

TRANSPORTE PÚBLICO NA CIDADE DE SÃO PAULO: O REFLEXO DA  
DELEGAÇÃO NA QUALIDADE DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

PUBLIC TRANSPORTATION IN THE CITY OF SÃO PAULO: THE  
REFLECTION OF THE DELEGATION IN THE QUALITY OF PUBLIC SERVICE  
PROVISION

Bianca Silva Ferreira

Universidade Presbiteriana Mackenzie

TIA :413.811-91

RESUMO

O presente artigo relaciona historicamente o papel do Estado-Regulador, comparando a prestação do serviço público de transporte coletivo na cidade de São Paulo, como a Administração Pública passou a regular os serviços de transporte coletivo diretamente e quando passou a concedê-los aos particulares, chegando até o contexto atual. Desta forma, objetiva a avaliação da qualidade da prestação a partir da delegação dos serviços públicos, especificamente no que diz respeito a mobilidade urbana e acessibilidade.

Palavras-chave: Direito Administrativo, Acessibilidade, Estado-Regulador, Delegação, Transporte.

ABSTRACT

This article relates historically the role of the State-Regulator, comparing with the provision of support services to the collective in the city of São Paulo, as the Public Administration became a direct and direct service of the grantors to individuals, reaching up to the current current. In this way, an evaluation of the quality in the execution of the delegation of competencies is carried out, so that an exercise of mobility and accessibility is made.

## 1. INTRODUÇÃO

É de saber comum a precariedade predominante na prestação do serviço de transporte público coletivo. Característica gerada pelo crescimento desordenado dos grandes centros urbanos, que criam grandezas inversamente proporcionais, onde os espaços urbanos se expandem, em termos demográficos, enquanto que a qualidade de vida do cidadão tende a diminuir, sendo a qualidade de vida um dos reflexos de um transporte público eficiente.

São Paulo, a maior metrópole do Brasil, também tem papel de destaque nesse segmento, há um contingente enorme de pessoas, que tem como resultado uma movimentação gigantesca através da cidade, deslocamentos diários tornando-se cada vez mais necessários para a população.

Contudo, essa tarefa se torna a cada dia mais árdua, quando não, mais onerosa, para o bolso do cidadão paulistano que necessita do transporte público coletivo para se locomover. A metrópole paulista tem vivenciado uma grande crise na mobilidade urbana, mas a questão central é qual a participação do Poder Público no não desenvolvimento da mobilidade em São Paulo?

Considerando que, observa-se do processo histórico da prestação do serviço de transporte coletivo, a marcado do enfraquecimento contínuo do Estado, em detrimento do fortalecimento da atuação do particular. Percebe-se que Estado concedeu a prestação do serviço público de transporte coletivo e não atua como deveria na condição de Estado-Regulador.

O Serviço Público, atividade exercida pelo Estado, se trata de uma relação jurídica típica entre o cidadão e o Estado. Nesse segmento, devem-se ser observados todos os Princípios norteadores para o bem do interesse público propriamente dito.

Assim, cabe ao Estado sopesar a prestação do serviço público delegado como se assim por ele fosse prestado, objetivando o melhor para o em estar social.

Portanto, o presente artigo busca analisar como a Administração Pública se apresenta diante da prestação do direito de transporte público de transporte, levando em consideração sua relevância social. A identificação da situação fática e a atuação do Poder Público em várias formas permite avaliara evolução política da mobilidade urbana da cidade de São Paulo.

## 2. O PAPEL DO ESTADO COMO GARANTIDOR DO TRANSPORTE COLETIVO E MOBILIDADE

É inegável que o Estado tem o dever de prover a prestação do serviço público de transporte coletivo, essa garantia foi a única declarada essencial pela Carta Republicana, 1988. Ainda nesse contexto, há de se pontuar a Declaração do Milênio, de 2000, que passa a tratar de transporte e mobilidade como objeto de melhoria, estipulando metas de alcance internacional com objetivo de satisfazer plenamente as necessidades humanas e a Carta Mundial do Direito à Cidade de 2004 que não apenas afirma que o transporte público coletivo e a mobilidade são objetos de mudança social, também efetuando a inclusão como um direito normativo.

Nesse segmento, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n<sup>o</sup> 90/2013 garantiu no texto constitucional, em seu artigo 6<sup>o</sup>, o direito ao transporte, como um direito social. Inicialmente, a proposta da deputada Luiza Erundina era viabilizar a tarifa zero no transporte coletivo urbano.

Assim, percebe-se a importância do transporte público coletivo, que como direito fundamental se trata de uma das bases da sociedade

constitucional e democrática, viabilizando a evolução social dos cidadãos que nela habitam, sendo a mobilidade essencial ao direito de ir e vir.

Não obstante, com objetivo de possibilitar o desenvolvimento urbano, paralelamente equilibrar o meio urbano com foco em combater o espaço que não esteja cumprindo com sua função social e assim aproximar o cidadão do emprego, lazer, cultura e saúde, no dia 31 de julho de 2014, São Paulo aprovou o novo Plano Diretor, que inovou ao garantir o direito à cidade, universalizando todos os benefícios e as comodidades da cidade a todos os cidadãos.

### 3. PROCESSO HISTÓRICO DA POLÍTICA DE TRANSPORTE COLETIVO EM SÃO PAULO

O transporte público coletivo iniciou-se a partir da necessidade da população percorrer um espaço territorial maior em um menor espaço de tempo, estabeleceu-se então, através do poder público, no final do século XIX, a inserção dos bondes na capital Paulista. Assim, durante o início do processo de urbanização do Município de São Paulo o transporte se deu praticamente sobre trilhos e coletivo.

Até o ano de 1897, a Administração Pública prestava o serviço de transporte público coletivo diretamente, quando então, no dia 08 de julho de 1897, a Câmara Municipal aprovou a Lei. 304, que autorizava a concessão para construção linhas de bonde elétrico, uso e gozo no Município por 40 anos. Em retribuição, o concessionário se comprometeu a implementar uma linha de bonde por tração elétrica que ligasse a região central da cidade com o bairro da penha. Nesse contrato, não havia garantia do Estado para com a população, cabendo apenas a prerrogativa de aprovar as tarifas já propostas, deixando o serviço de transporte público coletivo sob liberdade da iniciativa privada.

Com um incentivo crescente a utilização do transporte individual iniciado da década de 30, a crescente indústria automobilística que incentivava a compra do automóvel, além de ser base da indústria nacional e, por

consequente, necessitar um investimento muito inferior se comparado aos bondes, observa-se um grande abandono dos bondes.

Como resultado, as empresas prestadoras do serviço de transporte por bonde elétrico entram em crise, havendo um generalizado processo de repasse das concessionárias de bondes para a Administração Pública.

Notou-se que houve um declínio, na qualidade do serviço ao passar para o controle do Estado, visto que, a pressão automobilística se tornou mais influente até o total desuso do serviço de bonde elétrico, seguido pelo total esquecimento e substituição.

Em 1939 observa-se um momento de ruptura do sistema de transporte público coletivo, quando a prefeitura se viu obrigada a reorganizar a forma de prestação de serviço de ônibus por empresas privadas. Esse processo de reorganização foi resultado da decisão da Light de deixar de prestar o serviço de transporte coletivo na cidade de São Paulo, quando então, operava grande parte da frota de ônibus destinada a este fim, havendo a revogação do Decreto-Lei Federal 3.366/41. Então criou a Comissão de Estudos de Transportes Coletivos (CETC), que objetivava a formação de um novo plano para a exploração dos serviços de transporte de São Paulo.

Como parte da conclusão do plano de reorganização do serviço de transporte coletivo em São Paulo, a CETC recomendou a unificação dos transportes em um único órgão.

Medida que então foi executada, com constituição da Companhia Municipal de Transportes Coletivos, a partir do Decreto-Lei 365 de 10 de outubro de 1946, que comprou a integralidade da Light, pagando através de ações e tornando a Light a sua maior acionista.

Vale ressaltar, que a CMTC tinha como viés uma conduta política estadista, objetivando a prestação do transporte público coletivo diretamente através do Município. Já nessa ocasião, há de se falar do pensamento social atrelado ao transporte coletivo, não devendo estar a mercê dos critérios do Mercado e nem embasar seus resultados no lucro.

Contudo, já no início dos anos 50, a iniciativa privada percebeu um nicho de mercado, onde passou a integrar, ocorrendo em um contexto de desagregação do sistema de transporte, concebido para ser operado exclusivamente pela CMTC.

“Nos anos 1950, o transporte coletivo da cidade passa a ser operado, então, pela CMTC e por 66 empresas privadas de ônibus, mediante contratos de concessão de trinta anos. Esse modelo só foi alterado no final dos anos 1970... (Vasconcellos, 1999, p.158-9). (Rolnik e Klintowitz, 2011, 92)”

Concomitantemente ao acelerado crescimento urbano em São Paulo na década de 50, percebe-se a incapacidade da CMTC em sustentar e administrar o serviço de transporte público coletivo, visto que, houve um aumento de pressão pelo serviço de transporte, em contrapartida, nota--se um serviço cada vez menos coordenado e sem a devida regulamentação. A dificuldade da CMTC de gerir adequadamente a prestação do serviço se deu por conta da insuficiência de capital para administrar exclusivamente na proporção, cada vez maior, exigida pela cidade.

A partir da percepção das novas necessidades da população de São Paulo, entre os anos de 1974 e 1976, foi efetuada a terceira grande mudança na prestação do serviço de transporte coletivo. Foi desenvolvido o Sistrans. Percebe-se ainda, um aumento do investimento no transporte público, que passa a representar 19% dos gastos totais, consistente em aumento de capital da CMTC e metrô.

Ainda, vale destacar, que nesse período o transporte era efetuado majoritariamente por empresas privadas.

“O sistema de transporte público, nesse período, era operado prioritariamente por empresas privadas, que, na década de 1960, eram responsáveis por cerca de 75%, cabendo à CMTC apenas os 25% restantes. Uma alteração operacional importante, no final da década de 1970, inaugurou um modelo de operação que praticamente “loteou” a cidade entre 23 áreas de operação, estando cada uma delas entregue a uma ou a um consórcio de empresas, garantindo-lhes áreas exclusivas de operação e reduzindo a concorrência entre elas” (Raquel Rolnik e Danielle Klintow, página 94).

Em contrapartida aos esforços do setor público em prol de desenvolver o transporte coletivo efetivo, as décadas seguintes são marcadas

por congestionamentos e um retrocesso em relação a mobilidade da população.

Característica gerada pelo aumento vertiginoso da utilização do automóvel particular, incidindo em um congestionamento muito maior das vias e que gera uma desvantagem para as políticas de mobilidade e transporte, mesmo após a inserção do metrô e trem na capital paulista.

“A utilização cada vez maior de veículos particulares resulta na diminuição da demanda por transporte público e no conseqüente declínio desse serviço. Tal fato não traria problemas, se não trouxesse consigo custos sociais, econômicos e ambientais para as cidades e seus habitantes. A necessidade de regulação do transporte urbano de maneira mais ampla se justifica no crescimento dos congestionamentos de trânsito, da poluição do ar e da privação de acesso pelos mais pobres aos serviços nas grandes cidades, ou seja: nas perdas de bem-estar para toda sociedade.” (De acordo com IPEA, conforme citado por ARAGÃO, Alexandre Santos, página 280)

Em 1988, a Constituição Federal, em seu art. 30, atribui aos Municípios competência federativa para prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, atribuindo caráter essencial

Já no início dos anos 90, sob a justificativa de grande onerosidade para os cofres públicos, o então prefeito Paulo Maluf, encerrou toda a atividade operacional da CMTC, que foi transformada na São Paulo Transporte SA – SPTrans, sociedade de economia mista, responsável somente pela gestão do sistema de transporte público de ônibus da cidade de São Paulo. Todo o transporte público municipal da cidade de São Paulo ficou sob operação do setor privado.

Uma das grandes mudanças ocorridas a partir do encerramento da CMTC foi a forma de remuneração dos serviços prestados às empresas contratadas pela Administração. Quando então a CMTC era responsável pelo serviço, a remuneração era calculada a partir da quantidade de quilômetros rodados e indicadores de desempenhos, já com a gestão da SPTrans a remuneração das empresas está vinculada a tarifa, ou seja, à utilização por pessoa do transporte.

“Em 2012, ocorreu uma grande mudança na forma do Poder Público interagir com a mobilidade urbana, pois a Lei 12.587/2012 foi sancionada pela presidente Dilma Roussef no dia 04 de janeiro, instituindo a Política Nacional de Mobilidade Urbana” (Gutierrez, Mobilidade Urbana Desafios e Sustentabilidade, 2016), que passou a conceder ao Município respaldo jurídico para “tomar medidas ou adotar instrumentos de priorização aos meios não motorizados e coletivos de transporte em detrimento ao individual” (IPEA, 2012). Significou uma política pública de incentivo ao investimento em transporte coletivo. Ainda, a PNMU estabeleceu que Municípios com mais de 20 mil habitantes elaborem planos locais de mobilidade urbana.

Fortalecendo o conceito da PNMU, em 2014, São Paulo aprovou o novo Plano Diretor da cidade, que tem como um de seus aspectos, repensar a mobilidade urbana, com uma política de reordenamento territorial e reconhecendo o transporte público como um dos componentes da mobilidade, mas não o único (SEO, Mobilidade Urbana Desafios e Sustentabilidade, 2016).

Quando se avalia o transporte público através de ônibus municipal, deve-se pensar que ele está intimamente ligado com as outras formas de transportes. A qualidade da mobilidade urbana virá a partir de um sincronismo entre todas as formas de transporte possíveis e a mercê do cidadão.

Contudo, contrariamente aos esforços Públicos, a insatisfação da população para com o transporte público é ascendente. Segundo a pesquisa realizada pelo IBOPE em 2017, o ônibus Municipal é o meio de transporte mais utilizado na cidade, representando 47%, enquanto que o carro (segundo lugar na pesquisa) reflete 22%. Além disso, é utilizado com mais frequência, cerca de 4 em cada 10 paulistanos utilizam ônibus municipais ao menos 5 vezes por dia. Contudo, a maioria dos usuários avaliam negativamente todos os aspectos dos ônibus municipais, sendo a valor da tarifa e o excesso de passageiros os problemas mais comumente citados.



#### 4. O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO ATUANDO COMO REGULADOR.

Considerando-se que cabe à atuação da Administração Pública como Estado-Regulador ser pautada pelos critérios de legalidade, moralidade e impessoalidade, sem deixar de ser pontual também com os Princípios da Eficiência e da Economicidade. Busca-se na atuação estatal, o melhor para com o interesse público, obtendo-se resultados positivos do ponto de vista da eficiência.

Nesse sentido, São mecanismos de se atingir a eficácia na prestação do serviço público a garantia da qualidade na prestação do serviço de transporte público coletivo, não obstante, foi acautelado a partir da previsão disposta no artigo 3º, III da Lei 13.241/01. Além da obrigatoriedade da fiscalização da prestação do serviço, tendo em vista que a delegação da prestação de serviço público só pode ocorrer por meio de licitação (art. 175 da CF/88).

Ainda é previsto na Lei nº 13.241/01, em seu art. 30, que compete ao Poder Público instituir, mediante lei específica, um órgão regulador vinculado orçamentária e administrativamente à Secretaria Municipal de Transportes, visando à regulação do Serviço de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros. E mais: para a gestão financeira das receitas e despesas, a Lei ainda impõe (art. 31, incs. I a III) a criação, mediante a edição de lei específica, de sociedade de economia mista, com a participação dos concessionários do serviço para: gerir as receitas e pagamentos comuns ao Sistema Integrado e aos Serviços Complementares; reinvestir eventuais saldos positivos na expansão e melhoria do Sistema; e captar recursos junto ao sistema financeiro e agências de fomento.

Contudo, ainda não houve a criação de tal órgão, ocorrendo a utilização da SPtrans para servir como prestadora desses serviços.

## 5. ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO EM SÃO PAULO

Inicialmente, cabe salientar, o art. 172 da Lei Orgânica do Município (LOM) de São Paulo, que ratifica a competência atribuída pelo art. 30 da Constituição Federal para planejar, organizar, implantar e executar, diretamente ou sob regime de concessão, permissão, ou outras formas de contratação, bem como regulamentar, controlar e fiscalizar o transporte público. Ainda, o artigo 174 da mesma Lei estabelece que o sistema de transporte urbano compreende: o transporte público de passageiros, as vias de circulação e sua sinalização, a estrutura operacional, mecanismos de regulamentação, o transporte de cargas e o transporte coletivo complementar.

Com objetivo de reorganizar o sistema de transporte público coletivo, a gestão da então prefeita Marta Suplicy, editou a partir do Projeto de Lei 539/2001, a Lei Municipal nº 13.241, 12 de dezembro de 200, dispondo sobre a organização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo.

O Sistema Interligado é dividido em dois subsistemas, estrutural, que deve integrar as diversas regiões da cidade e o subsistema local que tem a função de fazer as viagens internas de cada região, preenchendo as lacunas do subsistemas estrutural.

[...] a rede estrutural buscou atender as seguintes metas: - preencher as principais lacunas de ofertas de transporte estrutural de grande capacidade da cidade de São Paulo; - favorecer a racionalidade do uso do espaço viário eliminando a concorrência entre operadores; - facilitar o entendimento e a utilização de modais coletivos, configurando uma estrutura de referência lógica e inteligível para o deslocamento na cidade; - favorecer a adequação tecnológica nos eixos com maiores volumes; - otimizar o trânsito de ônibus nos corredores viários principais e, em especial, na área central; - elevar a acessibilidade das diversas regiões da cidade. [...] as principais funções do serviço local são: - realizar as conexões dos bairros com terminais ou outros equipamentos de acesso e transferência de regiões; - ligar os bairros com subcentros mais afastados, realizando conexão de passagem pelos equipamentos de acesso e transferência regionais; - ligar os bairros com equipamentos urbanos e serviços públicos regionais; - conectar os bairros com linhas estruturais da região; - conectar entre si linhas estruturais da região. (SOUZA, 2004, p. 39 a 42, apud, ÁVILA, Cassiano; LAHAM, Fernanda; RODRIGUES, Juliana, 23)

Tal sistema possibilitou avanços significativos a partir de melhorias de eficiência operacional como racionalização da oferta, renovação expressiva da frota, novo patamar de equilíbrio operacional do sistema, além da recuperação da credibilidade da população nos serviços, da implantação do bilhete único.

## 6. CONCLUSÃO

O objetivo desse trabalho foi analisar a história do transporte público coletivo no Município de São Paulo, como a Administração Pública desenvolveu e priorizou o setor de transporte e qual o reflexo no contexto atual. Cabe salientar a falta de planejamento urbano no decorrer no tempo e uma ausência significativa do Poder Público.

Percebeu-se uma evolução do interesse do poder público para com a mobilidade, que passou de um serviço prestado sem a devida análise, para um direito social, previsto constitucionalmente e motivo de políticas públicas e prol de seu desenvolvimento.

Esse avanço deve-se a uma comoção tanto nacional, quanto internacional, que percebeu a relação da mobilidade urbana com a economia, qualidade de vida, desenvolvimento, e etc.

Cabe por fim, enfatizar o avanço da aprovação de um novo modelo descentralizado e que possivelmente será a marca da renovação na mobilidade em São Paulo. Contudo será um desafio para o Poder Público, que sofrerá uma mudança significativa, devendo ser plenamente atuante e responsável para que se tenha não apenas um plano idealizado, mas um plano efetivado.

## 7. REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de: Direito dos Serviços Públicos, Rio de Janeiro, editora Forense, 2013, terceira edição.

BERTOLIN, Gianpaolo; BERTOLIN, Patrícia: O Direito das Políticas Públicas no Brasil.

CAMPOS, C. M. et al. São Paulo, metrópole em trânsito: percursos urbanos e culturais. São Paulo: Senac, 2004.

FILHO, Marçal Justen: Curso de Direito Administrativo, editora Revista dos Tribunais, 2015, 11ª edição.

IBOPE Inteligência:  
<https://nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/pesquisamobilidade2017.pdf>

GOMIDE, Alexandre A; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Boletim de Análise Político-Institucional / n.2 (2012) Brasília : Ipea, 2012  
[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim\\_analise\\_politico/120906\\_boletim\\_analisepolitico\\_02.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/120906_boletim_analisepolitico_02.pdf). Acesso em 27 de Agosto de 2014.

Laham, Fernanda Gomes Correa; Ávila, Cassiano Quevedo Rosas de; Rodrigues, Juliana de Souza: São Paulo Transporte S.A. - SPTRANS: modernização do processo de fiscalização para melhoria do

desempenho do sistema de transporte coletivo urbano da cidade de São Paulo, São Paulo, 2014, FGV EAESP.

---

PIRES, Antônio Cecílio; PIRES, Lilian: Mobilidade Urbana: Desafios e Sustentabilidade, São Paulo, 2016, editora Ponto de Linha, primeira edição.

ROLNIK, Raquel e KLINTOWITZ, Danielle. (I) Mobilidade na cidade de São Paulo. Estud. av. [conectados]. 2011, vol.25, n.71 [citado em 2018-08-15], págs. 89-108. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142011000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142011000100007&lng=en&nrm=iso)>. ISSN 0103-4014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142011000100007>.

---

VITTE, Claudete de Castro Silva; IMAEDA Ricardo: Transportes Coletivos e Urbanização na Cidade de São Paulo na Primeira Metade do século XX: Aspectos Políticos- Institucionais, Atores, Alianças e Interesses, GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, Nº 21, pp. 67 - 84, 2007

---

ZARATTINI, Carlos. Circular (ou não) em São Paulo. Estud. av. [online]. 2003, vol.17, n.48 [citado 2018-08-15], pp.185-201. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142003000200016&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200016&lng=pt&nrm=iso)>. ISSN 0103-4014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142003000200016>.