Nesse sentido, o modelo de concessões representaria a possibilidade de maior formalização das relações entre os principais atores envolvidos no sistema.

Em decorrência disso, o papel dos grupos dominantes seria fortalecido, principalmente através da atuação do sindicato patronal TransÔnibus. O sistema de transportes municipal, antes identificado como precário e desorganizado, veria o poder de tomada de decisões e de

controle das relações se centralizar cada vez mais entre os principais grupos empresariais – provocando assim mudanças no padrão de relacionamento desses grupos com o poder público e com a sociedade civil.

Apesar de analisarmos a possibilidade de ausência de modernização do sistema através da manutenção das mesmas empresas prestadoras do serviço, o edital de licitação lançado pela prefeitura de Nova Iguaçu aponta também a modernização do modelo de negócio. Isso pode ser constatado através da proposta para a criação de corredores expressos de ônibus (BRS) na cidade.

Os consórcios vencedores da licitação deveriam apresentar suas propostas para implantação do BRS levando em consideração a modernização da forma de operação e de organização para o negócio de transporte de passageiros por ônibus. Outro exemplo de mudança que podemos ressaltar do modelo de concessão proposto pela prefeitura de Nova Iguaçu diz respeito à repartição das áreas/regiões em que cada empresa deve operar.

A mudança consiste no estabelecimento da regra que, através de uma competição pública, as empresas devem operar o serviço de acordo com regiões previamente definidas. No caso do modelo de permissões, a competição se dá pelas linhas de ônibus com base apenas na rentabilidade e na presença das empresas em áreas específicas do município.

Por último, identificamos como possível mudança, em decorrência da adoção do modelo de concessões, o planejamento prévio da operação do sistema pelo poder público, de forma a torna-lo mais racional e organizado. No modelo de permissões vigente em Nova Iguaçu, as próprias empresas planejam as linhas pelas quais são responsáveis e apenas informam ao poder público sobre eventuais mudanças.

Nesse sentido, o modelo de concessões pode proporcionar a reconstrução das relações e das coalizações de poder entre os agentes do sistema. Ou seja, o processo de modernização deveria, inclusive, abarcar as redes de alianças entre governo municipal e representantes das empresas de ônibus. Assim, o resultado desse processo de modernização levaria à elaboração de novas estratégias de articulação política.

Em relação ao nosso objeto de pesquisa, procuramos analisar tais mudanças no modelo de relações de poder através de exemplos de fatos que propiciaram historicamente a consolidação do modelo privado de ônibus. Dessa forma, as empresas passaram a dominar o setor e a exercer também uma importância política nas questões urbanas em que estão inseridas, definindo assim novas formas de articulação dessas empresas.

Até o momento atual, o que temos observado é a existência de coalizões de interesses bastante sólidas. Contudo, a tendência advinda com a definição de um novo modelo regulatório para o transporte por ônibus na cidade de Nova Iguaçu é a reestruturação do sistema e a reconfiguração dos padrões de exercício de poder e de estratégias de governança.

O que procuramos pensar foi não uma ruptura total das atuais coalizações dominantes, mas sim uma reconfiguração e modernização de práticas conservadoras já presentes no sistema. Como exemplo de novas questões que acabam por reestruturar o sistema podemos citar a reorganização espacial e as novas demandas de circulação na cidade de Nova Iguaçu, através da discussão sobre o Plano Municipal de Mobilidade Urbana.

A mobilidade urbana e a circulação das pessoas pela e a partir da cidade tornam-se aspectos fundamentais da vida urbana a partir da criação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, em 2012. No caso específico de Nova Iguaçu, interpretamos a negligência à elaboração do plano de mobilidade pelos atores dominantes como a permanência de uma estrutura pouco eficiente e com poucos mecanismos de diálogo e debate, não somente entre o governo municipal e os agentes das empresas de ônibus, mas também com a sociedade civil.

A ausência de efetivação do novo modelo de regulação e de construção de um planejamento oficial para a questão da mobilidade urbana revelam, na prática, a legitimação das práticas de coalização já existentes. Portanto, o modelo de concessão não representaria a

transição final, mas sim uma parte fundamental de um longo processo pela transformação do setor.

As mudanças aqui apresentadas são necessárias como características que podem garantir a sustentação do processo de modernização do setor. Contudo, essas mudanças sinalizam apenas tendências de transformações no setor. Tal como ocorreu na cidade do Rio de Janeiro, inicialmente, as novas questões enfrentadas pelo setor não se configuram como rupturas, mas como possibilidades de reestruturação organizacional.

O modelo de concessão do transporte por ônibus em Nova Iguaçu, que tem seu marco inicial em 2015, permite que o governo municipal crie bases institucionais e organizacionais, por meio das quais as empresas de ônibus devem definir seus próprios programas de modernização e de adequação aos novos parâmetros legais.

Dessa forma, a iniciativa privada ainda exerceria certo grau de controle do processo, através da manutenção de espaços estratégicos de organização e de exercício de poder. Isso significa dizer que as antigas alianças de coalização não são totalmente desfeitas, mas sim passam por um processo de repactuação, tendo como base novas regras e acordos.

Nesse sentido, a tendência é que os espaços de acúmulo de poder ainda continuem a existir através da concentração e controle exercido por grupos empresariais. Assim, quanto maior o controle do fluxo de capital e das informações sobre o setor, maior será a concentração de poder desses grupos, sem que com isso, o Estado deixe de continuar a exercer sua influência e sua capacidade de tomada de decisões.

Na verdade, a grande questão para o transporte coletivo por ônibus em Nova Iguaçu está baseada na capacidade de diálogo entre a gestão pública, o grupo de empresários de ônibus e população. Historicamente, as poucas ações desenvolvidas para o setor se deram através de iniciativas isoladas, em alguns casos da gestão pública e em outros do próprio grupo de empresários, deixando de fora a participação da sociedade.

Sendo assim, compreendemos que este processo de regulação do setor deve estar pautado na existência de critérios de credibilidade e transparência – pouco difundidos atualmente. De modo que as antigas práticas de relacionamentos entre empresas, poder público e cidadãos se adaptem aos novos critérios de regulação, articulado com transformações mais gerais do próprio sistema de transporte de passageiros e da estrutura urbana.

REFERÊNCIAS

ABREU, Maurício de Almeida. *A evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPLANRIO; Zahar, 1987.

ALVES, José Cláudio Souza. *A Baixada (não) é para principiantes*. Destinos – Olhares para além da fachada. Nova Iguaçu, nº 2, p. 11-12, 2012. Disponível em: http://r1.ufrj.br/im/gemte/pdf/Revista_Destinos_02.pdf

ALVES, José Cláudio Souza. *Baixada Fluminense: a violência na construção do poder*. Tese de Doutorado em Sociologia. São Paulo, USP, 1998.

ALVES, José Cláudio Souza. *Baixada Fluminense: o código genético-social de uma periferia*. Revista FEUDUC, CEPEA, PIBIC, Duque de Caxias, n. 1, agosto 1999.

ALVES, José Cláudio Souza. *Dos Barões ao Extermínio: uma história da violência na Baixada Fluminense*. Duque de Caxias, APPH-CLIO, 2003.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *Licitação e contratos administrativos: estudos, pareceres e comentários*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

ARAGÃO, Joaquim. *O novo direito concessionário nacional: e agora ônibus brasileiro?* In: ORRICO FILHO, Rômulo et. Al. *Ônibus urbano: regulamentação e mercados*. Brasília: LGE, 1996.

ARAGÃO, Joaquim et Al. *Sacudindo a poeira e construindo o novo ciclo de desenvolvimento do transporte público por ônibus*. In: SANTOS, Enílson e ARAGÃO, Joaquim. (Orgs.) *Transporte em Tempos de Reforma*. 2ª edição. Brasília: Editora E-Papers, 2004.

ARAGÃO, Joaquim et Al. *Construindo modelos de relações institucionais e regulatórias no transporte público urbano: algumas considerações metodológicas*. In: SANTOS, Enílson e ARAGÃO, Joaquim. (Orgs.) *Transporte em Tempos de Reforma*. 2ª edição. Brasília: Editora E-Papers, 2004.

ARAGÃO, Joaquim e SANTOS, Enílson. *Regulamentação, competição e financiamento em transportes urbanos: elementos para o debate*. In: SANTOS, Enílson e ARAGÃO, Joaquim. (Orgs.) *Transporte em Tempos de Reforma*. 2ª edição. Brasília: Editora E-Papers, 2004.

BALASSIANO, R. . *Transporte Por Vans - O Que Considerar No Processo de Regulamentação*. TRANSPORTES, RIO DE JANEIRO, v. 4, n.1 E 2, p. 87-105, 1996.

BARRETO, Alessandra Siqueira. *Um olhar sobre a Baixada: usos e representações sobre o poder local e seus atores* in Campos. Curitiba, 5(2), 2004. Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/campos/article/view/1620/1362>

BARRETO, Alessandra Siqueira. *Cartografia política: as fases e faces da política na Baixada Fluminense*. Tese de Doutorado em Antropologia, Museu Nacional, Programa de Pós-graduação em Antropologia Social, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: http://teses.ufrj.br/PPGAS_D/AlessandraSiqueiraBarreto.pdf

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado, 1998.

CERVERO, R. 2000. *Informal Transport in the Developing World*. Nairobi: United Nations Centre for Human Settlements (Habitat).

CRUZ, Frederico Alan de Oliveira. *Desempenho educacional e renda domiciliar: análise do IDEB dos municípios da Baixada Fluminense*. Vivências. Vol.8, N.14: p.92-99, Maio/2012. Disponível em: http://www.reitoria.uri.br/~vivencias/Numero_014/artigos/artigos_vivencias_14/n14_09.pdf

DA SILVA, Ana Carolina Ferreira Rodrigues. *Baixada Fluminense: em busca de seus contornos e seu significado* in *Vozes da Baixada: um estudo sobre rádio comunitária em Queimados e São João de Meriti*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia da PUC-Rio. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/11886/11886_4.PDF

ENNE, A. L. *A “redescoberta” da Baixada Fluminense: Reflexões sobre as construções narrativas midiáticas e as concepções acerca de um território físico e simbólico*. Revista Pragmatizes. Ano 3, nº 4, Niterói, 2013. Disponível em: www.pragmatizes.uff.br/revista/index.php/ojs/article/download/37/27

ENNE, A. L. *Do “Faroeste Fluminense” ao “futuro que já chegou”*: As representações da grande imprensa carioca acerca da Baixada Fluminense. Trabalho apresentado no Núcleo de Jornalismo, XXVI Congresso Anual em Ciência da Comunicação, Belo Horizonte/MG, 2003. Disponível em: http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2003/www/pdf/2003_NP02_enne.pdf

ENNE, A. L. *Imprensa e Baixada Fluminense: múltiplas representações in Ciberlegenda*, nº 14, 2004. Disponível em: <http://www.uff.br/ciberlegenda/ojs/index.php/revista/article/viewFile/222/118>

ENNE, Ana Lucia Silva. *–Lugar, meu amigo, é minha Baixada”*: memória, representação social e identidade. Tese de Doutorado em Antropologia. Rio de Janeiro, PPGAS/Museu Nacional/UFRJ, 2002.

FREIRE, Jussara. 2005. *As concepções de justo e as arenas públicas em Nova Iguaçu*. XXVI Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS, 2003. Disponível em: http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=4284&Itemid=316

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

GOMIDE, Alexandre e ORRICO FILHO, Rômulo. *Concessões de Serviços de Ônibus Urbanos: a Necessária Introdução da Competitividade e o Papel das Licitações*. In: SANTOS, Enílson e ARAGÃO, Joaquim. (Orgs.) *Transporte em Tempos de Reforma*. 2ª edição. Brasília: Editora E-Papers, 2004.

GWILLIAM, K. M. 2001. *Competition in Passenger Transport in the Developing World*. Journal of Transport Economics and Policy. Vol. 35 (1)

JARDIM, A. e ERVATTI, L. *Migração pendular intrametropolitana no Rio de Janeiro: a condição de renda das pessoas que trabalham ou estudam fora do município de residência em 1980 e 2000*. Trabalho apresentado no XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, Caxambu, 2006. Disponível em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_102.pdf

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 11 ed. São Paulo: Dialética, 2005.

LAGO, Luciana Corrêa. *A "periferia" metropolitana como lugar do trabalho: da cidade-dormitório à cidade plena*. Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Ano 1, nº.1. Rio de Janeiro, 1986. Disponível em: <http://www.ippur.ufrj.br/download/pub/CadernoIPPUR20072.pdf>

LAGO, Luciana Corrêa. *O mercado de trabalho na metrópole do Rio de Janeiro: a "periferia" que virou "centro"*. Associação Brasileira de Estudos Populacionais. Disponível em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008_947.pdf

LAGO, Luciana Corrêa. Trabalho, moradia e (i)mobilidade espacial na metrópole do Rio de Janeiro. São Paulo: Cadernos Metrôpole 18, 2º sem, 2007, p. 275-293. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8738/6485>

LAGO, Luciana Correa do. (Orgs.) *Olhares sobre a metrópole do Rio de Janeiro: economia, sociedade e território*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: IPPUR/UFRJ: FASE, 2010. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrosoles.net/download/economia%20_territorio.pdf

MAMANI, Hernán Armando. *A metrópole e os transportes: aspectos políticos, sociais e espaciais do debate ocasionado pela emergência do "transporte alternativo"*. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9., 2001, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: ANPURH, 2001. p. 1050-1063.

MAMANI, Hernán Armando. *Alternativo, informal, irregular ou ilegal? O transporte de vans e kombis e o campo de lutas sobre os transportes públicos metropolitanos*. In: Metrôpole: governo, sociedade e território, Rio de Janeiro, 2006. p. 251-276.

MATELA, Igor Pouchain. *Transição regulatória no transporte por ônibus na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2014.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Licitações e seus princípios na Jurisprudência*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2001.

MONTEIRO, Linderval Augusto. *Baixada Fluminense identidade e transformações: estudo de relações políticas na Baixada Fluminense*. Dissertação de mestrado em História Social, UFRJ, Rio de Janeiro, 2001.

MONTEIRO, Linderval Augusto. *A Baixada Fluminense em perspectiva*. Anos 90, Porto Alegre, v. 12, n 21/22, p.487-534, jan./dez. 2005.

Revista Linha de Notícias. Edições 1992 a 1998. Acervo disponível no sindicato TransÔnibus.

RODRIGUES, Adrianno O. *De Maxambomba a Nova Iguaçu (1833-90's): economia e território em processo*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional. UFRJ, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: http://teses.ufrj.br/IPPUR_M/AdriannoOliveiraRodrigues.pdf

OLIVEIRA, Alberto de; RODRIGUES, Adrianno O. *Industrialização na periferia da região metropolitana do Rio de Janeiro: novos paradigmas para velhos problemas*. Semestre Econômico, volume 12, nº. 24, pp. 127-143. Medellín, Colômbia, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/seec/v12nspe24/v12nspe24a8.pdf>

OLIVEIRA JÚNIOR, J. A. *Direito à Mobilidade Urbana: a construção de um direito social*. *Revista dos Transportes Públicos*, n. 127, p. 63-75, Ano 33, São Paulo.

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

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

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública*. 7 ed. Rio de Janeiro, Renovar: 2007.

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

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

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

SIMÕES, M. R. *A cidade estilhaçada: reestruturação econômica e emancipações na Baixada Fluminense*. Tese de Doutorado, UFF, Programa de Pós-graduação em Geografia, Niterói, 2006. Disponível em: http://www.btd.ndc.uff.br/tde_arquivos/26/TDE-2010-04-19T123855Z-2423/Publico/D%20Manoel%20Ricardo%20Simoes-Tese.pdf

SOUZA, Sonali Maria de. *Da laranja ao Lote: transformações sociais em Nova Iguaçu*. Dissertação de Mestrado em Antropologia, PPGAS/MN/UFRJ, Rio de Janeiro, 1992.