

# A gestão do transporte na Região Metropolitana de Belo Horizonte

*Sérgio de Azevedo  
Virgínia Rennó dos Mares Guia*

A Região Metropolitana de Belo Horizonte-RMBH convive hoje com sérios impasses no que se refere aos seus mecanismos de gestão, dificultando o enfrentamento dos inúmeros problemas comuns aos municípios que a compõem e que, necessariamente, exigem uma ação compartilhada.

Durante o processo constituinte brasileiro e, posteriormente, por ocasião da elaboração da Constituição Estadual, a questão metropolitana foi ofuscada pela necessidade de resgate do papel dos municípios, depreciado durante o período militar. A crítica ao arcabouço institucional vigente até então para as Regiões Metropolitanas – considerado centralizador e extremamente padronizado e, portanto, sem espaço para a afirmação dos governos locais e as idiosincrasias regionais – terminou por levar os legisladores a subestimar o papel da instância estadual no enfrentamento dos problemas metropolitanos.

Teoricamente, a Constituição Estadual de 1989 havia garantido novas possibilidades para a gestão na Região Metropolitana de Belo Horizonte-RMBH, atribuindo-a a uma assembléia com ampla hegemonia municipal, composta por todos os prefeitos, por vereadores em número e proporcionalidade relativa ao tamanho da população do município e por apenas um representante do Executivo e um outro do Legislativo estaduais (Ambel, 1993).

Dotada de um plenário, um comitê executivo e de câmaras técnicas setoriais, estas últimas correspondentes a cada uma das funções de interesse comum, a Assembléia da Região Metropolitana de Belo Horizonte-Ambel sinalizou para uma nova postura perante a questão metropolitana.

Transferindo amplos poderes para os municípios *vis- -vis* a situa o anterior – em que o processo decisório ficava totalmente   mercê do governo estadual – supunha-se que, nesta nova conjuntura, os municípios passassem a conceder maior prioridade   questão metropolitana.

Até o momento, entre as câmaras técnicas setoriais previstas formalmente, a única que apresenta atua o substantiva   a de transporte coletivo. Este trabalho busca discutir, por um lado, por que uma estrutura de gestão metropolitana teoricamente aberta   participa o dos municípios não se mostra operacionalmente mais eficaz, nem necessariamente mais democrática do que o formato anterior; e, por outro, avaliar o ordenamento institucional do sistema de gestão do transporte público por ônibus da Região Metropolitana de Belo Horizonte, analisando sua adequa o ao enfrentamento dos problemas decorrentes do processo de metropoliza o.

Na primeira se o far-se-  um breve retrospecto da trajetória do sistema de transporte coletivo por ônibus a partir de 1978, quando se erigiram as bases do atual modelo de gestão. A segunda se o será dedicada a uma análise dos impactos do processo de institucionaliza o da RMBH p s-constituente de 1988 no transporte público metropolitano. Posteriormente, analisaremos a lógica de atua o dos principais atores nessa nova arena institucional e, enfim, discutiremos sucintamente alguns desafios que se colocam para um melhor desempenho do sistema.

## O sistema de gestão do transporte coletivo na RMBH: um breve retrospecto

Desde o início dos anos 60, diversos grupos, de origens técnicas distintas, vinham discutindo o fen meno da metropoliza o, pleiteando para ele um tratamento específico. Ainda na década de 60, em vários estados, o poder público já vinha caminhando nessa dire o, reconhecendo a questão metropolitana e colocando em prática experiências embrionárias de gestão intermunicipal (FJP, 1998). Em Belo Horizonte, o problema da metropoliza o já havia sido explicitado no estudo realizado pela Sagma, no final dos anos 50. Posteriormente, em 1967, foi elaborado pelo governo do estado um Plano Preliminar da Região Metropolitana de Belo Horizonte-RMBH (Werneck, 1984).

O processo de institucionaliza o das regiões metropolitanas, no nível federal, teve início na Constitui o de 1967 e com a Emenda Constitucional n  1 de 1969<sup>1</sup>. Logo após a promulga o da Constitui o de 1967 tiveram início os estudos para a defini o de critérios para a delimita o e a organiza o administrativa das regiões metropolitanas. Mas, somente em 1973, com a promulga o da Lei Federal Complementar n  14, elas são institucionalizadas<sup>2</sup> (Fernandes Júnior, 1984; Maciel, 1985).

Dispensando um tratamento homogêneo às regiões metropolitanas, a Lei 14 começa por impor aos municípios a participação compulsória na região, que teria como finalidade a realização dos "serviços comuns de interesse metropolitano": planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; saneamento básico; aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental; produção e distribuição de gás combustível canalizado; os transportes e sistema viário; e o uso do solo<sup>3</sup>.

Ainda na linha do tratamento homogêneo estabelecido pela Lei Complementar 14, a gestão metropolitana é atribuída a um conselho deliberativo e um conselho consultivo. Esses conselhos deveriam contar com o apoio técnico de entidade de planejamento a ser criada pelos governos estaduais, cabendo-lhes a implementação das políticas de desenvolvimento dessas regiões. Todavia, evidenciando sua fragilidade, não foram previstos mecanismos financeiros nem autonomia administrativa que viabilizassem a ação desses conselhos (Fernandes Júnior, 1984).

No aparato administrativo criado para a gestão metropolitana foi garantida ampla maioria aos executivos estaduais, o que impunha limites aos possíveis resultados de uma gestão compartilhada. O Conselho Deliberativo, instância que detinha algum poder de decisão, era presidido e tinha a maioria dos seus membros indicada pelo governador do estado – então escolhido indiretamente pelo Executivo Federal – em detrimento de uma maior participação dos prefeitos dos municípios da região metropolitana. No Conselho Consultivo, em que todos os municípios tinham assento, era-lhes atribuída uma representação simbólica. Não dispondo de poder decisório, têm sua função restrita à apresentação de "sugestões".

A institucionalização das regiões metropolitanas foi vista pelos segmentos progressistas como um instrumento adicional de dominação da União, que poderia exercer um controle mais direto sobre a distribuição de recursos para essas áreas, na tentativa de amortecer as tensões sociais crescentes nos principais centros urbanos do País.

Em um contexto de esvaziamento político e tributário do município e da consequente perda de sua capacidade de investimento, a Lei Federal 14 garante que "os municípios das Regiões Metropolitanas que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, terão preferência na obtenção de recursos estaduais e federais".

A partir de 1975, com a criação da Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas-CNPU e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano-FNDU, os órgãos metropolitanos passaram a ser utilizados como repassadores de recursos do governo Federal para os municípios situados nessas áreas e para os órgãos setoriais da esfera estadual que nelas atuavam.

No ano seguinte à institucionalização da Região Metropolitana de Belo Horizonte é criada a autarquia Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte-Plambel<sup>4</sup> objetivando, entre outras atribuições, coordenar a execução dos serviços comuns de

interesse metropolitano empreendidos pelo estado e municípios, na qualidade de entidade de planejamento e apoio técnico aos conselhos Deliberativo e Consultivo da RMBH<sup>5</sup> (Fapemig, 1993).

Quando a CNPU transforma-se em Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano-CNDU, o Plambel   confirmado na mencionada fun o de intermediador de recursos do governo Federal aos  rgoos setoriais e municípios. Gozando de "grande prestígio... no plano estadual, onde (o Plambel) passa a ser visto como uma super-prefeitura" (Werneck, 1984, p. 8).

Estoao forjadas as condi oes favoráveis   sua interven o que, na prática, acaba por afetar principalmente a esfera municipal e sua autonomia, e que se manifesta, em particular, nas áreas de sistema viário, transporte e uso e ocupa o do solo. São executadas obras de vulto como a Via Expressa Leste-Oeste e o Projeto PACE, garantindo-se e ampliando-se o espaço para o transporte individual – privilegiado   época – e elaborada legisla o urbanstica para a maioria dos municípios metropolitanos.

A primeira iniciativa com o planejamento do transporte na Região Metropolitana de Belo Horizonte   realizada na Funda o João Pinheiro-FJP, nos primeiros anos da década de 70. Nessa época propoe-se a execu o de um Plano Integrado de Desenvolvimento Econo mico e Social da região metropolitana, do qual faria parte o estudo do transporte. No processo de elabora o daquele trabalho consolida-se na FJP um setor voltado fundamentalmente para o problema do transporte, tratado no nível metropolitano (Azevedo e Castro, 1990).

Em fins de 1974, encontrava-se detalhado um Plano Metropolitano de Transporte. Entre outras medidas, esse Plano propunha a cria o de um  rgoao que gerenciasse simultaneamente o transporte e o trânsito na Região Metropolitana, para viabilizar uma a o integrada e efetiva no sentido de transformar profundamente a estrutura de circula o e de fornecimento do serviço coletivo na  rea (Plambel, 1975).

Em 28 de junho de 1978, pela lei estadual n  7.275, foi autorizada a institui o da Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte-Metrobel, com a finalidade de implantar e operar o serviço de transporte e o sistema viário de interesse comum dos municípios da Grande BH.

Uma série de condi oes deu viabilidade   constitui o da empresa. Em primeiro lugar, a existência de um núcleo forte e dinâmico no Plambel, voltado para o estudo da questão do transporte metropolitano, com cerca de 10 anos de experiência de pesquisa e planejamento no setor. Em segundo lugar, mas não com menor importância, a ênfase dada ao equacionamento do problema do transporte coletivo nas grandes cidades, colocado,   época, como uma das prioridades do governo Federal. Em 1975, pela Lei federal n  6.261, havia sido criada a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos-EBTU com controle sobre recursos críticos para financiar estudos e projetos no setor. O dinamismo

do núcleo de transporte do Plambel deveu-se, em parte, ao apoio e estímulo recebidos daquela instituição. Da mesma maneira, a EBTU participou, com recursos, na criação da Metrobel e financiou muitos de seus programas específicos.

Também merece destaque o fato de que, nesse período, em Belo Horizonte, assim como em outros grandes centros urbanos, o problema do transporte urbano assume grande relevância: surgem ondas de protesto da população, que se expressam em ações espontâneas, como quebra-quebras ou de forma organizada, por meio de associações e movimentos populares voltados para a reivindicação da melhoria do transporte coletivo por ônibus (Azevedo e Castro, 1990).

Autorizada a constituir-se em 1978, no final do governo Aureliano Chaves, a Metrobel só foi realmente implantada no governo Francelino Ferreira, porque os diversos órgãos do estado, responsáveis, em parte, pelo funcionamento do transporte na RMBH – Batalhão de Trânsito, Departamento Estadual de Estradas de Rodagem-DER e, especialmente, o Departamento Estadual de Trânsito-Detran – apresentaram forte resistência à proposta, que restringia suas áreas de atuação.

A competência da Metrobel na Região Metropolitana envolvia as funções de planejamento e operação do transporte sob formas diversas, do trânsito, do sistema viário e de atividades complementares, como administração de terminais, estacionamento e obras viárias. Segundo os seus mentores, a organização jurídica do órgão como empresa, além de lhe dar flexibilidade de ação, permitiria a remuneração por todos os serviços prestados, o que garantiria controle sobre recursos críticos indispensáveis ao seu funcionamento (Metrobel, 1981).

Vale frisar que o formato institucional da Metrobel, assim como suas atribuições, representaram, na época, inovação sem precedentes no que se refere ao planejamento e operação do transporte e tráfego nas grandes cidades do País. Consoante com antigas reivindicações dos técnicos que trabalhavam no setor, pretendia-se promover a coordenação entre as políticas de tráfego e transporte urbano, integradas no nível metropolitano.

A instauração da companhia não fugiu, no entanto, aos padrões centralizadores do período em que foi constituída. Embora fosse uma empresa de vocação metropolitana, a Metrobel foi claramente submetida ao controle do governo estadual, tendo que subordinar-se às deliberações do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana. Essa vinculação, determinada pela legislação, seria garantida por dois instrumentos: a empresa deveria obedecer às recomendações do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana<sup>6</sup>, encarregado de apreciar as macropolíticas referentes ao transporte nesse âmbito. O segundo instrumento de controle da Metrobel por parte do governo estadual era constituído pelo controle acionário da empresa. A Lei nº 7.275, que instituiu a Companhia, já definia no seu artigo 49 que "o Estado de Minas Gerais subscreverá pelo menos 51% (cinquenta e um por cento) das ações com direito a voto"<sup>7</sup>.

O núcleo central que assumiu a dire o da empresa a partir de sua funda o era constituído por técnicos vinculados ao Plambel que, desde 1975, estudavam a problemática do transporte e do tráfego urbano na Região Metropolitana. A esse grupo foram incorporados especialistas oriundos de outros órgãos públicos – FJP, DER, Departamento de Trânsito, etc. – e profissionais recrutados no mercado de trabalho.

A Metrobel nasce, assim, marcada por um caráter de "saber técnico". Com carta branca do governo estadual promoveu, nos primeiros anos, transforma es profundas no funcionamento do sistema de transporte e do tráfego da Região Metropolitana (Gouvêa, 1992).

Até então, a estrutura de circula o do transporte coletivo seguia um modelo de liga o direta dos bairros   área central, sendo os pontos finais dos coletivos em locais fixos, distantes uns dos outros, no centro urbano. Assim, o transbordo exigia grandes deslocamentos a p . Calcula-se que, em 1979, cerca de 850 mil passageiros saíam de bairros com destino a outros, trocando de coletivo no centro; cerca de 40% do tempo gasto no percurso devia-se a deslocamentos a p , nos próprios bairros e no centro. Ainda segundo informa es relativas a 1979, apesar de encontrarem-se em circula o 3.474 veículos de transporte coletivo, pertencentes a 123 empresas concessionárias, a inexistência de uma programa o geral do sistema fazia com que o atendimento às necessidades da popula o fosse insuficiente (Azevedo e Castro, 1990).

Havia trajetos superpostos, acarretando uma concorrência predatória entre as empresas, enquanto que, principalmente na periferia, os serviços de transporte eram bastante precários, sem regularidade definida. As empresas que atuavam no sistema eram, na maioria, administradas de maneira tradicional e familiar. Mesmo as que logravam crescer tendiam, a partir de determinado momento, a se subdividir por dificuldades operacionais advindas da incapacidade administrativa.

Além disso, a inexistência de um sistema tarifário único levava a enormes distor es entre as empresas, refletindo-se no nível do serviço<sup>8</sup>. Não havia critérios claros de defini o da tarifa, sendo ela discutida para cada linha pela Superintendência Municipal de Transportes-SMT em contato direto com o proprietário da empresa. O lobby empresarial sobre a SMT era muito forte. Esta não possuía estrutura técnica adequada para decidir sobre tarifas, contando apenas com um funcionário para examinar a questão. Assim, de modo geral, as linhas que percorriam trajetos menores ou com maior poder de barganha conseguiam obter rentabilidade altíssima, com veículos e frota nova, enquanto as linhas de periferia, de longo percurso, tinham número reduzido de coletivos e não dispunham de condi es de renovar adequadamente a frota. Simultaneamente, do ponto de vista do usuário, verificava-se uma participa o crescente do custo de transporte no orçamento doméstico.

De posse desse diagnóstico, a Metrobel d  inicio   implanta o de uma nova estrutura de circula o buscando racionalizar o serviço de transporte na Região Metropolitana de Belo Horizonte. As linhas de coletivo são classificadas em três diferentes tipos:

1. expressa, que ligaria dois pólos com grande fluxo de passageiros. Realizando deslocamentos de longa distância, percorreria basicamente os principais corredores de tráfego, com grandes espaçamentos entre os pontos de parada e pontos finais fixos em terminais;
2. semi-expressa, que ligaria bairros mais distantes às áreas centrais de Belo Horizonte, Betim ou Contagem, cobrindo distâncias médias. Nas áreas centrais faria itinerários na forma de anel, de maneira que seus percursos se cruzassem com os das outras linhas de outros eixos, constituindo o que a Metrobel chamou de "laços de recobrimento", com o objetivo de permitir ao usuário melhor aproximação de seu destino. Essas linhas não teriam pontos finais fixos no centro dos municípios;
3. linhas de serviço, para atender aos deslocamentos de curta/média distância entre bairros. Essas linhas poderiam ser de dois tipos: diametral, que ligaria diferentes bairros passando pela área central, mas com ponto final fixo somente nos bairros; e circular, que, como o próprio nome indica, ligaria bairros distintos, com grande demanda do serviço, circulando pelas áreas centrais.

Cada um desses tipos seriam diferenciados pela cor, sendo a distinção entre as linhas feita por meio de números e marcas próprias, que expressariam também os principais corredores através dos quais os veículos trafegariam.

Para a definição das linhas a serem implantadas, a Metrobel, utilizou dados da pesquisa origem-destino realizada pelo Plambel em 1979, além de novas informações obtidas por pesquisa domiciliar complementar feita em 1980. Esses dados permitiram a determinação das chamadas "linhas de desejo", ou seja, áreas que apresentavam condições operacionais de serem ligadas por meio de serviço coletivo, em função da demanda existente. A partir dos resultados obtidos foram programadas as linhas a serem criadas, o número de viagens diárias e os quadros de horário para atendimento da população, de forma que o serviço fosse mais eficiente e tivesse o menor custo possível.

Concluiu-se que para a operação da nova estrutura proposta seriam necessárias somente 2.740 veículos coletivos, em lugar dos 3.473 então em circulação. Do mesmo modo, os preços para os mesmos tipos de linhas deveriam ser padronizados, de modo a corrigir as distorções existentes. De fato, procedeu-se à redução de veículos em circulação, assim como a diminuição da tarifa média, em torno de 20%, e do número de empresas que operavam o serviço de transporte, que passa de 123 para 79 (Azevedo e Castro, 1990).

Na realidade, conseguiu-se promover o entendimento entre as empresas existentes, que compraram, venderam ou trocaram entre si linhas diversas. Inúmeras empresas se retiraram do setor e algumas outras foram criadas por fusão de antigas. Nesse processo, um dos resultados pretendidos pela Metrobel, apesar de não explicitado, foi parcialmente atingido: mantiveram-se no setor as empresas que tinham condições de operar eficientemente o serviço de transporte coletivo.

A efetiva o da Metrobel como agência concessionária do serviço de transporte coletivo urbano implicou o estabelecimento de novas rela oes com as empresas privadas, agora definidas como permissionárias do serviço. Em fun o disso, caberia   Metrobel, além da especifica o do serviço a ser prestado, a determina o da forma de remunera o das empresas<sup>9</sup>.

Num primeiro momento, houve uma rea o negativa por parte dos usuários, que protestavam contra a forma autoritária e rapidez com que haviam sido implementadas as medidas. A realiza o de reuniões prévias e o esforço de difundir com antecedência informaçoes necessárias não foram suficientes para preparar a popula o para as mudanças efetuadas. Entretanto, esses constrangimentos iniciais foram sendo superados e a popula o se adaptou progressivamente ao novo sistema.

Também foi negativa, inicialmente, a rea o dos empresários do transporte coletivo às mudanças advindas com a cria o da Metrobel. Em primeiro lugar, esta centralizou o gerenciamento de todo o transporte coletivo da Região Metropolitana e as empresas – até então concessionárias dos serviços – foram transformadas em permissionárias, o que gerou, evidentemente, uma perda de autonomia considerável. Criticavam, ainda, a forma de implementa o da reestrutura o do sistema, considerada autoritária, pois não foram ouvidos, sendo as medidas impostas de cima para baixo.

As críticas feitas na época pelos empresários mostraram-se exageradas quando contrastadas com a avalia o realizada alguns anos depois da consolida o do novo modelo de gestão. Reconheceram que o projeto inicial, com alguns ajustes implementados, mostrou-se viável e mais eficiente que o sistema de competi o predatória existente até então. Perceberam, ainda, que a "perda de autonomia" era francamente compensada, pois as empresas permissionárias passaram a operar com remunera o garantida e sem riscos, independentemente da demanda, e se eximiam de qualquer responsabilidade pela qualidade do serviço prestado<sup>10</sup>.

Na época, entretanto, essas mudanças exigiram uma grande força política da empresa concessionária, que foi facilitada pelo contexto autoritário da época<sup>11</sup>.

Ressalte-se que a centraliza o do gerenciamento do sistema de transporte pela Metrobel, com o controle do funcionamento das linhas, em termos do número de viagens diárias, número de passageiros transportados, quadro de horários, número de empregados e sua qualifica o, condi oes dos veículos, entre outros aspectos, provocou também uma transforma o profunda na própria estrutura das empresas.

Os empresários que não conseguiram obedecer às novas regras abandonaram o setor. Os que se mantiveram no ramo, na maioria dos casos acostumados a uma administra o tradicional, cederam lugar na dire o das empresas a seus filhos. Diferentemente de seus pais, estes quase sempre dispunham de forma o de nível universitário e melhores condi oes de se adaptarem às novas exigências (Azevedo e Castro, 1990).

Deve-se frisar que, também como um efeito não esperado dessa política, alguns anos depois da implementação desse novo modelo de gestão, a maioria das empresas permissionárias passou a ser dirigida por jovens e modernos empresários que não só se apresentavam como interlocutores à altura dos técnicos da Metrobel como vieram a tomar-se lideranças nacionais da categoria<sup>12</sup>.

Do ponto de vista da Metrobel, desde o início, explicita-se o objetivo de compatibilizar equilíbrio financeiro, eficiência do sistema e preocupação social. Além de atender de forma mais racional à demanda existente, pretendia-se garantir certa regularidade do serviço para áreas de menor densidade populacional, assim como em horário de baixa utilização, como o noturno. Buscava-se, concomitantemente, que o preço da passagem para o usuário das áreas periféricas fosse comparativamente menor, em relação à extensão do trajeto, do que aquele pago pelos passageiros das linhas mais centrais.

Para que tudo isso fosse possível, é estabelecido um sistema tarifário para remunerar as empresas permissionárias que se distinguia da forma de definição dos preços das passagens, dotados de um componente social. Estabeleceu-se, ainda, um mecanismo de subsídio cruzado entre diferentes linhas, procurando garantir o equilíbrio financeiro do sistema como um todo. Isto significou instituir alguma defasagem entre o preço das passagens das diversas linhas e o custo do fornecimento do serviço. As linhas de menores percursos e maior demanda que, em sua maioria, serviam aos bairros nobres e à área central teriam seus preços relativos mais altos para compensar o déficit decorrente dos valores mais baixos das passagens da periferia (Azevedo e Castro, 1990).

Assim, instituiu-se, em setembro de 1982, uma Câmara de Compensação Tarifária-CCT, através da qual procedia-se à compatibilização do custo do pagamento do serviço prestado pelas permissionárias com os valores efetivamente arrecadados individualmente por elas, em passagens.

As empresas que operam linhas mais rentáveis e arrecadavam acima de sua remuneração, devolviam para a CCT o valor excedente. Esses recursos eram, então, utilizados para complementar o pagamento dos serviços prestados pelas empresas nas quais o montante arrecadado com as passagens não cobria os custos estipulados pela planilha<sup>13</sup>.

Com a instituição da CCT, a Metrobel passou a ser efetivamente responsável pelo equilíbrio financeiro do sistema como um todo. Num primeiro momento, isto foi conseguido sem grandes problemas. Somente algum tempo depois – em um contexto de intensificação do surto inflacionário – a CCT enfrentou dificuldades decorrentes de déficits crescentes, quando o aumento dos preços das passagens passou a ser feito em índices menores que os da tarifa média.

A segunda administração da Metrobel tem início em 1983, em um novo cenário político no nível estadual. Com a vitória do PMDB nas eleições de 1982 para o governo de Minas Gerais, coloca-se para a instituição um novo elenco de problemas. Afinal, o

governo de oposi o se elegera utilizando como bandeiras fundamentais as propostas de mudança, de democratiza o das decisões e de soluço dos problemas sociais mais prementes da popula o, entre os quais se colocava o de transporte coletivo.

Simultaneamente, a Metrobel, reconhecida publicamente como a institui o responsável pela política de transporte e tráfego na Região Metropolitana, colocava-se como o alvo principal das críticas da popula o, quando esta passa a denunciar os problemas e deficiências no transporte coletivo, m s condi es de circula o na zona urbana, falta de segurança no trânsito, etc.

No bojo de um processo de cerceamento da sua autonomia, a Metrobel passa a ser subordinada   recém-criada Secretaria de Estado dos Transportes. Todavia, não foi essa a principal causa de redu o da autonomia da empresa, pois, por um lado, como uma sociedade an nima, era dotada de grande flexibilidade. Além disso, seu respeitável quadro de pessoal de nível técnico garantia-lhe legitimidade no seio da burocracia estadual, em contraposi o   Secretária de Transporte, frágil do ponto de vista institucional, desprovida de controle sobre recursos financeiros e com um incipiente corpo de funcionários.

As razões de fundo para sua perda de autonomia se vinculam, especialmente, às mudanças na conjuntura política, que significaram, concomitantemente, fortes e contraditórias pressões dos diversos atores sociais (empresários e usuários) e falta de controle sobre recursos críticos, tanto financeiros como políticos, que lhe permitisse se adaptar a esses novos tempos.

A Metrobel, atuando até então com grande autonomia decisória e condi es políticas de implantar projetos justificados somente como soluço tecnicamente mais viável e eficiente para os problemas de transporte e trânsito na RMBH, teria de se adaptar   nova situa o. Impunha-se, de um lado, maior submissão às diretrizes do governo estadual e, de outro, flexibilidade e abertura em rela o às reivindica es e às pressões dos diversos setores da popula o.

De fato, ocorre na conjuntura nacional dos anos 80 onde a crise financeira e o início do processo de redemocratiza o vieram, ainda, expor as brechas político-institucionais e a fragilidade do sistema de planejamento metropolitano. Há um crescente esvaziamento dos aparatos de gestão metropolitana, que perdem o espaço que lhes havia sido garantido no período autoritário.

A partir de 1979, a crise econ mica produzida pelo fim do "milagre" reduz sensivelmente os recursos federais e a parcela desses recursos até então repassada às Regiões Metropolitanas. O Plambel deixa de ser o órgão responsável pelo repasse de recursos federais e estaduais para os municípios da RMBH<sup>14</sup>, papel que passa a ser exercido pela Secretaria de Planejamento (Fapemig, 1993).

O poder público, nas suas diversas esferas, reorienta sua atua o: os grandes investimentos são substituidos por projetos mais modestos e "programas alternativos", e,

no âmbito da política social, surge o apelo no sentido da participação popular (Azevedo e Prates, 1991).

Paralelamente, diversos novos atores expressam mais abertamente seu descontentamento com o regime. O processo de redemocratização vem propiciar a alteração das relações de poder, fortalecendo em especial as prefeituras e os chamados movimentos sociais urbanos<sup>15</sup>, cujas demandas nem sempre eram contempladas nas agendas das entidades metropolitanas.

Nesse contexto, a segunda administração da Metrobel representa um período de consolidação da instituição como agência principal de política pública no setor de transporte e tráfego na Região Metropolitana de Belo Horizonte e é, também, um momento em que ela claramente perde muito da autonomia que tivera no período imediatamente anterior. Cumprindo orientação do governo estadual, a Metrobel foi muitas vezes levada a tomar decisões e implementar políticas que, na lógica da manutenção do equilíbrio financeiro do sistema, provavelmente não seriam realizadas.

Além disso, inúmeras diretrizes selecionadas pelos técnicos da instituição, como as mais viáveis e racionais para a solução de problemas do sistema, não lograram êxito e não foram implantadas, em virtude da reação dos usuários, que conseguiram mobilizar apoio político suficiente para inviabilizá-las. Do mesmo modo, a nova administração encontrou os empresários do setor fortalecidos, organizados em um sindicato moderno e atuante, congregando todas as empresas permissionárias do serviço de transporte coletivo da Região Metropolitana. Por meio dessa associação, em que havia sido instalada uma infra-estrutura técnica capaz de processar e controlar os dados e informações referentes à operação do sistema, os empresários lograram ter em mãos um mecanismo de pressão considerável, com força para encaminhar eficazmente os interesses do setor.

Nesse mesmo período, outra iniciativa de impacto foi representada pela revisão da planilha de custos em vigor. De um lado, já havia, entre os técnicos da Metrobel, a preocupação de estabelecer uma planilha que expressasse melhor os custos da operação do sistema e os ganhos reais das permissionárias. De outro lado, os empresários advogavam o ajustamento de alguns itens da planilha que, na sua percepção, eram sub-remunerados. Graças à força de seu *lobby*<sup>16</sup>, estes últimos lograram mudanças na planilha que resultaram em considerável incremento do custo de operação do serviço.

Com déficits acumulados, sem força política e recursos financeiros para ajuste e modernização do sistema, a Metrobel não conseguia responder a contento às crescentes demandas de ampliação na oferta de transporte. Apesar do esforço do seu corpo técnico em busca de apoio, procurando inclusive criar novos mecanismos de interação com os usuários de transporte coletivo, a Metrobel perde paulatinamente legitimidade ante sua população-alvo.

Na verdade o desgaste da Metrobel foi facilitado pelo próprio formato institucional do modelo de gestão em vigor que, aparentemente, desonerava as empresas permissivas de qualquer responsabilidade pelas deficiências dos transportes. Ante as demandas populares por maior número de viagens, os próprios empresários incentivavam os movimentos por transporte a pressionarem a Metrobel<sup>17</sup>.

Nesse contexto, uma das principais bandeiras da campanha de 1986 do então deputado Newton Cardoso na sua postula o a governador do estado era resolver o "péssimo serviço" de transporte metropolitano prestado pela Metrobel. Eleito governador, cria em 1987 – por meio da lei estadual 9527 -- a Secretaria de Estado de Assuntos Metropolitanos,   qual ficam vinculados o Plambel e a Transmetro, autarquia estadual que substitui a Metrobel extinta por esse mesmo instrumento legal.

Ainda que o novo formato institucional tenha sido considerado, por alguns analistas, um avanço em rela o   situa o anterior, uma vez que, com a cria o da Secretaria de Assuntos Metropolitanos, teoricamente, tanto

o organismo de planejamento metropolitano, ou seja, o Plambel, assim como a entidade responsável pela gerência dos transportes urbanos, a Transmetro, passaram a estar interligados em um fórum exclusivo e adequado para tratar as questões metropolitanas (CEURB, 1997),

considera-se equivocada essa interpreta o levando em conta a conjuntura política da época.

Longe de ter significado um novo alento para o tratamento das questões no âmbito metropolitano, a cria o da Secretaria   logo seguida pela demissão de parte do corpo técnico do Plambel. Os Conselhos Deliberativos e Consultivos da RMBH praticamente deixam de ser reunidos, ficando suas decisões a cargo do governador do estado, ele mesmo um opositor contumaz   gestão de âmbito metropolitano enquanto prefeito de Contagem por duas ocasiões.

A Transmetro continuou com as mesmas atribui es, o mesmo patrim nio e o mesmo quadro de pessoal de sua antecessora, com o agravante de que a única mudança relevante – troca de personalidade jurídica de sociedade an nima para autarquia – foi para pior, pois diminuiu sensivelmente a flexibilidade administrativa da nova institui o *vis- -vis* a extinta Metrobel. A extin o da Metrobel tratou-se muito mais de uma jogada política do novo governador visando dar satisfa o aos seus eleitores de suas promessas de campanha (Gouvea, 1992).

Não   de estranhar que, no seu curto período de existência (1987-1994), a Transmetro tenha apresentado uma performance medíocre, não realizando nenhuma inova o digna de registro no serviço de transporte ou no sistema viário da Região<sup>18</sup>.

## O processo de institucionalização da RMBH pós 1988 e a questão do transporte público

A Constituição Federal de 1988 vem estabelecer novos marcos para um acordo político institucional entre os vários atores que atuam no cenário metropolitano. Forjada numa conjuntura cuja grande questão era a celebração de um novo pacto federativo, institucionaliza mecanismos de descentralização e democratização da gestão, aumentando consideravelmente a autonomia financeira dos estados e, especialmente, dos municípios.

Na realidade, a questão metropolitana não era vista pela Constituinte como um *issue* prioritário. Muito ao contrário, como a institucionalização metropolitana vigente encontrava-se profundamente atrelada ao esvaziamento dos municípios e a ranços anteriores do período militar, tudo apontava para uma não política federal em relação do tema. É dado na Carta Magna um tratamento genérico à questão das regiões metropolitanas, delegando aos estados a maioria das definições de suas atribuições, antes concentradas na União (Pacheco, 1995).

Possibilitando formalmente o surgimento de estruturas mais flexíveis e adequadas às peculiaridades regionais, passa a ser atribuída aos estados a competência pela criação das regiões metropolitanas bem como a definição do modelo institucional que lhes dará sustentação: em seu artigo 25 a Constituição Federal estabelece que

os estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (Mares Guia, 1993)

Como já se viu, em Minas Gerais a conjuntura no final dos anos 80 era particularmente desfavorável às questões metropolitanas quando comparada a outros estados<sup>19</sup>. O governador à época promoveu a quebra da espinha dorsal das entidades de planejamento da administração estadual e órgãos como o Plambel ficaram especialmente vulneráveis. Naquele momento, o Plambel é esvaziado politicamente, perdendo inclusive grande parte da sua equipe no bojo do processo de desmonte do sistema de planejamento que tem lugar no governo Newton Cardoso (1987-90).

Fragilizado, o órgão não conta com o entrosamento e o espírito de corpo necessários para promover a reformulação de suas atribuições e para prepará-lo para trilhar um novo caminho institucional. O Plambel acaba por ser extinto no início de 1996<sup>20</sup>, tendo suas funções redistribuídas entre a Secretaria Estadual de Planejamento e, ironicamente, retomando à sua origem, a Fundação João Pinheiro CFJP, 1998).

Apesar de, formalmente, possuir uma estrutura de gestão aberta à participação, a Assembléia Metropolitana-Ambel<sup>21</sup> não se mostrou eficiente, nem capaz de processar adequadamente as diferentes reivindicações dos municípios de âmbito regional.

A  rea de transporte metropolitano   a única em que a Ambel tem atuado de forma mais efetiva, ainda que suas delibera es praticamente se restrinjam   defini o dos reajustes das passagens.

Entre as dificuldades enfrentadas na implementa o do novo modelo observa-se, de início, a inexistência de uma consciência metropolitana entre boa parte dos membros da Ambel<sup>22</sup>. Prevalece, ainda, entre a maioria dos prefeitos e vereadores uma visão tradicional de cunho essencialmente local que, muitas vezes, dificulta ou se opõe   visão regional.

Isto se deve, em parte, ao fato de as diretorias da Ambel terem sido, desde a sua implanta o, controladas por alianças dos pequenos municípios, em franca oposi o aos municípios maiores – Belo Horizonte, Betim e Contagem. Se, por um lado, os pequenos municípios da Região – via de regra frágeis técnica, econ mica e financeiramente – perceberam na estrutura organizacional da Ambel possibilidade de aumentar seus respectivos cacifes políticos, os grandes municípios reagem a esse movimento esvaziando o  rgo pelo não comparecimento às assembleias, exce o feita às reuniões específicas relativas ao aumento das tarifas de  nibus.

No referente ao transporte metropolitano, a "p  de cal" nas pretensões da Transmetro de manter o controle desse serviço ocorre quando, em 1993, a prefeitura de Belo Horizonte – na época capitaneada pelo Partido dos Trabalhadores – decide assumir, em conformidade com o estabelecido na nova Constitui o, o controle das linhas da capital, por meio da empresa BHTRANS.

Completamente esvaziada com a transferência paulatina do transporte coletivo da capital para a BHTRANS, a Transmetro   extinta em 1994, passando as linhas metropolitanas para a responsabilidade de uma nova Diretoria, criada no Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais, DER/MG. Concomitantemente a esse processo, os outros dois maiores municípios da RMBH tomam iniciativas semelhantes   de Belo Horizonte. Em Betim – também dirigida pelo Partido dos Trabalhadores –   criada a empresa Transbetim e em Contagem, na época sob comando do PSDB,   criada uma Superint ndia de Transporte, subordinada   Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Todavia, na maioria dos demais municípios da RMBH o DER continua a gerir o transporte intramunicipal, que   da competência exclusiva do governo local<sup>23</sup>.

Nesse quadro de aparente desorganiza o, chama a aten o que, em pesquisa recente<sup>24</sup>, o transporte metropolitano não tenha tido destaque entre os principais problemas da Região. Do mesmo modo, a questão do tráfego aparece como um problema metropolitano apenas em Contagem e em dois outros municípios menores – Ibirité e Mário Campos – ainda que haja consenso em torno da necessidade de uma atua o mais decisiva nessa  rea. Segundo informa es colhidas junto   Secretaria de Planejamento de Minas Gerais-Seplan-MG<sup>25</sup>, haveria na RMBH cerca de 700 km de vias utilizadas pelo transporte coletivo em situa o precária (CEURB, 1997).

Acredita-se que as principais questões metropolitanas foram explicitadas em função de sua posição relativa<sup>26</sup>. Em suma, mesmo com as deficiências existentes, há um serviço de transporte metropolitano em funcionamento desde a criação da Metrobel, passando pela Transmetro e, atualmente, com a diretoria de Transporte Metropolitano do DER e os recém-criados órgãos municipais de transporte (BHTRANS, Transbetim, Superintendência de Transporte de Contagem).

A fim de minorar as dificuldades oriundas da fragilidade do formato institucional da RMBH, alguns municípios têm procurado realizar convênios entre si, como forma de buscar melhores condições operacionais para enfrentar problemas que extrapolam de fato a esfera especificamente local.

Nesse sentido, em relação ao serviço de transporte coletivo intermunicipal – concomitante com a gestão realizada pelo DER – há convênios entre Belo Horizonte e Contagem<sup>27</sup> tanto no referente ao transporte coletivo por ônibus como aos táxis e transporte escolar. Esses convênios, de grande impacto em toda Região, por se tratarem dos dois maiores municípios da grande Belo Horizonte, possivelmente tornarão possível a ampliação e expansão do BHBUS<sup>28</sup> para os demais municípios da RMBH.

Em fase de elaboração, o Plano Diretor Metropolitano é considerado fundamental como forma de articulação das diversas ações dos atores que atuam na área metropolitana, bem como um instrumento para definir rumos comuns e dirimir possíveis conflitos neste âmbito. Entre as cinco macro áreas descritas como estratégicas no Plano Diretor Metropolitano, o transporte e o sistema viário ocupam lugar de destaque, o que corrobora a centralidade do problema para a Região<sup>29</sup>.

## A lógica de atuação dos principais atores na nova arena institucional

À primeira vista, a atual fragilidade do órgão metropolitano encarregado de gerir o sistema de transporte coletivo na RMBH pode ser considerado um retrocesso em relação ao projeto idealizado por ocasião da criação da Metrobel. Entretanto, viu-se que questões de ordem política e institucional levaram ao colapso as experiências de maior autonomia na gestão do transporte público. Aparentemente, voltamos à situação do início da década de 80, com inúmeros órgãos de diferentes níveis de governo envolvidos com o transporte da Região. Mas seria simplista esse tipo de análise, por vários motivos:

- 1) as mais importantes prefeituras da RMBH – e, especialmente a de Belo Horizonte, por meio da BHTRANS – encontram-se muito mais bem preparadas para lidar com os desafios do transporte coletivo e do tráfego;

- 2) o principal programa de modernização do transporte coletivo em implantação – o chamado Probus – ainda que de iniciativa da BHTRANS, foi pensado para ter uma abrangência metropolitana quando totalmente implantado;
- 3) a BHTRANS assumiu papel estratégico no sistema metropolitano ao gerir a maior parte das linhas da Região, buscando trabalhar em coordenação com o DER, apesar de essas relações nem sempre serem harm nicas.

Ante uma nova estrutura legal para a RMBH, formalmente mais democrática que a anterior, mas com constrangimentos de ordem operacional que dificultam sobremaneira a formulação e a implementação de políticas regionais consistentes e integradas, caberia discutir como os diversos atores envolvidos a questão do comportamento do serviço de transporte coletivo metropolitano nessa nova arena.

Apesar da ampla maioria de representantes dos municípios na Ambel, observa-se, na prática, uma relação de subordinação entre os governos locais e o governo estadual. Em outras palavras, quando o único representante do Executivo estadual participa das reuniões ocupa, inexoravelmente, posi o de centralidade. Embora, em tese, o processo decisório metropolitano dependa essencialmente de um acerto entre os municípios, o governo estadual detm o controle de parte substancial dos instrumentos relevantes de interven o metropolitana (prestaa o dos serviços de transporte, abastecimento de água, esgoto, energia elétrica, abertura e manuten o de rodovias, entre outros).

Até o presente, a concessão de poder aos municípios não foi acompanhada do necessário aporte de recursos financeiros, uma vez que o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano<sup>30</sup> não foi regulamentado. Condi o *sine qua non* para a implementa o consistente de uma política metropolitana, a regulamentaa o do Fundo tem enfrentado dificuldades cruciais no que se refere às regras de contribui o de cada um dos participantes e, especialmente, nos critérios de aloca o dos seus recursos.

Por que razão haveriam os municípios maiores da RMBH – Belo Horizonte, Betim e Contagem – e o governo do estado, de arcar com um aporte proporcionalmente maior dos recursos do referido Fundo se, formalmente, caber-lhes-ia modesta influência no processo de decisão sobre a aloca o de verbas e, por conseguinte, irrelevantes ganhos políticos?

Do ponto de vista da atua o operacional, "os técnicos dos órgãos estaduais e municipais vinculados à área metropolitana possuem sensibilidade, abertura para a colabora o e reflexão teórica conjunta"<sup>31</sup>. Todavia, isto não tem se refletido na elabora o de um planejamento integrado por constrangimentos políticos e, especialmente, institucionais.

O descompasso entre os processos do dia-a-dia de administra o das fun es públicas e a estrutura da Ambel colocam um dilema: continua-se a enfrentar questões metropolitanas à margem da estrutura legal (tal como ocorre atualmente) ou  necessário repensar o formato institucional da Ambel, particularmente no que diz respeito  composi o e funcionamento das Câmaras Técnicas Setoriais?

Até recentemente, essas Câmaras eram compostas exclusivamente por prefeitos e vereadores. A não participação de outros atores estratégicos tanto ligados a grupos da sociedade civil como a agências públicas de vocação urbana tomou clara a inadequação desse modelo. Diante da inoperância decorrente da estrutura original e do consenso sobre a necessidade de sua reformulação, iniciou-se uma tímida discussão sobre as possíveis alternativas de redefinição das câmaras.

A Seplan-MG encaminhou proposta de reforma em que, praticamente, imprimia às Câmaras Setoriais um molde clássico de "Conselhos", tal como se apresentam hoje em boa parte das chamadas políticas públicas setoriais (Educação, Saúde, Bem Estar, Transporte, etc). Nesse novo formato, ganhariam peso as representações dos diversos grupos sociais afetados pelas questões metropolitanas, bem como as agências estaduais de vocação urbana.

A proposta técnica encaminhada pela Seplan-MG sequer chegou a ser discutida na plenária metropolitana, optando a Ambel por uma reforma mitigada, onde se manteve a direção e 50% dos membros das comissões técnicas nas mãos dos prefeitos e vereadores. Tudo indica que a reforma efetuada não foi a ideal mas a possível dentro das circunstâncias políticas em vigor<sup>32</sup>.

No nível municipal a BHTRANS é a agência mais organizada, pois possui sistema de planejamento viário e de transporte. Ultimamente, realizou um penoso processo de licitação, que levou à renovação de metade das empresas permissionárias. O referido processo aguçou os conflitos e contradições entre a agência municipal de transporte da capital e o Setransp, seja diretamente, seja via Ambel, que vem tentando transferir 30 linhas sob a administração da capital para o DER<sup>33</sup>.

Ressalte-se ainda que os outros dois maiores municípios da Região – Betim e Contagem – também encontram-se em processo de modernização de suas agências municipais de gerenciamento do transporte (Transbetim e Superintendência de Transporte de Contagem) mas, até o momento, restringem sua atuação à definição de itinerários e operação das linhas locais.

Por outro lado, a Diretoria de Transporte Metropolitano do DER apresenta fragilidades decorrentes, principalmente, da inadequação do formato institucional do órgão. Com efeito, de acordo com as regras existentes, esse órgão teria direito a 4% da receita do sistema. Isto significa algo em torno de 1 milhão de reais por mês, dinheiro suficiente para o reaparelhamento do órgão, contratação de consultoria e realização de obras de pavimentação nos trajetos do transporte público metropolitano. Entretanto, em razão de normas legais, esses recursos caem no caixa único do DER, sendo diluído por todo o estado<sup>34</sup>.

A questão do transporte tem sido, na prática, atividade prioritária da Assembléia Metropolitana, não só porque envolve atores de peso e grandes interesses econômicos

(governo, empresários, usuários, municípios, etc.) mas, principalmente, porque a lei determina que o preo das passagens dos ônibus metropolitanos seja aprovada pela Ambel<sup>35</sup>.

Ressalte-se, ainda, que as políticas de transporte coletivo da RMBH apresentam especificidades institucionais que afetam fortemente as composies de interesses e alianas entre os diversos atores metropolitanos, prevalecendo sobre divergências político-partidárias. As duas últimas administraes estaduais de Minas Gerais (Hélio Garcia e Eduardo Azeredo) *vis- -vis* aos governos municipais de Belo Horizonte (Patrus Ananias e Célio de Castro) foram sustentadas por partidos fortemente oposicionistas. Por que durante os últimos anos – apesar de pertencerem a agremiaes rivais – ocorreu entre os governadores e os prefeitos da capital um acordo implícito no que tange   questão do transporte metropolitano?

Por que o governo estadual – mesmo pressionado pelo sindicato patronal das empresas permissionárias – evitou um confronto aberto com o governo municipal, diante de sua estratégia de liderar o servio de transporte na RMBH? Do ponto de vista legal, o governo estadual, por intermédio do DER, poderia diminuir consideravelmente as margens de atuao da BHTRANS, avocando para si muitas das linhas que ainda hoje se encontram sob a jurisdio daquela empresa municipal.

A resposta para esse comportamento aparentemente "amigável e tolerante" do governo estadual se explicita pelo formato institucional de gestão do transporte público, atualmente vigente na RMBH.

A manuteno da Câmara de Compensac o Tarifária – mesmo depois da extino da última agência de transporte formal de vocac o metropolitana (Transmetro) – significou que as linhas da capital continuaram subsidiando parte do transporte metropolitano. Assim, qualquer conflito nessa área que desagradasse fortemente a prefeitura de Belo Horizonte poderia ter como conseq ncia a retirada desses subsídios, o que obrigaria o governo estadual a aportar o montante via recursos do Tesouro ou a arcar com os  nus políticos de um forte incremento das passagens para as linhas que ligam Belo Horizonte aos demais municípios da RMBH.

Como as duas opes eram onerosas (política ou financeiramente), sempre houve uma tendência dos governos estaduais a compor nessa área com os ocupantes da prefeitura de Belo Horizonte, seus adversários políticos. Mais recentemente, por ocasião do último reajuste nas tarifas, a BHTRANS não concordou em promover o aumento estabelecido para os ônibus da capital. Concomitantemente, deixou de repassar os recursos estipulados para a Câmara de Compensac o Tarifária, o que significou, na prática, uma "saída branca" da BHTRANS da CCT, podendo comprometer definitivamente o seu funcionamento.

Ressalte-se que, mesmo quando os repasses vinham sendo efetuados, havia um processo gradativo de reduo relativa desses subsídios, uma vez que enquanto ocorria um crescimento das linhas superavitárias de Belo Horizonte, da ordem de 0,7% ao ano,

o incremento das linhas metropolitanas subsidiadas apresentam um incremento médio de 2,1%<sup>36</sup>.

Apesar da complexidade dessa arena – que envolve inúmeros atores com interesses e paradigmas diferenciados e apresenta um quadro institucional bastante fragilizado – há um virtual consenso sobre a necessidade de se criar ou aprimorar arranjos institucionais que facilitem a interação e coordenação das atividades desenvolvidas pelas diferentes agências públicas e privadas que atuam no setor.

## Considerações finais: os desafios para a reestruturação institucional do transporte coletivo

Parte importante do desafio institucional do transporte coletivo na grande Belo Horizonte encontra-se umbilicalmente ligado às transformações que venham a ocorrer no arcabouço institucional mais amplo da RMBH, que afetam a governança dos serviços e atividades de vocação metropolitana

Pode-se identificar na trajetória da política para as regiões metropolitanas no Brasil três grandes fases. A primeira – centralização em Brasília – quando, respaldada pelo forte componente autoritário do modelo, havia uma estrutura institucional e disponibilidade de recursos financeiros que permitiram a implementação de vários projetos metropolitanos, especialmente na área de transporte coletivo e tráfego urbano.

O segundo momento, marcado pelo neolocalismo pós-Constituição de 1988<sup>37</sup> foi o período de hegemonia de uma retórica municipalista exacerbada, em que a questão metropolitana é identificada *in limine* com o desmando do governo militar e, simultaneamente, como uma estrutura institucional padronizada e ineficaz.

Finalmente, uma terceira fase pode ser caracterizada pelas parcerias entre municípios metropolitanos. A partir de meados dos anos 90, muitas vezes à margem do aparato institucional metropolitano, constata-se um processo de parcerias entre municípios objetivando enfrentar questões setoriais que transcendem a esfera local. Contrariamente ao primeiro momento, os dois últimos são marcados pela ausência de políticas regulatórias consistentes e de financiamentos federais<sup>38</sup>.

Embora, teoricamente, o formato institucional da RMBH seja mais descentralizado ao conceder maior poder de decisão ao conjunto dos municípios, observa-se, na prática, graves problemas do ponto de vista operacional, uma vez que isto acaba por induzir o desinteresse tanto dos municípios maiores quanto do governo estadual em participarem mais ativamente da Ambel. O não envolvimento desses importantes atores tem conduzido a uma fragilidade institucional e política da Assembléia Metropolitana.

No centro dos problemas enfrentados encontra-se a defini o de critérios para o rateio das despesas e dos investimentos, diretamente vinculada   rela o entre a cidade-p lo e os demais municípios da região. Os municípios maiores – Belo Horizonte, Contagem e Betim – bem como o governo do estado resistem a uma regulamenta o do Fundo metropolitano, na qual aportariam a maior parte dos recursos sem uma contrapartida proporcional no que diz respeito ao processo de tomada de decisão quanto   aloca o desses recursos. Em tais situa es, os pressupostos elementares da lógica da a o coletiva indicam que o comportamento do estado e desses municípios não chega a surpreender, já que os custos financeiros seriam incomensuravelmente maiores do que os possíveis retornos políticos.

A performance da Ambel corrobora as análises de Marta Arretche em seu instigante artigo, em que se mostra que nem sempre o processo de descentraliza o significa aumento de eficiência e de democracia, tal como sugere uma visão ing nua amplamente compartilhada na última década por alguns setores da militância política (ONGs, movimentos sociais e partidos), segmentos do corpo técnico governamental e parte considerável da literatura acad mica sobre o tema (Arretche, 1996).

O grande desafio que se coloca no referente   reestrutura o institucional do serviço de transporte coletivo   o de uma nova articula o institucional que seja aceita e legitimada por todos os atores políticos: governo do estado, municípios grandes e pequenos, DER/MG, sindicato patronal das empresas permissionárias, entidades da sociedade civil envolvidos com a questão do transporte e usuários.

Outra conclusão a ser destacada   que, sem cair nos excessos do passado, cabe ao estado – por intermédio da Seplan-MG e de outra agência setorial – papel relevante na articula o dos diversos atores que atuam na área do transporte coletivo, seja mediante arranjos formais ou mesmo informais. Parte importante das atividades de planejamento ocorre fora da estrutura institucional, em espaços e interfaces informais entre agências e órgãos que possuem interesses complementares e recorrentes, configurando o que Cintra (1978) denomina "ilhas de planejamento".

  também patente a necessidade de conclusão do Plano Diretor Metropolitano, previsto pelo próprio instrumento legal que criou a Ambel, estratégica para o enfrentamento das questões metropolitanas, entre as quais se encontra o sistema de transporte.

Quanto aos projetos em implanta o, independente das possíveis falhas, dificuldades de viabilidade financeira e outros questionamentos técnicos que podem ser feitos ao Probus, verifica-se que desencadeou um frutífero processo de discussão envolvendo a BHTRANS, o DER/MG, técnicos do governo estadual (vinculados, especialmente às atividades de planejamento e transporte) e as principais prefeituras da Região, notadamente Belo Horizonte, Betim e Contagem.

Simultaneamente, o processo em curso, de estadualização do Metrô de Superfície (independentemente da forma futura de sua gestão), que apresenta uma grande interface com o Probus, incentiva e reforça a aglutinação dos diferentes atores envolvidos com os desafios institucionais do sistema de transporte coletivo da RMBH.

Em termos de proposta inicial, haveria, por parte de setores do governo estadual, uma proposta da criação de uma agência reguladora do transporte em nível metropolitano, com o papel de gerir, conjuntamente, o transporte coletivo de ônibus metropolitano e o metrô de superfície. Os críticos dessa iniciativa temem a volta de uma nova agência do tipo "Metrobel/Transmetro", sob controle do governo estadual. Entretanto, pretende-se a criação de um órgão em que se garantisse uma administração compartilhada entre o estado e os municípios e que tivesse um corpo de funcionários bastante enxuto.

O modelo a ser adotado se distanciaria de suas antecessoras metropolitanas e mesmo da BHTRANS, uma vez que seriam privilegiadas as atividades normativas gerais, transferindo para as empresas parte das atividades de planejamento hoje realizada na capital pela concessionária municipal.

Em suma, pode-se afirmar que as possibilidades de mudanças, tanto para a Ambel, como para o setor transporte em particular, encontram-se em aberto. Sob esse prisma, esses dois casos concretos – o Probus e o Metrô de Superfície – devem causar, a médio prazo, impactos significativos no *status quo* do setor de transporte público, podendo funcionar como incentivo seletivo para uma discussão profícua sobre o reordenamento institucional do sistema metropolitano de transporte coletivo.

## Notas

1. "Art. 164 - A União, mediante Lei Complementar, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte de uma mesma comunidade sócio-econômica".
2. Posteriormente, a Lei Complementar Federal nº 20/74 criou a região metropolitana do Rio de Janeiro.
3. Deixam de ser considerados serviços importantes, como, por exemplo, a habitação, enquanto que é incluído o gás canalizado, existente somente no Rio de Janeiro e em São Paulo.
4. Lei estadual nº 6.033, de 30/4/74.

5. Todavia, antes mesmo que tal regulamentação fosse promulgada, o Plambel – originalmente um grupo técnico vinculado   Funda o João Pinheiro – já vinha realizando estudos para a elabora o do Plano de Desenvolvimento Integrado Econ mico e Social da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Mares Guia, 1993). Ainda na década de 60, Israel Pinheiro   eleito governador de Minas pela oposi o e, enfrentando dificuldades na obten o de recursos federais, procura empreender a reestrutura o da máquina administrativa estadual. Este processo dá origem   cria o de todo um aparato de planejamento: o Conselho Estadual do Desenvolvimento-CED que, posteriormente,   transformado na Secretaria Estadual de Planejamento; a Funda o João Pinheiro-FJP; e a Companhia de Distritos Industriais-CDI, entre outros (Wemeck, 1984).
6. O Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, presidido pelo, então, vice-presidente do Conselho Estadual de Desenvolvimento, possuía quatro outros membros têm também nomeados pelo governador do estado, sendo um representante do município de Belo Horizonte, indicado em lista tríplice pelo prefeito, e outro, representante dos demais municípios, indicado da mesma forma, pela maioria absoluta dos prefeitos da região. Para uma análise mais detalhada da trajetória da Metrobel ver Azevedo e Castro (1990) e Gouvêa (1992).
7. De acordo com a escritura pública de constitui o da Metrobel o estado de Minas Gerais subscreveu 51,22% das a o es, a EBTU 20%, o município de Belo Horizonte 22,75%, cabendo os restantes 6,03% das a o es ao DER e aos outros municípios da Região Metropolitanas (Azevedo e Castro, 1990).
8. Para se dar um exemplo, constatou-se, num mesmo corredor de circula o, diferenças tarifárias de até 200% entre linhas concorrentes que possuíam um trajeto diferente em cerca de 2 km somente (Azevedo e Castro, 1990).
9. As empresas são remuneradas a partir da apresenta o de uma planilha de custos da presta o do serviço, em que são considerados, entre outros elementos, a extensão do percurso, o número de viagens realizadas, o tamanho da frota, o padrão do veículo, a idade média da frota e a dimensão da empresa.
10. Não   por outro motivo que, passada a fase de consolida o do novo sistema, ocorreu uma virtual unanimidade entre os empresários do setor em reconhecer que as transforma o es implementadas em 1982 representaram um marco histórico na presta o do serviço de transporte coletivo na região metropolitana (Azevedo e Castro, 1990).
11. Considera-se que em uma conjuntura democrática – que prevalece desde o fim do período militar (1985) – dificilmente seria viável, em tão curto penado de tempo, uma reestrutura o que afetasse de maneira tão significativa os interesses cristalizados de considerável número de empresários. Na época, segundo depoimento de alguns deles, tentou-se embargar várias das medidas da Metrobel, utilizando canais de influência política, sem qualquer resultado prático. Isto confirma, mais uma vez, o forte respaldo institucional e a considerável autonomia decisória da Metrobel, na sua primeira administra o.
12. Pode-se afirmar que essa modifica o do quadro dirigente das empresas foi decorrência direta da forma de atua o da Metrobel, com todo seu paradigma técnico, de difícil assimila o pelas dire o es tradicionais das empresas, compostas, em sua maioria, por antigos motoristas e mecânicos sem condi o es de dialogar, no mesmo nível, com os funcionários da empresa concessionária. Apenas para ilustrar a força política dessa nova categoria patronal, basta lembrar que, na elei o de 1998, o companheiro de chapa do governador Eduardo Azeredo, candidato   reelei o,   oriundo desse grupo empresarial.

13. Este seria o caso, por exemplo, das empresas que operam as linhas expressas da periferia, cujos preços de passagens são, assim, subsidiados, na medida em que não chegam a cobrir os custos definidos para a operação do serviço. Previa-se que os acordos entre a CCT e as empresas fossem feitos quinzenalmente. Além disso, de acordo com as normas vigentes, 3% do valor mercado pela CCT seriam destinados à Metrobel, para cobrir os custos de gerenciamento do sistema. Esse mecanismo, em princípio, garantiria a autonomia financeira da empresa. Entretanto, durante a maior parte da trajetória da Metrobel, problemas de desequilíbrio do sistema fizeram com que essa verba fosse utilizada para cobrir parte dos déficit da Câmara de Compensação (Azevedo e Castro, 1990).
14. Vale registrar que, ainda no início da década de 80, o Plambel ocupava o segundo lugar em termos de recursos para investimento previstos pelo orçamento do estado de Minas Gerais.
15. O conceito de movimentos sociais urbanos, amplamente utilizado pela literatura urbana dos anos 70 e 80 é bastante problemático, pois engloba tipos de associativismo bastante díspares. Ver a respeito Azevedo e Prates (1991).
16. Era voz corrente que o segundo presidente da empresa, na época deputado federal, tinha recebido substancial apoio do sindicato patronal na sua campanha vitoriosa para a Câmara Federal.
17. Como as empresas permissionárias são remuneradas por número de viagens e sempre se diziam dispostas a aumentarem a quantidade de ônibus, os movimentos populares não entendiam as razões da recusa da Metrobel em autorizar o imediato aumento da frota. Na verdade, a maioria dos usuários não conhece o funcionamento da Câmara de Compensação. É impossível aumentar a quantidade de viagens em condições de desequilíbrio financeiro entre tarifas (que remuneram os empresários) e os preços de passagens. Houve um caso peculiar, em que o proprietário de uma empresa permissionária convocou a diretoria de um dos grupos do Movimento de Transporte de sua área de atuação até a garagem da empresa para mostrar os cinco ônibus novos que já haviam sido comprados e “que não podia colocar em funcionamento devido a não autorização da Metrobel”. Em suma, a concessionária passou a desempenhar o papel do “bandido” e as empresas de ônibus, nesse caso, puderam posar como os “mocinhos” da história. Para uma discussão mais detalhada desse tema ver Azevedo e Castro (1990).
18. Em 1992, com a extinção da Secretaria de Assuntos Metropolitanos, a Transmetro passa a ser vinculada à nova Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas sem, contudo, sofrer qualquer mudança significativa em sua atuação.
19. O controle sobre informações estratégicas foi um dos fatores fundamentais para a manutenção e posterior redefinição de papéis que teve lugar nos órgãos gestores das regiões metropolitanas de Fortaleza, Recife e Salvador (Pacheco, 1995; FJP, 1998).
20. Lei Estadual nº 12.153/96.
21. Criada pela Lei Estadual Completar nº 26, de janeiro de 1993.
22. Exceção deve ser feita aos três maiores municípios da RMBH (Belo Horizonte, Betim e Contagem) para os quais, devido às suas intensas interfaces com os vizinhos, a questão metropolitana assume especial importância, tanto para os seus dirigentes quanto para os responsáveis pelas agências setoriais e órgãos do segundo escalão.
23. Entrevista com o Dr. Osias Baptista Neto, diretor de Transporte Metropolitano do DER/MG.
24. Pesquisa realizada pelo Centro de Estudos Urbanos-FAFICH, UFMG juntamente com a Fundação João Pinheiro junto a 24 prefeituras da RMBH em 1997.
25. Entrevistas realizados pelos autores com técnicos da Seplan/MG.

26. A pesquisa anteriormente mencionada detectou que as administra es municipais da RMBH percebem a existência de inúmeras questões de cunho nitidamente metropolitano, sendo a mais importante a polui o hídrica. A questão do transporte e do trânsito metropolitanos aparece em segundo lugar, embutida na rubrica "infraestrutura e serviços públicos", englobando estes últimos: habita o, transporte e coleta de lixo. Do mesmo modo, constatou-se que entre os vinte e quatro municípios da RMBH pesquisados foram identificados vinte e nove tipos diferentes de conselhos setoriais com participa o comunitária, perfazendo um total de 130, sendo que desses, somente cinco se referem   questão do transporte (CEURB, 1997).
27. Constatou-se, ainda, no referente ao transporte, um convênio bilateral entre São Joaquim das Bicas e Igarapé (CEURB, 1997).
28. O BHBUS, programa do município de Belo Horizonte – inspirado na experiência de transporte da cidade de Curitiba na administra o Jaime Lerner – propõe, mediante convênios, o envolvimento dos principais municípios da RMBH de modo a se alcançar uma amplitude metropolitana na condu o da política de transporte coletivo. Pretende-se, até meados da próxima década, com o Probus, reestruturar o serviço de transporte coletivo na RMBH, pela implanta o de corredores troncais com linhas de grande fluxos de passageiros, rapidez operacional e de transbordo ( nibus e metrô) alicerçadas em esta es de integra o, que deverão ser supridas por linhas alimentadoras de diferentes bairros. Os mentores desse programa esperam concomitantemente aumentar fortemente a eficiência dos serviços e diminuir os custos para os usuários, uma vez que eles poderão, com um mesmo bilhete, viajar um número muito maior de quil metros *vis- -vis* a situa o atual.
29. As cinco áreas constantes na proposta do Plano Diretor Metropolitano são: organiza o territorial e desenvolvimento econ mico; habita o; transporte; sistema viário; e meio ambiente e saneamento básico. Assim, entre as cinco rubricas propostas para o Plano Diretor Metropolitano, duas se vinculam diretamente   questão do Transporte *lato sensu*.
30. O Fundo foi instituído pela Constitui o Estadual de 1989.
31. Entrevistas realizadas com técnicos dos governos municipais e estadual ligados às atividades de planejamento urbano e do transporte coletivo.
32. Interessante frisar que mesmo frente a essas mudanças parciais e limitadas, parte considerável dos vereadores que compõem a Ambel criticaram a perda de espaço nas novas câmaras técnicas setoriais.
33. Jornal *Estado de Minas*, 10 de fevereiro de 1998, pag 25, caderno Gerais.
34. Segundo informa es do Diretor de Transporte Metropolitano do DER.
35. Nas outras áreas das políticas urbanas, o grau de institucionaliza o ainda   bastante precário, bem como a articula o entre os vários grupos de interesse envolvidos. A questão do abastecimento de água, esgoto e da energia elétrica dependem fundamentalmente de empresas do estado, podendo ser tratadas fora do âmbito da Ambel.
36. Informa es da Diretoria de Transporte Metropolitano do DER/MG.
37. Para um maior aprofundamento do conceito "neolocalismo" ver o artigo de Mello (1993).
38. Pode-se observar mais recentemente o surgimento de redes nacionais visando a troca de experiências no enfrentamento dos problemas metropolitanos. Ver a respeito FJP (1998).

## Bibliografia

- AMBEL, Assembléia Metropolitana de Belo Horizonte (1993). Legislação Institucional, Belo Horizonte (mimeo).
- ARAÚJO FILHO, Valdemar Ferreira de (1996). "Antecedentes político-institucionais da questão metropolitana no Brasil". In: CARDOSO, Elizabeth Dezouart e ZVEIBIL, Victor Zaluar (orgs.). *Gestão Metropolitana: experiências e novas perspectivas*. Rio de Janeiro, IBAM.
- ARRETCHE, Marta T. S. (1996). Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 31, ano 11, junho.
- AZEVEDO, Sergio de, e CASIRO, Mônica da Mata Machado (1990). State Management of Public Transportation as an Alternative to Both Privatization and Nationalization of Bus Service: a case study of the metropolitan area of Belo Horizonte, Brazil. *Public Administration and Development*. RIPA, A Journal of the Royal Institute of Public Administration, London, Volume 10, Number 1, January-March.
- AZEVEDO, S. de e PRATES, Antonio Augusto P. (1991). Planejamento Participativo, Movimentos Sociais e Ação Coletiva. *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, Vertice Ed./ ANPOCS.
- BRASIL (1967). "Constituição da República Federativa do Brasil". promulgada em 24 de janeiro.
- BRASIL (1988). "Constituição da República Federativa do Brasil", promulgada em 5 de outubro.
- CARDOSO, Elizabeth e ZVEIBIL, Victor Z. (orgs.) (1996). *Gestão Metropolitana: experiências e novas perspectivas*. Rio de Janeiro, IBAM.
- CINTRA, Antônio Octávio (1978). "Planejando as cidades: política ou não política". Trad. Haydn Coutinho Pimenta e Maristela Sette. In: CINTRA, Antônio Octávio e HADDAD, Paulo Roberto (orgs.). *Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar.
- CEURB, Centro de Estudos Urbanos (1997). "Desigualdades Sociais e Políticas Públicas na Região Metropolitana de Belo Horizonte". Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFMG. Relatório de Pesquisa apresentado ao CNPq (mimeo).
- FAPEMIG (1993). "Política Regulatória e Interesses Sociais no Âmbito Urbano: o caso da RMBH". Belo Horizonte (mimeo).
- FERNANDES JUNIOR, Edésio (1984). "O ordenamento jurídico-institucional das regiões metropolitanas brasileiras", Plambel, DT/EB, Belo Horizonte (mimeo).
- FJP, Fundação João Pinheiro (1998). "Gestão Metropolitana e Desigualdade na RMBH". Convênio CEURB/UFMG e Escola de Governo e Diretoria de estudos Municipais e Metropolitano da FJP. Relatório de Pesquisa apresentado à FAPEMIG (mimeo).
- GOUVEA, Ronaldo Guimarães (1992). "A gestão dos transportes públicos em Belo Horizonte: uma questão metropolitana". Belo Horizonte, UFMG, 1992. 191p. (Dissertação de mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais.
- MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida (1985). "Região metropolitana e poder". Belo Horizonte, UFMG, 1985. 160p. (Dissertação de mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais.

- MARES GUIA, Virgínia Renn  dos (1993). "O Controle do Processo de Parcelamento do Solo e a Expansão Urbana na Região Metropolitana de Belo Horizonte". Belo Horizonte: UFMG, 1993. (Disserta o de mestrado em Sociologia). Departamento de Sociologia e Antropologia, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais.
- MELLO, Marcus André (1993). "Democracia Neolocalismo e Mal Estar Social: a geometria política da nova República". In: *Pobreza e Desigualdade Social*. Agendas de Políticas Públicas, IUPERJ, Rio de Janeiro, Agosto.
- MELO, Marcus André (1997). "Gestão urbano-metropolitana, neo-municipalismo e empresariamento local". Recife (mimeo).
- METROBEL (1981). "METROBEL: do planejamento   a o". Belo Horizonte, 8 p. (Tablóide de divulga o).
- MINAS GERAIS (1989) "Constitui o do Estado de Minas Gerais".
- PACHECO, Regina S. (1995). "Gestão metropolitana no Brasil: arranjos institucionais em debate". In: VALLADARES, L cia e COELHO, Magda P. (orgs.). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, Civiliza o Brasileira.
- PLAMBEL (1975). Secretaria de Estado do Planejamento e Coordena o Geral. "Plano Metropolitano de Transportes. Programa para aumento da capacidade operacional de transporte e trânsito". Belo Horizonte, PLAMBEL.
- WERNECK, Ney Pereira F. (1984). "Região Metropolitana de Belo Horizonte – Algumas considera es e proposta para discussão", Belo Horizonte (mimeo).