

# Neoliberalismo e o esvaziamento do Estado no transporte público de Araraquara–SP

Neoliberalism and the emptying of the State in public transportation in Araraquara, state of São Paulo, Brazil

Tatiane Borchers [I]  
Victor Garcia Figueirôa-Ferreira [II]

## Resumo

O presente artigo procura investigar, a partir de levantamentos realizados no município de Araraquara – SP, a relação entre sistemas de transporte público e o desenvolvimento urbano, assim como também analisar o papel do Estado e da política neoliberal nesse contexto. Para isto, foi realizado um extenso levantamento bibliográfico sobre Araraquara, buscando caracterizar e delinear a evolução histórica dos sistemas de transporte público. Essas análises foram realizadas com o apoio de ferramentas de Sistemas de Informação Geográfica (SIG). Pode-se afirmar que existe uma profunda conexão entre os sistemas de transporte público e o desenvolvimento urbano, bem como o papel do poder público como um instrumento de um processo neoliberal de especulação imobiliária que impacta o ambiente urbano de forma negativa.

**Palavras-chave:** espraiamento urbano; neoliberalismo; privatização; transporte público; urbanismo neoliberal.

## Abstract

*The present article seeks to investigate, based on studies carried out in the city of Araraquara, state of São Paulo, Brazil, the relationship between public transportation systems and urban development, analyzing the role of the State and of neoliberal policies in this context. To this end, a bibliographic review about Araraquara was performed, aiming to characterize and delineate the historical evolution of its public transportation systems. The analyses were supported by Geographic Information System (GIS) tools. It can be stated that there is a deep connection between public transportation systems and urban development, and that the government plays the role of an instrument in a neoliberal process of real estate speculation that affects the urban environment negatively.*

**Keywords:** urban sprawl; neoliberalism; privatization; public transportation; neoliberal urbanism.



## Introdução

A partir da década de 1970, houve um intenso processo de reorganização territorial no Brasil, no qual as cidades médias passaram a ter mais dinamismo. O processo conhecido como desconcentração concentrada, além de uma rápida urbanização, provocou um aprofundamento da lógica mercadológica na gestão e planejamento do espaço urbano (Santos, 2018). Essa lógica é lastreada pela produção e pela exploração desse espaço para a produção de capital. Em essência, a produção da cidade opera com fins especulativos e em grande escala, visto que o “ganho principal consiste na alta da renda fundiária, na escolha e aproveitamento corretos do terreno para a construção” (Marx, 2014, p. 325). O Estado e seu aparato legislativo têm um papel fundamental nesse contexto, pois lhes cabem o controle – em nível local – dos investimentos públicos, a regulamentação e o controle sobre o uso e ocupação do solo (Maricato, 2015).

Não é por acaso que um dos aspectos centrais do neoliberalismo é o esvaziamento do Estado, que ocorre através de instrumentos ideológicos e político-econômicos e resulta na diminuição da capacidade governativa. Justificando-se por uma suposta incapacidade dos governos de atender às necessidades e aos desejos dos governados, sendo então proposta a redução da função governamental do Estado. O termo governança, usado nesse contexto, surge como uma forma de cristalizar a redução das capacidades e incumbências do Estado para a de um simples dirigente ou regulador (Grossi e Pianezzi, 2017; Kooiman, 2008; Marinetto, 2003; Rhodes, 1997 e 2007).

Para melhor entender o esvaziamento do Estado, o processo histórico envolvido, bem como suas ramificações de profundo impacto no ambiente urbano, este estudo faz uma reconstrução histórica do transporte público em Araraquara – SP. Essa cidade foi escolhida, pois o poder público, por meio da Companhia Troleibus Araraquara (CTA), detinha o monopólio da mobilidade através do sistema de trólebus (ônibus elétrico), que era considerado referência em nível nacional e tinha grande aprovação entre a população. Nesse caso específico, o sistema não poderia ser operado pela iniciativa privada, tanto pela falta de controle sobre a infraestrutura necessária, quanto pela inexistência de veículos semelhantes em suas frotas. Um processo neoliberal de gestão urbana desmantelou a operação pública, com o sucateamento da empresa de trólebus e a troca de matriz energética para veículos a diesel, permitindo que a iniciativa privada pudesse se inserir na dinâmica de mobilidade urbana. Há, nesse processo, um emaranhamento único da evolução dos sistemas de transporte, da troca da matriz energética e do ciclo de especulação imobiliária na cidade, que culmina na privatização dos serviços de transporte público após 57 anos de criação da CTA.

A metodologia deste artigo é composta por uma pesquisa exploratória sobre a evolução dos sistemas de transporte público de Araraquara – SP, com o objetivo de identificar estratégias neoliberais em tal processo. Mapas da cidade, que permitem a visualização do processo histórico do desenvolvimento do território, foram utilizados na apresentação dos dados (QGIS..., 2021). O levantamento de dados ocorreu em 5 etapas que compõem a estrutura do artigo: 1) levantamento bibliográfico

sobre o urbanismo neoliberal com foco no setor de transportes; 2) caracterização de Araraquara como objeto de estudo, principalmente no tocante à evolução urbana do município; 3) histórico da evolução do sistema de transporte público da cidade; 4) análise das relações entre os processos de desenvolvimento urbano e as mudanças em transportes; e 5) análise do esvaziamento do Estado como política neoliberal para viabilizar a privatização do sistema de transporte público. Ao final, algumas considerações são feitas quanto aos pontos apresentados e em específico à situação de crise decorrente e acentuada pela pandemia de Sars-CoV-2.

## Urbanismo neoliberal e as consequências para o setor de transportes

Sem esgotar as complexas discussões sobre o tema, a expressão capitalista do neoliberalismo pode ser compreendida como uma doutrina econômico-política e filósofo-cultural que instrumentaliza de forma coercitiva e coesiva forças de acumulação por espoliação através do aparelhamento do Estado, do controle dos meios de produção – de bens, serviços, do espaço e do próprio ser humano – e do domínio ou subjugo de todos aqueles cuja existência serve apenas para a produção de mais-valia (Gramsci, 1999; Marcuse, 1973). Já o urbanismo neoliberal é a específica aplicação dessa doutrina de destruição criativa no planejamento e gestão do espaço urbano, de seus habitantes e aspectos econômicos, para reconfigurar a organização territorial e assim suscitar novas formas de produção desigual do espaço

urbano e acumulação de capital (Farmer, 2011; Matela, 2014; Santos, 2018; Theodore, Peck e Brenner, 2009).

Os processos de urbanização neoliberais contemporâneos defendem um conjunto de políticas destinadas a fortalecer a disciplina de mercado e a competição, bem como o desmonte e o esvaziamento do Estado, tornando-o um agente regulador (Farmer, 2011; Theodore, Peck e Brenner, 2009). “A intenção é ‘liberar’ tanto os serviços públicos das chamadas ‘ineficiências do Estado’ quanto o capital ‘desperdiçado’ pela tributação que poderia ser mais lucrativa se empregada por atores privados” (Farmer, 2011, p. 1155). Assim, o Estado regulador apropriado e assenhorado pelo neoliberalismo promove a disciplina de mercado sobre a sociedade e ele mesmo, através de diversos mecanismos político-econômicos, como a redução de impostos a empresas e capitalistas, desmantelamento de serviços públicos e sujeição destes à vontade mercadológica por meio de concessões, permissões, parcerias público-privadas ou privatização total (Farmer, 2011; Theodore, Peck e Brenner, 2009).

A ideologia neoliberal foi utilizada como justificativa para dar sustentação a diversos projetos: 1) a desregulamentação do controle do Estado na indústria; 2) a ofensiva contra o trabalho organizado; 3) a redução de impostos corporativos; 4) a contração e/ou a privatização dos recursos e serviços públicos; 5) o desmantelamento dos programas de bem-estar social; 6) a expansão da mobilidade do capital internacional; e 7) a intensificação da concorrência entre localidades (ibid.). Especificamente no Brasil, elites empresariais incorporaram seus interesses em políticas de desenvolvimento local, com a privatização do setor público e da infraestrutura coletiva, eliminando-se

os monopólios estatais para a prestação de serviços públicos como educação, saúde, segurança, transporte, etc. (Souza, 2018).

Um claro exemplo de propaganda ideológica neoliberal é apresentado por Aragão (1998). O autor advoga a favor de uma proposta chamada “licitação competitiva”, apontando que entre os argumentos que justificam essa reforma institucional estariam a rigidez da maquinaria pública, assim como a crise fiscal generalizada. Ele afirma que:

Mundialmente, os monopólios institucionais no transporte público, via de regra operados por empresas públicas, estão em refluxo, a serem mantidos como última alternativa. A introdução da competição vem sendo considerada como um imperativo na busca de maior eficiência e eficácia dos serviços. Por outro lado, a desregulamentação pura e simples dos serviços parece não ter vingado, pelo menos no transporte público urbano, pelo que a introdução da iniciativa privada pelo caminho da contratação competitiva está sendo escolhida como a solução intermediária ideal. (Ibid., p. 115)

Publicado em um período político marcado por privatizações e ascensão do neoliberalismo no Brasil, a publicação mostra um desprezo pelo que é público e que apenas a inserção da iniciativa privada poderia garantir eficiência e aumento do uso do transporte público (ibid.). Em um mercado em que a livre concorrência apresenta ineficiências, a desregulamentação pura é preterida em função de um papel regulador do Estado, justificando que a própria estrutura de mercado impõe tal condição (Ipea, 2016 e 2021). A ideia neoliberal, ainda em voga, não admite que o Estado possa prover tais serviços, restringindo-o a um único papel possível: o de regulador-avaliista

(Carcanholo, 2017). Em publicação recente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea, 2021), defende-se que seja dada “liberdade à criatividade do empresário”, nesse caso ao concessionário de serviços de transporte público, para desenvolver serviços desejados pela sociedade. Aponta-se que, por exemplo, se o prestador de serviços puder ter outras fontes de ganho e estas forem consideráveis, ele pode eventualmente diminuir a tarifa, tendo em vista as receitas paralelas. Chega a ser de uma ingenuidade tocante a crença na benevolência do empresário, uma vez que seu objetivo na operação de sistemas de transporte público é o lucro, não necessariamente o bem-estar social. Não há garantia alguma de que as tarifas sejam reduzidas a partir de receitas paralelas, pelo contrário, abre-se uma nova margem de lucro ao empresário. É necessário cuidado, inclusive, com propostas de subsídios, uma vez que também podem ser absorvidos como aumento da margem de lucro das empresas do setor (Gomide e Galindo, 2013).

Para que a hegemonia neoliberal se confirme, é necessário passar a imagem de que as estatais têm piores condições de ofertar um serviço e, por isso, a falência aparece como resultado inevitável e a privatização como solução necessária a um suposto progresso e modernização do Estado. A premissa para esse movimento é o desinvestimento nos serviços e empresas públicos, de modo que estas tenham de fato dificuldades em atender as necessidades e os desejos da população, gerando uma atmosfera política na qual a mercantilização do Estado aparece como única saída. Percebe-se, portanto, um processo de coerção hegemônico e unidimensional através de instrumentos de controle objetivos e subjetivos, no qual a saída neoliberal é apresentada e defendida

como a única que possui qualquer razão ou lógica (Gramsci, 1999; Marcuse, 1973; Matela, 2014; Theodore, Peck e Brenner, 2009).

O avanço nas últimas décadas dos paradigmas que orientam o neoliberalismo fortaleceu a ação empresarial e empreendedora nas cidades brasileiras via governos locais, estaduais e federal. A presença do Estado é fundamental para o bom funcionamento desses formatos de governança, atuando como elo de equilíbrio na regulação dos recursos e no provimento das infraestruturas que estimulem a presença do grande capital na produção do espaço urbano (Leal, 2017; Rhodes, 1997 e 2007). Nesse sentido, as políticas empresariais de transporte público remodelam os contornos da exclusão social e encrudescem a dependência centro-periferia. À medida que incorporadores imobiliários mobilizam seu poder político e financeiro para vencer os grupos de baixa renda pelos direitos à cidade (central), eles empurram os moradores da classe trabalhadora e das minorias para as margens da cidade, onde moradias populares podem ser encontradas, mas o serviço de transporte público é insuficiente e a manutenção histórica de uma natureza pendular os mantém segregados (Farmer, 2011).

## Araraquara como objeto de estudo

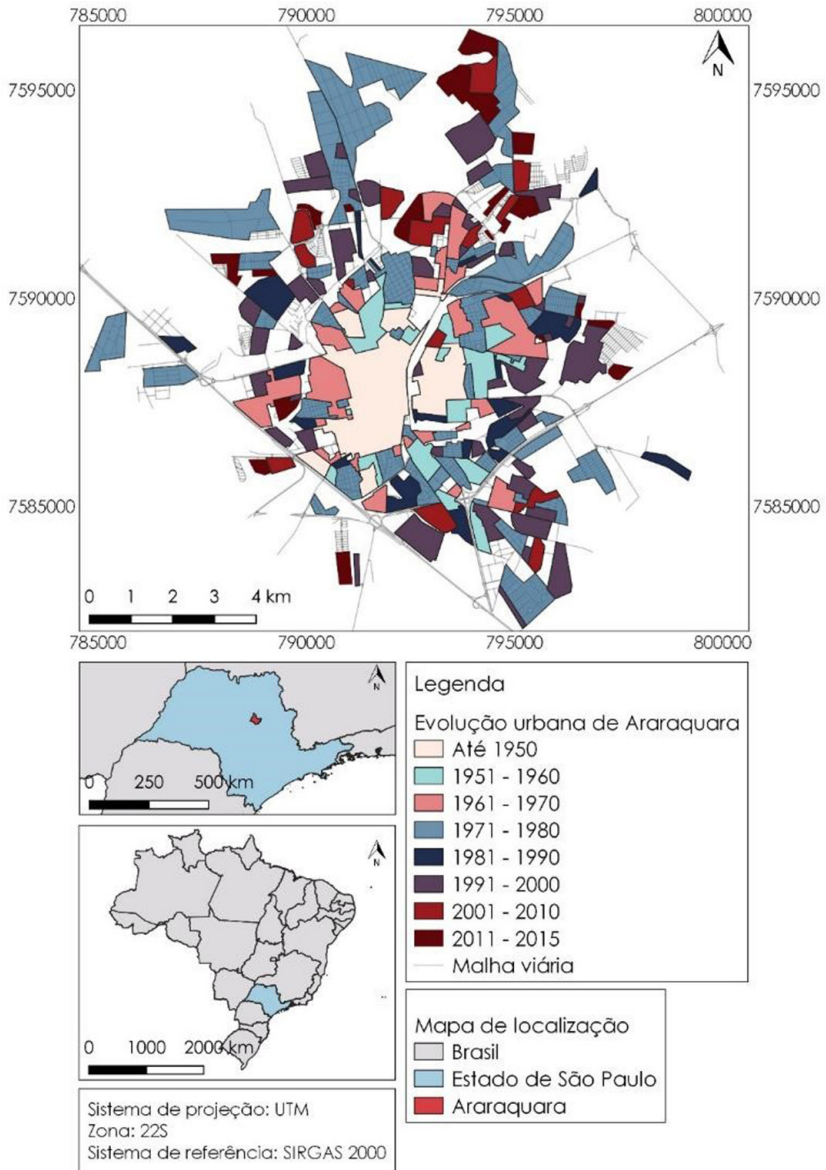
Araraquara está localizada na região central do estado de São Paulo, Brasil, a cerca de 270 km da capital; tem uma população estimada de 238.339 habitantes e é considerada uma cidade de médio porte (IBGE, 2021). O núcleo urbano do município teve seu território

profundamente marcado por grandes propriedades rurais e pela construção da ferrovia no final do século XIX. Nas últimas décadas do século XX, com a aprovação de loteamentos longe do centro urbano consolidado, houve um espraiamento considerável do perímetro urbano, levando as classes mais pobres a viver em locais remotos e com déficit de infraestrutura (Balestrini, 2016; Donato, 2014; Pierini, 2020).

Até os anos de 1950, a implementação de novos loteamentos ocorria de forma relativamente contígua em relação à área urbana existente. A mudança da evolução urbana – e consequente espraiamento da cidade – ocorre a partir dos anos 1970, com a implantação de vários loteamentos além da malha viária existente, em um processo de urbanização que passa a registrar descontinuidades e extensos vazios. Inclusive, vários desses loteamentos configuram até hoje os limites do perímetro urbano. A estratégia dos proprietários de terras era gerar áreas urbanizadas para servirem como reservas de capital, isto é, a expansão não era guiada pela demanda de lotes, mas pela lógica de acumulação de terrenos urbanos como um investimento seguro e de alto retorno a médio ou longo prazo (Cintrão, 2004).

Foi nesse contexto que o Plano Diretor (lei n. 1.794/1971) foi implementado, delegando, aos loteadores fundiários, a obrigação de implementar infraestrutura na construção de novos loteamentos (lei n. 2.467/1979), em uma tentativa de conter os gastos públicos gerados pelo espraiamento. Ao contrário da realidade de várias cidades brasileiras, cujas expansão e dispersão urbana aconteceram principalmente de forma informal, em Araraquara, os loteamentos eram regularizados e seguiam

Figura 1 – Evolução urbana de Araraquara – SP



Fonte: elaborado pelos autores, adaptado de Cintrão (2004), Donato (2014) e Pierini (2020).

as exigências da prefeitura local. Essa formalidade, no entanto, não garantia o acesso à moradia por parte da população de baixa renda nem que as desigualdades resultantes da expansão urbana fossem adereçadas (ibid.).

Na década 1980, inicia-se a ocupação dos vazios intermediários. Para atendimento das áreas mais periféricas, foi necessário prover infraestrutura nas áreas intermediárias, aumentando o valor da terra nesses locais. Há igualmente, no período de 1985 a 2000, um aumento nas construções verticais – principalmente residenciais – na região central e peri-central, representando também uma valorização das terras centrais devido às facilidades de transporte e à proximidade a equipamentos urbanos (ibid.). Há, portanto, a concretização do ciclo de valorização e especulação imobiliária iniciado na década de 1970.

Pós-Estatuto da Cidade, há a elaboração de um novo Plano Diretor (Araraquara, 2005) que provocou uma diminuição no ritmo de abertura de novas áreas urbanas dentro do perímetro urbano (Pierini, 2020). Entretanto, com alterações legislativas no Plano Diretor (PD) e com o surgimento do Programa Minha Casa Minha Vida, houve um novo processo de ocupação periférico, bem como em áreas ambientalmente frágeis, com destaque para a região norte da cidade (Balestrini, 2016). Cabe apontar que esses momentos distintos na ampliação urbana do município estão relacionados com a operação do transporte público na cidade, conforme será apresentado no próximo tópico. A Figura 1 apresenta a evolução urbana, bem como a localização do município.

## Evolução do sistema de transporte público de Araraquara – SP

A rápida urbanização brasileira – iniciada a partir da década de 1940 – apresentou taxas de crescimento de deslocamentos duas vezes maiores do que o próprio crescimento urbano (Gomide e Galindo, 2013). Os sistemas de ônibus consolidaram-se nas cidades brasileiras ao longo das décadas de 1960 e 1970, com o setor de transportes marcado pela informalidade da operação, e o planejamento e a definição de rotas eram realizados pelos próprios operadores. Essa consolidação ocorreu através de intervenções estatais preliminares, que limitaram o número de empresas atuantes, restringiram a concorrência no setor e garantiram a prioridade dos ônibus em relação a bondes, trens e lotações (Lima, Carvalho e Figueiredo, 2020; Matela, 2014). Quando havia instrumentos jurídicos de regulamentação, estes eram precários e sem contratos definidos (Matela, 2014). Na década de 1970, a crise do petróleo e as revoltas populares pressionaram o governo militar a, de modo autoritário, implantar fundos de desenvolvimento urbano e de transportes e a criar a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), responsável pelo planejamento, financiamento e desenvolvimento tecnológico do setor. Houve também, nessa década, estratégias ativas de concentração empresarial, através de políticas de profissionalização da gestão empresarial de operadores privados via concessão de subsídios e financiamentos para o setor (Gomide e Galindo, 2013).



Já, no processo de redemocratização, a Constituição Federal de 1988 estabelece que a organização e a prestação do transporte público passam a ser de competência exclusiva dos municípios (art. 30, inciso V), exceto pela competência de instituir as diretrizes nacionais para o setor, que permaneceu com a União. A carta magna define também que todos os serviços públicos devem ser prestados por órgãos públicos ou delegados ao setor privado mediante licitação (ibid.; Lima, Carvalho e Figueiredo, 2020). Em seguida, a década de 1990 foi marcada por transformações na estrutura do capitalismo brasileiro, principalmente pela liberalização da economia, sendo observado o desmonte das estruturas federais de planejamento e financiamento dos transportes (Gomide e Galindo, 2013; Matela, 2014). Ocorreu, nesse momento, a privatização de algumas empresas públicas do setor, como é o caso de Santo André e da Companhia Municipal de Transportes Coletivos (CMTC) em São Paulo (Gomide e Galindo, 2013). A seguir, apresenta-se o desenvolvimento do sistema de transporte público de Araraquara, também pautado pelos marcos temporais mencionados.

O município de Araraquara, de maneira pioneira no estado de São Paulo, instituiu um sistema de transporte público por ônibus elétricos conhecidos como trólebus. Entre as diversas vantagens apresentadas por esse sistema estão a possibilidade de priorização do transporte público, a integração física, tarifária e operacional eficaz, a frequência e regularidade adequadas, o equilíbrio econômico, a economia de energia e a diminuição do consumo de petróleo, contribuindo, dessa forma, para melhorar as condições ambientais, assim como para proporcionar conforto aos usuários (Ferreira, 1995). Além de Araraquara, o sistema

também foi instalado em Belo Horizonte – MG, Campos – RJ, Fortaleza – CE, Niterói – RJ, Porto Alegre – RS, Recife – PE, Rio Claro – SP, Rio de Janeiro – RJ, Salvador – BA, Santos – SP e São Paulo – SP (e na região metropolitana) (Cintrão et al., 2017; Ferreira, 1995). Atualmente, ainda estão em operação os sistemas de Santos – SP e São Paulo – SP e da região metropolitana de São Paulo.

Fundada em 1959, a Companhia Troleibus Araraquara (CTA) iniciou as operações com sete veículos, uma rede bifilar (instalação elétrica aérea com dois cabos de fios paralelos) de 18 quilômetros, oficina de manutenção e uma subestação retificadora de corrente elétrica. As duas primeiras linhas foram Vila Xavier-Carmo e Estação-Fonte (CTA, 2021b; Ferreira, 1995). Ao longo das décadas, a rede de transporte público por trólebus foi sendo ampliada, de maneira a contar com os seguintes marcos operacionais: 1) década de 1960: a rede foi ampliada para cerca de 29 quilômetros e 14 veículos; 2) década de 1970: período de grande expansão, inclusive com fabricação própria de veículos, chegando a cerca de 61 quilômetros e 28 veículos; 3) década de 1980: através de investimentos do Programa de Revitalização dos Sistemas de Trólebus no Brasil da EBTU, foi possível ampliar o sistema, que atingiu 79,1 quilômetros de rede bifilar instalada. Oito linhas novas entraram em operação e a frota alcançou um total de 39 carros, mas, por diversas questões, o crescimento do sistema não correspondeu à demanda. Uma das principais dificuldades foi atender a população dos bairros novos que surgiam na cidade, nos quais as ruas não eram asfaltadas e a instalação dos trólebus teria custo elevado. A partir disso, veículos a diesel e empresas privadas de transporte passaram a operar na cidade; 4) década



de 1990: em 1992 a frota atinge o ápice de 46 veículos, mas, a partir desse momento, a própria CTA passou a investir em veículos a diesel (CTA, 2021b; Ferreira, 1995).

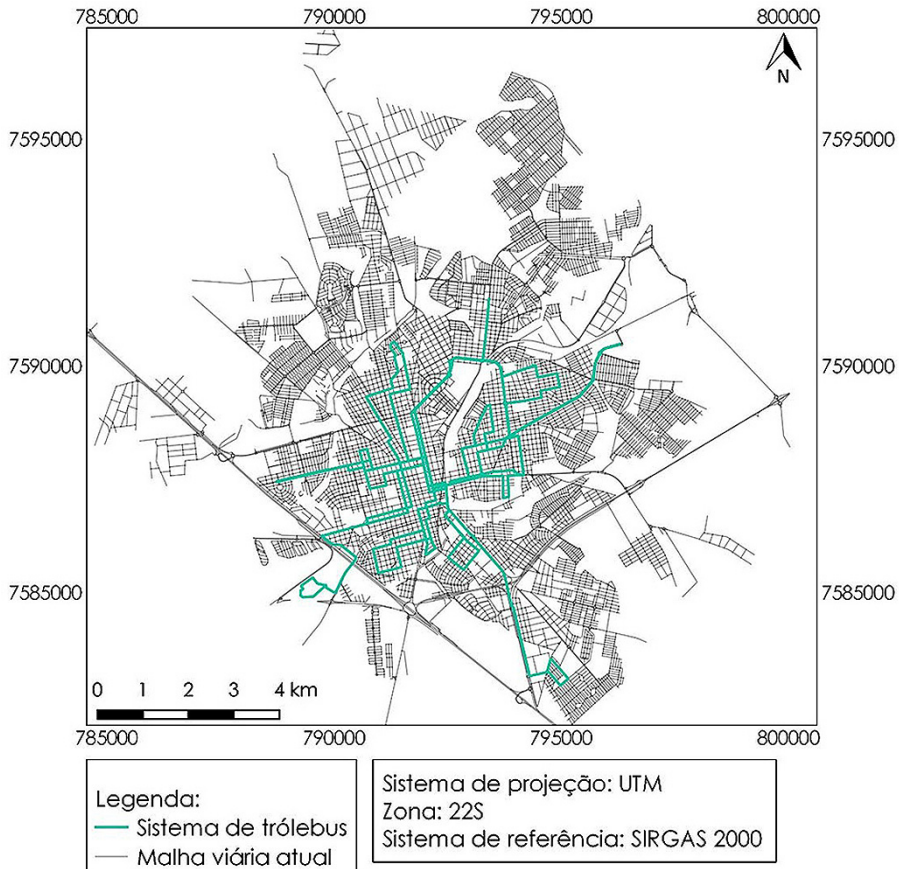
Até 1994, mesmo com o alto custo da energia elétrica, os trólebus ainda correspondiam a 43% da frota, e as principais razões da sua manutenção eram a não poluição do ar e o conforto proporcionado aos passageiros, uma vez que esses veículos não produziam ruídos e vibração (Cintrão, 2004; Cintrão et al., 2017). Os trólebus estiveram em operação na cidade até 1999, sendo o alto custo dos veículos, da energia elétrica em si, somados aos investidos em linhas e subestações de energia elétrica, apontados como motivos para a inviabilidade econômica desse sistema. Na realidade, devido ao espraiamento urbano, a flexibilização de rotas proporcionada pelos veículos a diesel tornou-se mais atrativa (Cintrão, 2004; CTA, 2021b; Ferreira, 1995).

Um funcionário da CTA (Fray, encarregado de manutenção), em relato apresentado por Cintrão et al. (2017), afirma que os motoristas da empresa eram bem-remunerados, os funcionários tinham *status* de artista e que todos queriam trabalhar na CTA. Fray declara que “na época todos andavam de trólebus, por exemplo, médicos, dentistas, advogados, engenheiros, etc.” (ibid., p. 28). A desativação dos trólebus, que beneficiou as empresas de ônibus a diesel, causou revolta na população que era acostumada com o sistema. Percebe-se, portanto, que os trólebus não eram apenas o sistema de transporte da cidade, mas que o caráter inovador e a qualidade dos ônibus elétricos eram percebidos como elemento cultural da cidade e configuravam parte de seu patrimônio. Com a desativação, os trólebus, além

da infraestrutura que lhe dava sustentação, foram sucateados, desmanchados e leiloados. Atualmente, resta apenas o trólebus de número 1 que foi restaurado e instalado no museu histórico da CTA (ibid.). A rede de trólebus pode ser visualizada na Figura 2.

Um apontamento sobre o modelo de financiamento do sistema deve ser feito. A empresa foi criada como uma sociedade anônima, e a composição de capital foi realizada através de uma cobrança adicional no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), ou seja, o financiamento foi realizado através da população, mesmo a que residia em loteamentos que não eram atendidos pelo sistema. Dessa maneira, os maiores acionistas eram os que possuíam mais propriedades. As ações não possuíam valor de mercado, pois todo o lucro deveria ser revertido como investimento na própria empresa, bem como não traziam benefícios diretos a seus detentores. Esse fator gerou um desinteresse pelas ações por parte de seus legítimos donos, levando à não reclamação das ações ou mesmo à venda destas por valores irrisórios, resultando na acumulação de ações por parte de algumas pessoas que gerenciavam a empresa. O aumento do poder de decisão fez com que, em 2004, muitos dos conselheiros da CTA fossem justamente proprietários de terras e especuladores imobiliários, que puderam continuar orientando os destinos dos investimentos no transporte coletivo da cidade (Cintrão, 2004; Cintrão et al., 2017; Ferreira, 1995). Um grande percentual de ações (80%) ficou com propriedade desconhecida, sendo assumido pela Prefeitura em 2006 – quando a empresa passou a ser de economia mista – e os 20% restantes eram dos demais acionistas (Araquara, 2016c; Cintrão et al., 2017).

Figura 2 – Rede de tróibus em operação em Araraquara – SP – 1990

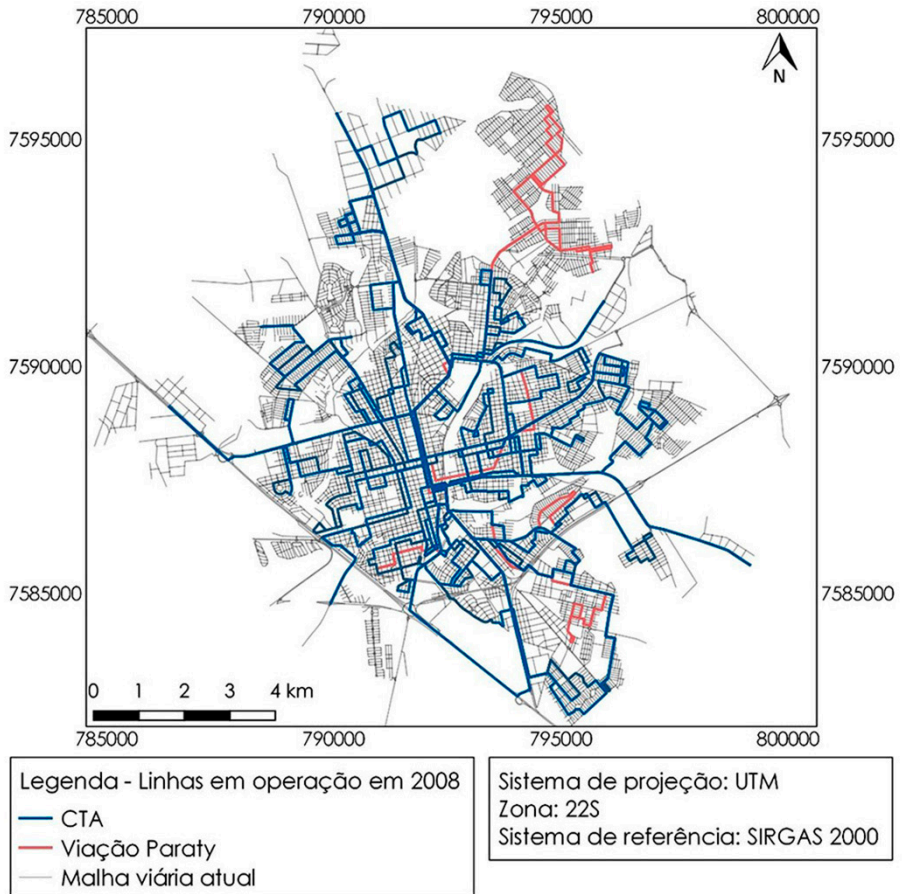


Fonte: os autores, adaptado de Ferreira (1995) e Pierini (2020).

Em 2008, o serviço de transporte público por ônibus de Araraquara era constituído por uma rede de 31 linhas, sendo 26 operadas pela CTA e 5 linhas operadas pela Viação Paraty, que já atuava no transporte público da cidade antes do processo permissionário de 2008 (Araraquara, 2008a), a partir do qual passaram a operar 7 linhas (Araraquara, 2008b). As linhas que estavam em operação em 2008

podem ser observadas na Figura 3. Cabe salientar que algumas linhas de ônibus em operação atualmente se baseiam nas antigas rotas dos tróibus, como a Campus / Vila Xavier, Fonte / Altos da Vila Xavier / Jardim das Estações, Melhado / Imperador, Rodoviária / Santa Cruz, Santana / Pinheirinho, São José / Santa Angelina e Universal / Cecap (Cintrão et al., 2017; Pierini, 2020).

Figura 3 – Rede de ônibus em operação em Araraquara – SP – 2008



Fonte: elaborado pelos autores, adaptado de Araraquara (2008a).

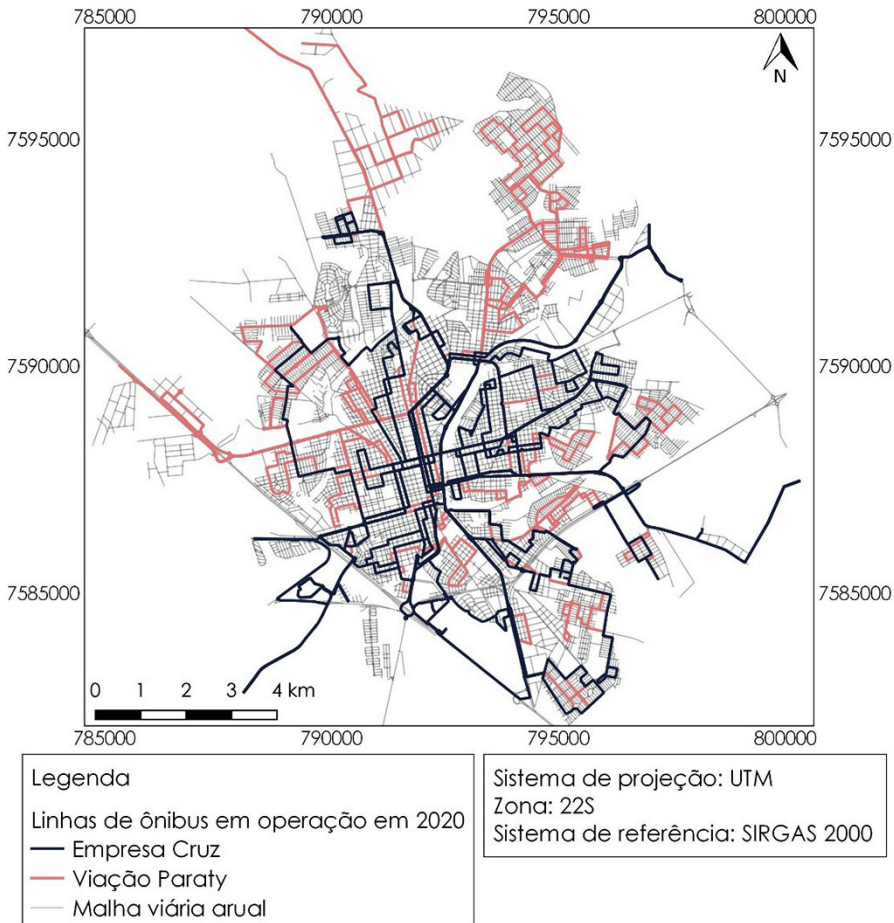
A Companhia Troleibus Araraquara continuou como operadora e planejadora do sistema de transporte público coletivo até 2016, quando o sistema foi privatizado e concedido, por um período de 20 anos, para o Consórcio Araraquara de Transportes. Este, por sua vez, é composto por duas empresas, Empresa Cruz, responsável por 18 linhas, e Viação Paraty, responsável por 20 linhas (9 das quais são

referentes ao contrato de concessão firmado em 2008). A Figura 4 mostra as linhas de ônibus em operação em 2020.<sup>1</sup> Nela é possível observar que a Viação Paraty abarcou uma nova fatia na operação de linhas na cidade. O Estado – nesse caso representado pelo município de Araraquara – passou por um processo de esvaziamento, no qual deixou de ser um provedor e operador do sistema de transporte

público urbano e assumiu um papel de regulador de serviços com a criação da (nova) Controladoria do Transporte de Araraquara,<sup>2</sup> através da lei ordinária n. 8.680/2016 (Araraquara, 2016d). A controladoria é vinculada à Secretaria de Trânsito e Transportes e é responsável pela gestão, planejamento, supervisão, controle e fiscalização do transporte público da cidade e da sua concessão (ibid.; CTA, 2021a).

A maioria das linhas realiza atendimentos em alguns horários do dia. Atendimentos são variações de itinerário que passam em ruas diferentes ou dão uma volta maior para abranger outro bairro, geralmente relacionados a movimentos pendulares nos picos da manhã e da tarde. Cabe destacar que a operação através de atendimentos pode causar confusão para os usuários, uma vez que estes podem não estar

Figura 4 – Sistema de transporte público por ônibus em operação em Araraquara – SP – 2020



Fonte: os autores, adaptado de CAT – Consórcio Araraquara de Transportes (2020).

cientes das mudanças de tabela horária ou de itinerário, e também limita o acesso que determinadas regiões da cidade têm ao transporte público, criando um déficit de mobilidade.

## A interseção dos sistemas de transportes com o desenvolvimento urbano

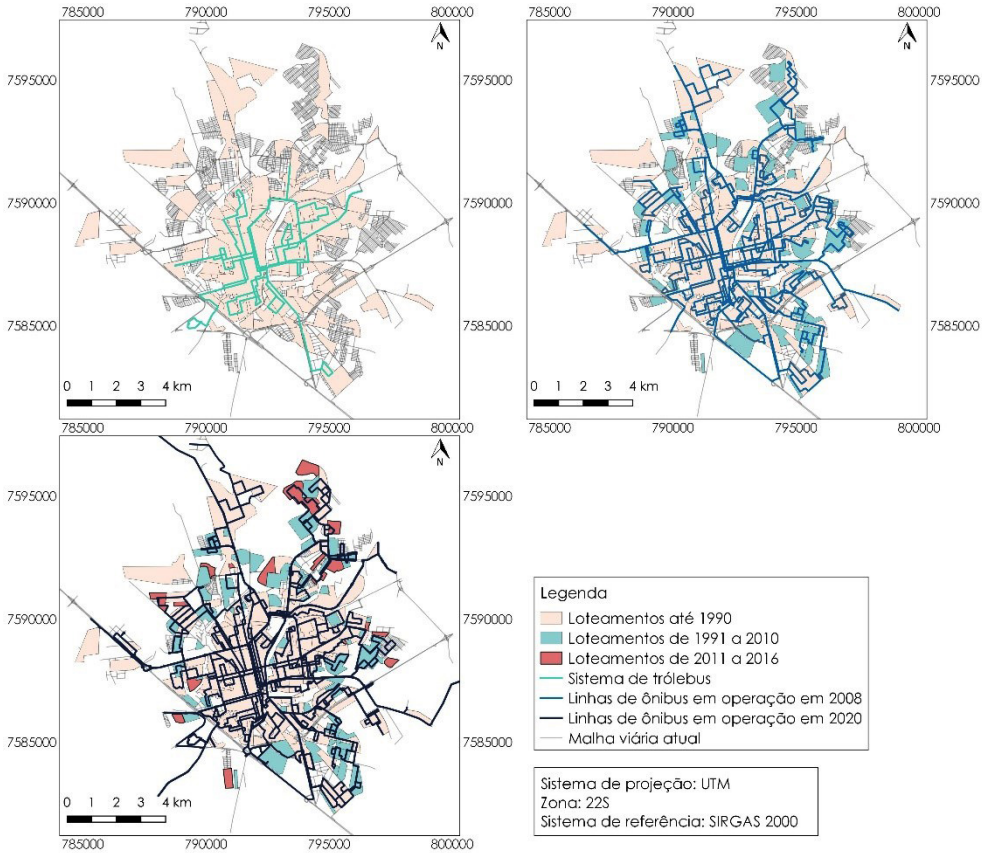
A evolução urbana e do sistema de transporte público de Araraquara mostrou que o espraiamento urbano, ocasionado principalmente pela aprovação de loteamentos para além da malha viária existente na década de 1970, impulsionou a mudança da matriz energética do sistema de transportes, com a troca dos veículos elétricos por veículos a diesel (Cintrão, 2004; CTA, 2021b; Ferreira, 1995; Pierini, 2020). Se, para a operação dos trólebus, era necessário um planejamento da expansão da rede devido aos altos custos atrelados, com os veículos a diesel esse planejamento não precisa ser tão rígido. Essa necessidade de planejamento dos trólebus associado ao alto custo de implantação tendem a conter a urbanização para dentro dos limites urbanos, enquanto os veículos a diesel, cuja rota pode ser alterada sem grandes complicações ou custos de implantação de infraestrutura, permitem a existência de um modelo mais disperso e menos compacto de cidade (Pierini, 2020). Em síntese, ambos se retroalimentam: o espraiamento urbano forja mudanças no sistema de transporte, que, por sua vez, consolida o processo de especulação imobiliária e a valorização da terra, que é o objetivo inicial do espraiamento. A justificativa apresentada pela Viação Paraty para a solicitação de aditamento ao contrato

de 2008 corrobora essa análise, uma vez que aponta justamente o surgimento de loteamentos na zona norte da cidade como responsáveis por ajustes nos itinerários, tabela horária e aumento da frota da empresa. O aditamento é concedido pelo poder público, aumentando de 7 para 9 as linhas operadas pela empresa na época (Araraquara, 2016a). Na Figura 5, é possível observar a sobreposição da configuração urbana e do sistema de transporte em operação. São apresentados 3 períodos: os loteamentos aprovados até 1990 juntamente com o sistema de trólebus; os loteamentos aprovados até 2010 com as linhas de ônibus em operação em 2008; e os loteamentos aprovados de 2011 a 2016 com as linhas de ônibus em operação em 2020.

Na Figura 6, é apresentado um mapa com a sobreposição de todos os sistemas, mostrando a evolução do sistema de transporte público desde a década de 1960 até 2020. Nota-se claramente que a rede sofreu uma grande expansão ao longo dos anos, acompanhando a implantação de loteamentos nas zonas mais afastadas do centro da cidade. A implantação de infraestrutura – nesse caso relacionada à mobilidade e ao transporte público – é um trunfo da especulação. No caso de Araraquara, as rotas dos trólebus – selecionadas pela prefeitura – sinalizavam as áreas de interesse imobiliário, o que explica que, mesmo com a substituição deles, as rotas existentes foram mantidas (Cintrão, 2004), e a “flexibilização” das rotas através dos veículos a diesel representou apenas expansão dos trajetos. Assim, o poder público local assume um papel de instrumento da iniciativa privada, sendo (1) responsável por conduzir as ações dos demais agentes urbanos; e (2) usado para consolidar projetos e valorizar loteamentos e áreas específicas da cidade.

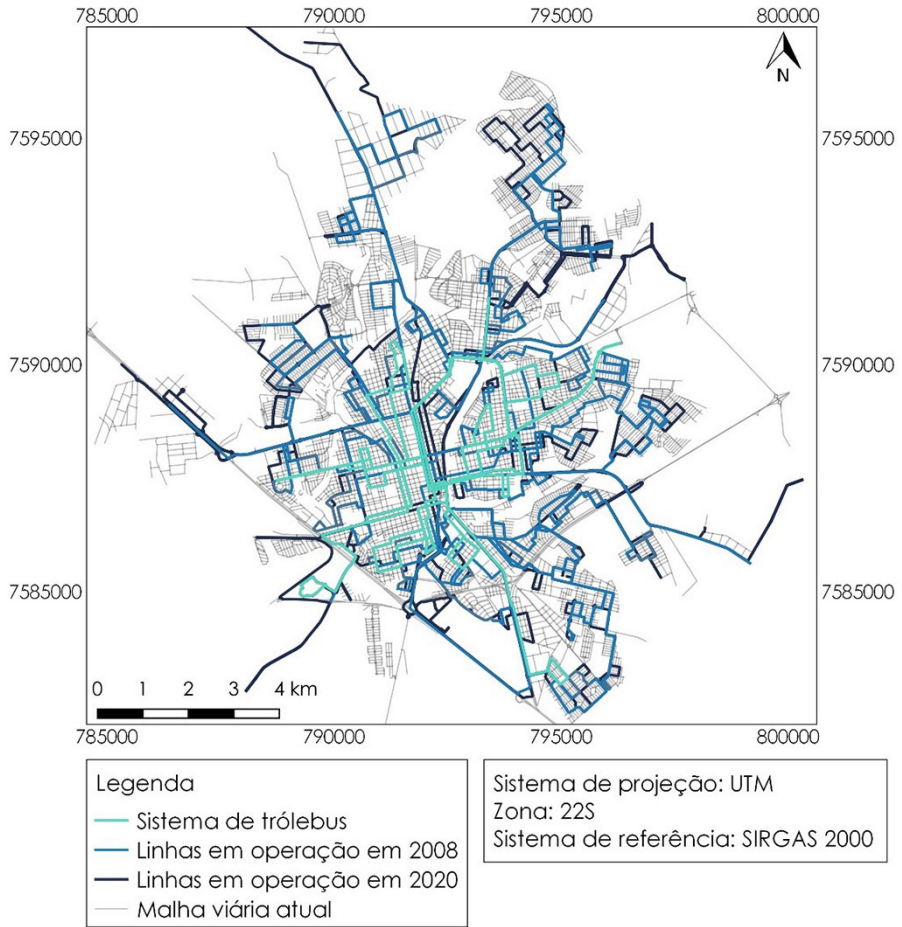


Figura 5 – Sobreposição dos sistemas de transporte e da evolução urbana de Araraquara – SP



Fonte: os autores, adaptado de Araraquara (2008a), CAT – Consórcio Araraquara de Transportes (2020), Cintrão (2004), Donato (2014), Ferreira (1995) e Pierini (2020).

Figura 6 – Evolução do sistema de transporte público de Araraquara – SP, de 1960 a 2020



Fonte: elaborado pelos autores, adaptado de Araraquara (2008a), CAT – Consórcio Araraquara de Transportes (2020), Ferreira (1995) e Pierini (2020).



Mesmo que o loteador seja responsável pela implantação de infraestrutura, quem arca com as despesas de operação de transporte público é a prefeitura ou, mais especificamente no caso de Araraquara, as empresas concessionárias. Esses custos são repassados aos passageiros através da tarifa, o que, na prática, significa que todos os usuários do transporte público da cidade pagam os custos do espraiamento. Através desse modelo de urbanização, os donos de terras não só lucram com a especulação e a valorização imobiliária, como não pagam pelos “prejuízos”, delegando-os para a população geral.

Isso não significa que investimentos em transporte público não devam ser realizados. O espraiamento da cidade faz aparecer, nas bordas urbanas, uma demanda por mobilidade que muitas vezes é dependente do transporte público. Fornecer esse serviço nas periferias, bem como garantir acesso a oportunidades e serviços públicos, é uma obrigação do Estado. É necessário que haja uma integração com políticas de uso do solo, para que o transporte público assim como modos ativos sejam o foco da mobilidade urbana, direcionando o desenvolvimento urbano para uma forma menos espraiada, com dinamismo de atividades nas próprias periferias, fazendo frente a manutenção histórica de movimentos pendulares e contribuindo para a diminuição da segregação socioespacial com ampla acessibilidade à cidade (Cervero e Dai, 2014; Santos, Behrendt e Teytelboym, 2010).

Políticas de transporte sustentável devem partir do pressuposto de que os sistemas de transporte público desempenham um papel central na construção de um modelo de mobilidade ambiental, social e economicamente sustentável, devendo ser consideradas as

necessidades dos diferentes grupos sociais. Tal papel é acentuado no atual contexto de emergência climática, e os benefícios desses sistemas podem ser observados em impactos positivos na saúde e no meio ambiente, redução de acidentes, aumento dos índices de mobilidade da população, além de configurarem um fator importante na geração de renda e nos orçamentos familiares (Cervero e Dai, 2014; Haddad et al., 2015; Santos, Behrendt e Teytelboym, 2010). Ainda, um sistema de transporte público de qualidade pode reduzir o uso dos modos motorizados individuais, que, além de ruídos, poluição do ar, congestionamentos e acidentes, perpetuam as desigualdades sociais (Davison e Knowles, 2006). Por fim, salienta-se que, justamente pelo fato de o transporte público ser um sistema gerador de benefícios (externalidades positivas), e esses benefícios não serem apropriados apenas pelos usuários do sistema em si, justificam-se subsídios e políticas de investimento público nos transportes coletivos, isto é, benefícios econômicos e ambientais, como a redução de acidentes e da poluição do ar, são apropriados por toda a população, e, portanto, os investimentos públicos devem ser voltados para melhorar esses sistemas e a qualidade de vida da população em geral (Ipea, 2016).

Moura (2014) aponta que os agentes dominantes desse modelo de cidade fazem com que a distribuição do espaço passe a ser um evento ligado à lógica do capital, em que o espaço e as infraestruturas urbanas deixam de ser providos segundo uma lógica de servir ao bem público e passam a ser um produto de investimentos do capital. Ao estabelecer – ou não – prioridades e opções de intervenção, o poder público acaba produzindo vantagens locais e valorização de imóveis, mantendo

ou aprofundando as precariedades que reforçam a dinâmica de desigualdade (Bittencourt e Faria, 2021). É justamente esse modelo de urbanização neoliberal que se critica aqui. Este que induz as pessoas mais pobres a morar nos locais mais afastados e, ao mesmo tempo, a pagar os custos da especulação imobiliária. Investimentos em transporte público são fundamentais, mas eles devem estar orientados para o melhor atendimento possível da população, e não com o intuito de valorizar determinados corredores da terra. Ainda, moradia não deve ser apenas a ocupação de um espaço, e sim algo que assegure uma condição de vivência, com infraestrutura e acesso a equipamentos coletivos, contrariando o padrão de segregação imposto (Moura, 2014), que se assemelha a um cárcere de celas e muros invisíveis, cujo controle se dá pelo acesso ou falta dele ao restante da cidade e a equipamentos e serviços urbanos.

## A concessão da operação do transporte público em Araraquara – SP

Conforme apresentado anteriormente, o processo de esvaziamento do Estado no transporte público de Araraquara passou por diversas etapas. A primeira delas foi a permissão, a partir da década de 1980, da atuação de empresas privadas – Viação Paraty – com veículos a diesel, impulsionada pela justificativa do espraiamento urbano, em concomitância com a operação dos trólebus. Depois, foi a troca de matriz energética da própria CTA, que já foi uma empresa de referência nacional e cujo processo de sucateamento se arrastou por

anos; seguida por maiores permissões à empresa Paraty para atuação na cidade. Empresa cujas relações contratuais com a CTA já foram alvo de investigação da promotoria de Araraquara. Uma das possíveis irregularidades investigadas foi o controle de vendas de passagem repassado à Paraty, transação que até 2012 era realizada exclusivamente pela Companhia Troleibus Araraquara, que repassava os valores correspondentes ao volume de passageiros transportados para a Paraty. Ainda, havia a suspeita de que as linhas mais lucrativas ficaram sob responsabilidade da empresa privada (*Folha de S.Paulo*, 2013).

O balanço de despesas e receitas da CTA mostra lucros que variam de cerca de R\$950 mil, em 2006, a cerca de R\$1,66 milhão em 2010. A partir de 2011, entretanto, a empresa começou a amargar prejuízos, chegando a quase R\$18 milhões em 2016 (CTA, 2021b). Em uma sessão ordinária da Câmara Municipal, o Movimento Transporte Justo questionou a queda brusca dos lucros e apontou que os principais problemas da CTA eram a coexistência da Paraty, empresa que detém o monopólio da zona norte da cidade e à qual foi permitido explorar algumas das linhas mais rentáveis da CTA; decisões políticas que privilegiavam a empresa privada, como o fretamento do transporte escolar, responsável por uma verba mensal de cerca de R\$1 milhão e que poderia ser realizado pela CTA; e o aditivo no contrato com a Paraty que transfere para a permissionária privada o monopólio que a CTA tinha de vender passes de transporte. Segundo o movimento, para a recuperação da CTA seria necessário rever os contratos de distribuição das linhas entre CTA e Paraty, repassar o fretamento de transporte escolar à CTA e criar um Fundo Municipal de Transportes

para subsidiar a CTA, garantindo que a empresa pública saísse da crise financeira e pudesse cumprir o objetivo de garantir, aos cidadãos, o direito à cidade (Câmara Municipal de Araraquara, 2014).

Nota-se, portanto, que a extinção da CTA e a subsequente privatização do sistema de transporte público não se deram em meio à falta de alternativas. Tampouco foi um processo sem repercussão social. Diversas manifestações de funcionários, estudantes e movimentos sociais ocorreram contra a extinção da empresa e a privatização do sistema (G1 São Carlos e Araraquara, 2013 e 2014). Entretanto, apesar da resistência, em 2016, foi celebrada a concessão por um prazo de 20 anos – prorrogável por igual período, desde que em comum acordo com a concessionária – da prestação e exploração dos serviços de transporte público coletivo urbano (Araraquara, 2016b).

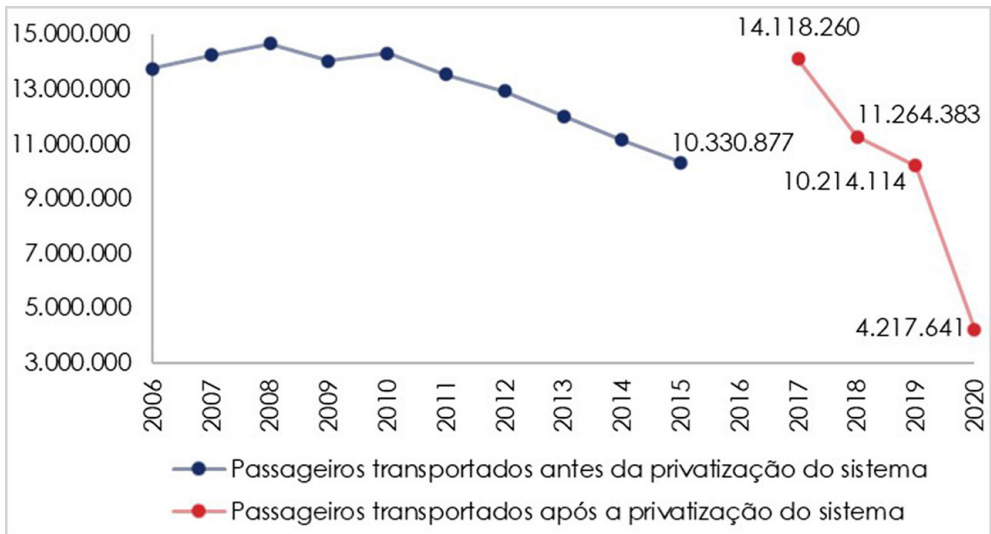
Em seguida à assinatura do contrato de concessão, concretiza-se a extinção da Companhia Troleibus Araraquara pela lei municipal n. 8.667, de 2 de março de 2016. Os bens móveis e imóveis, após a liquidação da empresa, passam a ser da prefeitura de Araraquara, bem como esta passa a assumir quaisquer contratos vigentes da CTA, inclusive os de concessão do transporte público (a concessão é regulada através da Controladoria do Transporte de Araraquara – CTA). Está previsto que, finda a liquidação, o município pagará aos acionistas o capital que cada um tiver direito pelas ações que possuir, entregando para esse pagamento títulos de dívida pública municipal acrescidos de juros de 12% (doze por cento) ao ano. Caso seja apurado patrimônio negativo, o município arcará com o prejuízo (Araraquara, 2016c). Cabe lembrar que os maiores percentuais de ações permaneceram com propriedade

desconhecida e foram incorporados pela prefeitura em 2006 e o restante estava sob o controle de grandes proprietários de terras e de conselheiros que as acumularam comprando a preços irrisórios. Em 2017, a empresa acumulava dívida de R\$38,9 milhões (Câmara Municipal de Araraquara, 2017) e atualmente ainda se encontra em liquidação (CTA, 2021b).

Os dados de passageiros transportados (Figura 7) mostram a tendência de queda, o que é considerado um padrão nas cidades brasileiras. Com a privatização dos serviços, há um aumento no número de passageiros em 2017, entretanto, já em 2018, os números caem vertiginosamente, possivelmente pelo início da operação de aplicativos de viagem por demanda na cidade. Em 2019, o volume de passageiros transportados foi o menor desde 2006, exceto pelo ano de 2020 que, em virtude da pandemia de Covid-19, teve uma redução ainda maior. Os dados de 2016 não estão disponíveis de maneira completa, possivelmente por ser o ano de transição da operação dos serviços.

Finalmente, alguns pontos devem ser ressaltados quanto ao contrato de concessão em si. Primeiramente, está previsto que a prestação dos serviços deverá ser efetuada por conta e risco da concessionária, mediante remuneração que engloba todos os investimentos, insumos e despesas necessárias ao cumprimento das obrigações operacionais previstas, tais como: materiais, mão de obra, serviços, taxas, impostos, encargos trabalhistas e sociais, energia elétrica, abastecimento de água, consumo de combustível, consumo de outros materiais e serviços e despesas administrativas. Essa remuneração é denominada justa, se ela atender, entre outros, aos seguintes custos: 1) despesas de operação; 2) custos

Figura 7 – Passageiros transportados no sistema de transporte público por ônibus em Araraquara – SP anualmente no período de 2006 a 2020



Fonte: adaptado de CTA – Controladoria do Transporte de Araraquara (2020a, 2021c).

de depreciação sobre todos os bens envolvidos na prestação dos serviços; 3) remuneração de todo o capital empregado para a execução dos serviços, direta ou indiretamente, como, por exemplo: garagens e suas benfeitorias, frota, máquinas, instalações, ferramentas, equipamentos e almoxarifado.

Por fim, aponta-se que todos os bens necessários à prestação dos serviços, bem como aqueles incorporados durante a execução contratual, não se vinculam à concessão. Logo, não haverá bens reversíveis oriundos da concessão. O contrato também explicita que nem a concedente<sup>3</sup> e nem a prefeitura de Araraquara têm a intenção de conceder subsídios.

A remuneração, portanto, ocorre apenas a partir da arrecadação de tarifa pública (Araraquara, 2016b).

A imposição ideológica pode fazer com que essa forma de prestação de serviço pareça lógica, mas, na raiz disso, tem-se a população de uma cidade pagando por todo o capital investido via tarifa, sem no final ser dona dos bens adquiridos às suas custas. No caso dos cidadãos de Araraquara, é a segunda vez que isso ocorre: a população financiou o sistema de trólebus, que foi sucateado para que um novo e mais agressivo processo de espoliação pudesse acontecer, dessa vez via privatização e concessão dos serviços de transporte.

## A volta ao Estado em momentos de crise

A falha do modelo liberal e neoliberal ocorre principalmente nos momentos de crise. É nessa situação que as empresas – inclusas as de transporte público –, cujo discurso comum é de competitividade e livre-mercado, se voltam para o Estado em busca de socorro (Carcanholo, 2017). Em 2020, o mundo foi assolado pela pandemia causada pelo Sars-CoV-2 e, entre as principais medidas de controle sanitário, estava o distanciamento social, medida esta que vai de encontro ao conceito de transporte público. A continuidade do estado de calamidade sanitária provocou uma queda sem precedentes na demanda por esse modo de deslocamento. Borchers, Ferreira e Ribeiro (2021), em um estudo nas capitais brasileiras, mostram que, além da descontinuidade de uso de ônibus e metrô durante a pandemia, há a possibilidade de esse comportamento se estender para o pós-pandemia, sem que a demanda volte aos níveis anteriores à Covid-19.

O modelo neoliberal de operação de transporte público operado no Brasil apresentou duas grandes linhas de colapso: operacional e financeira. Diferentemente da recomendação mundial, ao invés do aumento de frotas e diminuição da quantidade de passageiros transportados, no Brasil ocorreu justamente o contrário. As recomendações não foram seguidas e houve aglomerações tanto nos terminais e pontos de parada como nos veículos. Foi escolhido ativamente aglomerar pessoas em meio a uma pandemia sem precedentes para reduzir as perdas de faturamento (ibid.). Ainda, de janeiro/2020 a março/2021, foram perdidos 76.757 postos de trabalho em todo

o segmento de transporte público urbano de passageiros, além do atraso de salários e benefícios, suspensão de contratos trabalhistas e redução de jornada de trabalho (Lima, Carvalho e Figueiredo, 2020; NTU, 2021b).

Além disso, diversas empresas e consórcios interromperam a prestação de serviços, por: 1) suspensão das atividades devido à incapacidade de cumprir com o pagamento de salários ou com a compra de combustível, por exemplo; 2) encerramento definitivo das atividades; 3) intervenção na operação, assumindo o poder público as responsabilidades de administração e operação da empresa; ou 4) suspensão de contrato (NTU, 2021b). Por fim, apresentam-se dois casos em que houve intervenção do poder público para a manutenção dos serviços de transporte público. No Rio de Janeiro, o Detro-RJ (departamento que regula os transportes no estado) interveio nos serviços da empresa de ônibus Alto Minho Ltda., que operava linhas intermunicipais a partir de Nova Iguaçu – RJ. Em Salvador – BA, a Concessionária Salvador Norte (CSN) entrou com ação contra a prefeitura de Salvador e solicitou intervenção na operação, alegando que o município não vinha cumprindo as obrigações de reequilíbrio econômico e financeiro do contrato. O município assumiu a operação até setembro de 2021, quando as linhas da CSN foram repassadas às outras concessionárias que atuam no município (NTU, 2021b; Salvador, 2021).

Diante do cenário de prejuízo acumulado de cerca de R\$14,2 bilhões nos sistemas de ônibus, a solução encontrada pelas empresas foi recorrer ao poder público para a redução dos prejuízos. Até então desmerecidos, os subsídios passaram a ser aceitos por diversas operadoras. Desonerações tributárias também foram bem-vindas (NTU, 2021a). Entre as

propostas pleiteadas pelas empresas, estão o auxílio e socorro emergencial e também “um novo modelo de financiamento dos sistemas de transporte público, para assegurar a qualidade que a sociedade exige” (NTU, 2021d). O socorro emergencial pleiteado era de R\$5 bilhões por ano para subsidiar as gratuidades do sistema. Felício Ramuth, vice-presidente de Mobilidade Urbana da Frente Nacional dos Prefeitos (FNP), afirmou que “a ajuda não é para as empresas, mas para as pessoas que mais precisam (os passageiros). É de grande importância social” (ibid.). Curiosamente, as pessoas serão “beneficiadas” via empresas, as mesmas que reduziram a operação e provocaram aglomeração durante uma pandemia. Foi pautada, ainda, a reestruturação do serviço, não só do ponto de vista financeiro, como da regulação de contratos e criação de um novo marco regulatório. Houve, também, o projeto de lei n. 3.364/2020, que previa ajuda de R\$4 bilhões para esse segmento, mas que foi vetado (NTU, 2021c, 2021d).

Além das tentativas de financiamento federal, os operadores também buscaram as prefeituras, a fim de tentar minimizar os prejuízos enfrentados. Entre as principais medidas oferecidas, encontram-se o repasse de subsídios aos operadores, desonerações fiscais e compras antecipadas de créditos. Em relação aos subsídios, destacam-se as cidades de São Paulo – SP, Curitiba – PR e Brasília – DF, mas a medida foi adotada em cerca de 26 municípios. As desonerações tributárias foram aplicadas em Joinville – SC, Pelotas – RS e Natal – RN. Além disso, o governo do estado do Rio Grande do Norte reduziu em 50% a alíquota de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre diesel e biodiesel para empresas de ônibus. A compra antecipada de passagens

foi realizada por 9 municípios, dos quais se destacam Belo Horizonte – MG, Curitiba – PR e Salvador – BA (Lima, Carvalho e Figueiredo, 2020; NTU, 2021a).

Em Araraquara, houve redução de frota e das linhas em operação de 38, em 2019, para 30 nos anos de 2020 e 2021. Segundo apontado, a alteração foi possível com o realinhamento logístico das linhas (Câmara Municipal de Araraquara, 2021). Os usuários do transporte público, entretanto, reclamaram da aglomeração de pessoas no Terminal Central de Integração (TCI) e do atraso de ônibus em algumas linhas (*G1* São Carlos e Araraquara, 2021).

A crise do transporte público, agravada pela pandemia de Covid-19, está diante de um impasse: ao mesmo tempo que se percebe a importância do transporte público, escancara-se uma falha estrutural do modelo neoliberal. Não há como manter os sistemas em operação nesse modelo durante uma crise. Otávio Cunha, presidente da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos – NTU, afirma que “o serviço está à beira do colapso em todo o país” e, ainda, que “nossa expectativa é que o Governo Federal tenha um papel proativo nesse processo e assumo, de fato, o papel de guardião da política nacional de mobilidade urbana” (NTU, 2021c, 2021d). Afinal, se o Estado é o regulador-avalista da iniciativa privada no modelo de desenvolvimento neoliberal, nada mais lógico que recorrer a ele em momentos de crise (Carcanholo, 2017), ou seja, apropriação do lucro, socialização dos prejuízos. Enquanto houver lucro, livre-mercado; quando houver prejuízo, intervenção estatal e divisão dos prejuízos com a sociedade.

Em nenhum momento o modelo operacional privatizado é questionado. Quando se fala em reestruturação, é apenas no modo de

financiamento, para que, diante de uma nova crise, os faturamentos estejam garantidos. O modelo não oferece seguridade alguma: nem para a população, nem para garantia dos empregos no setor. Se haverá financiamento público para o transporte público e há a necessidade de uma reestruturação como afirmam os empresários, deve-se ir além do que a ideologia neoliberal quer nos fazer acreditar. É preciso pautar novas alternativas. Nesse contexto, alguns questionamentos devem ser levantados. É possível reconstruir os sistemas públicos? É possível que, em um cenário de impossibilidade dessa alternativa, tenhamos modelos menos predatórios de financiamento de transporte público?

Uma forma possível de o poder público municipal assumir o controle sobre os prestadores privados é o modelo de “municipalização” instituído em São Paulo, no qual a receita auferida pelas tarifas era arrecadada pelo poder público e as empresas remuneradas com base no serviço prestado, medido pelo número de quilômetros ofertados (e não pelas tarifas arrecadadas dos usuários).<sup>4</sup> No caso de São Paulo, uma vez cumprida a quilometragem programada, as empresas recebiam 80% do valor acordado com o município, estando o pagamento dos 20% restantes atrelado ao número de passageiros transportados previstos, estratégia esta para evitar que os operadores realizassem as viagens com veículos vazios (Gregori et al., 2020; Gomide e Galindo, 2013). No atual patamar tecnológico, a fiscalização do cumprimento das viagens realizadas, da tabela horária e do número de passageiros transportados poderia ser realizada através de sistemas de GPS e de bilhetagem eletrônica (Gregori et al., 2020). Em cidades como Munique, na Alemanha, a existência de uma única empresa

municipal de serviços públicos permite que lucros de sistemas de eletricidade, gás e água sejam transferidos para o transporte público (Ipea, 2016). É possível ir além, como mostram as cidades de Talim, na Estônia, Maricá – RJ e Caucaia – CE, e instituir políticas de passe livre, para que sejam assegurados os direitos ao transporte a todos os cidadãos do município (Caucaia, 2021; Santini, 2019).

## Considerações finais

Este estudo buscou fazer uma análise da evolução dos sistemas de transporte público do município de Araraquara – SP, apontando as relações entre o desenvolvimento urbano e as mudanças no sistema de transporte público da cidade, além do papel do poder público local no processo de especulação e valorização imobiliária no contexto de uma lógica neoliberal de desenvolvimento urbano.

Durante muitos anos, os trólebus contiveram a expansão da cidade, entretanto, o desenvolvimento urbano espraiado passou a orientar a operação do sistema de transporte público por ônibus, resultando na incorporação de veículos a diesel. Tem-se, então, um modelo urbano que “inviabiliza” a manutenção dos serviços públicos de transporte, dada a necessidade constante de expansão para atendimento das áreas mais periféricas. É esse argumento, pertencente às falácias da lógica neoliberal, que leva à extinção da Companhia Troleibus Araraquara em 2016 – após um longo período de sucateamento – e à concessão do sistema de transporte público. A prometida melhoria aparece apenas no primeiro ano após a licitação, quando o número de passageiros



transportados teve um grande aumento. Entretanto, já em 2018 esse número cai, possivelmente devido à inserção de aplicativos de viagem por demanda na cidade. A pandemia de Covid-19 aparece para enterrar essa promessa, uma vez que não foram atendidos os requisitos de segurança necessários para a prevenção de contaminação, com aglomerações nas estações e nos veículos. Ainda, houve diminuição do número de linhas em operação, bem como atrasos na tabela horária.

“Nunca é demais repetir que não é por falta de planos nem de legislação urbanística que as cidades brasileiras crescem de modo predatório” (Maricato, 2000, p. 147). No caso de Araraquara, observa-se que o poder público local, mesmo dentro da legalidade, serviu de instrumento para que a especulação

imobiliária e a valorização da terra acontecessem. Ainda, através da privatização do transporte público, permitiu o aprofundamento de processos neoliberais de exploração do espaço urbano e dos cidadãos. As respostas para a complexidade dos problemas urbanos não são fáceis, dado que inúmeros atores buscam exercer suas forças e que os problemas gerados são por si só complexos. A solução para as cidades deve passar pela participação popular efetiva, com um planejamento urbano comprometido com a inclusão social, na construção de uma reforma fundiária na qual haja de fato controle público sobre a propriedade da terra (Maricato, 2000 e 2015). A cidade precisa ser construída pelo povo para o povo, bem como o transporte público deve servir ao povo e não dele se valer para gerar capital.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-0186-6661>

Universidade Federal de São Carlos, Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, Departamento de Engenharia Civil, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana. São Carlos, SP/Brasil.  
tati.borchers@protonmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0002-7834-7675>

Universidade Federal de São Carlos, Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, Departamento de Engenharia Civil, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana. São Carlos, SP/Brasil.  
figueiroa@protonmail.com

## Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes) – Código de Financiamento 001.

## Notas

- (1) O levantamento dos itinerários de ônibus ocorreu em janeiro de 2020 e, portanto, apresenta a configuração do sistema de transporte no período pré-pandemia de Covid-19.
- (2) Chama-se a atenção aqui para o fato de que o órgão criado em 2016 para fiscalizar os serviços de transporte público – CTA (Controladoria do Transporte de Araraquara) – mantém a mesma sigla que CTA (Companhia Tróleibus Araraquara), que atualmente está em processo de liquidação.
- (3) A Companhia Troleibus Araraquara – CTA é a concedente do contrato. Com a extinção da empresa, os contratos vigentes foram assumidos pela Prefeitura de Araraquara através da Controladoria do Transporte de Araraquara – CTA.
- (4) O sistema de pagamento por quilômetros ofertados foi instituído em 1992, sob a gestão de Luiza Erundina. Após a troca de gestão, em 1993, foi iniciado o processo de privatização da CMTC, e a lógica de remuneração das empresas de ônibus foi sendo alterada ao longo dos anos até voltar à remuneração por passageiro transportado em 2003.

## Referências

- ARAGÃO, J. J. G. (1998). Competição e propriedade em transporte público. *Revista dos Transportes Públicos* – ANTP, ano 20, 3º semestre.
- ARARAQUARA. PREFEITURA MUNICIPAL (1971). Lei municipal n. 1.794, de 26 de julho de 1971. Disponível em: <https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/1794>. Acesso em: 9 jul 2021.
- \_\_\_\_\_ (1979). Lei ordinária n. 2.467, de 11 de junho de 1979. Dispõe sobre loteamentos, desmembramentos e arruamentos, alterando o Título V, da lei municipal n. 1794, de 26/7/1971. Disponível em: <https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/2467>. Acesso em: 9 jul 2021.
- \_\_\_\_\_ (2005). Lei complementar n. 350, de 27 de dezembro de 2005. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Urbana e Ambiental de Araraquara e dá outras providências. Disponível em: <https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisComplementares/350>. Acesso em: 9 jul 2021.
- \_\_\_\_\_ (2008a). CTA – Companhia Trólebus Araraquara, Contrato STM n. 1497/2007. Plano diretor de transportes e mobilidade urbana de Araraquara; Produto P-3: Caracterização da situação atual e diagnóstico. Sistran Engenharia.
- \_\_\_\_\_ (2008b). CTA – Companhia Trólebus Araraquara, Contrato n. 014/2008. Contrato de prestação de serviço de transporte público coletivo de passageiros por ônibus para um lote de 7 (sete) linhas rurais e urbanas, com 25 (vinte e cinco) ônibus no município de Araraquara. Disponível em: <http://www.ctaonline.com.br/index.php/concessao.html>. Acesso em: 26 jul 2021.

- ARARAQUARA. PREFEITURA MUNICIPAL (2016a). CTA – Companhia Trólebus Araraquara, Aditivo Contrato n. 014/2008. Instrumento de aditamento ao contrato de prestação de serviço de transporte público coletivo de passageiros por ônibus no município de Araraquara. Disponível em: <http://www.ctaonline.com.br/index.php/concessao.html>. Acesso em: 26 jul 2021.
- \_\_\_\_\_ (2016b). CTA – Companhia Trólebus Araraquara, Contrato n. 111/2016. Outorga de concessão onerosa do segundo lote de serviço de transporte coletivo de passageiros do município de Araraquara. Disponível em: <http://www.ctaonline.com.br/index.php/licitacoes2.html>. Acesso em: 28 jul 2021.
- \_\_\_\_\_ (2016c). Lei ordinária n. 8.667, de 2 de março de 2016. Autoriza a extinção da CTA – Companhia Troleibus Araraquara e dá outras providências. Disponível em: <https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/8667>. Acesso em: 28 jul 2021.
- \_\_\_\_\_ (2016d). Lei ordinária n. 8.680, de 23 de março de 2016. Autoriza a criação da CTA – Controladoria do Transporte de Araraquara e dá outras providências. Disponível em: <https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/8680>. Acesso em: 9 jul 2021.
- BALESTRINI, M. (2016). *O programa minha casa minha vida e o marco regulatório urbanístico do município: o caso de Araraquara*. Dissertação de metrado. São Carlos, Departamento de Engenharia Civil, UFSCar.
- BITTENCOURT, T. A.; FARIA, J. R. V. D. (2021). Distribuição de investimentos públicos, infraestrutura urbana e desigualdade socioespacial em Curitiba. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, n. 13.
- BORCHERS, T.; FERREIRA, V. G. F.; RIBEIRO, R. A. (2021). Perception of public transport in Brazilian capitals in the COVID-19 pandemic. *Periódico Eletrônico Fórum Ambiental da Alta Paulista*, v. 17, n. 1.
- BRASIL (2001). Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 9 jul 2021.
- CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA (2014). Movimento Transporte Justo é contra a privatização da CTA. Disponível em: <https://camara-arq.sp.gov.br/noticias/movimento-transporte-justo-e-contra-a-privatizacao-da-cta,25-06-2014>. Acesso em: 28 jul 2021.
- \_\_\_\_\_ (2017). Prefeitura apresenta situação financeira aos vereadores. Disponível em: <https://www.camara-arq.sp.gov.br/noticias/prefeitura-apresenta-situacao-financeira-aos-veredores,16-11-2017?ver=212>. Acesso em: 28 jul 2021.
- \_\_\_\_\_ (2021). Média de passageiros transportados nos ônibus diminuiu 68,3% durante pandemia. Disponível em: <https://www.camara-arq.sp.gov.br/noticias/media-de-passageiros-transportados-nos-onibus-diminuiu-683-durante-pandemia,07-04-2021>. Acesso em: 29 jul 2021.
- CARCANHOLO, M. D. (2017). Marx(ism) and public debt: Thoughts on the political economy of public debt. *Critique*, v. 45, n. 3, pp. 303-317.
- CAUCAIA, PREFEITURA MUNICIPAL (2021). Prefeitura de Caucaia anuncia gratuidade no transporte público de Caucaia a partir de 1º de setembro. Disponível em: [http://www.caucaia.ce.gov.br/index.php?tabela=pagina&acao=noticia\\_listar\\_unica&codigo=4380](http://www.caucaia.ce.gov.br/index.php?tabela=pagina&acao=noticia_listar_unica&codigo=4380). Acesso em: 17 dez 2021.
- CERVERO, R.; DAI, D. (2014). BRT TOD: Leveraging transit-oriented development with bus rapid transit investments. *Transport Policy*, v. 36, pp. 127-138.

- CINTRÃO, L. M. G. (2004). *Os vazios urbanos na estruturação da cidade de Araraquara*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- CINTRÃO, J. F. F.; ALVES, E. R. M.; DA LUZ, A.; SOFFNER, A. B.; CINTRÃO, C. F. (2017). O sistema trólebus de Araraquara–SP: memória e história do transporte coletivo no período de 1959 a 1999. *Revista Brasileira Multidisciplinar*, v. 20, n. 1, pp. 19-34.
- CAT – CONSÓRCIO ARARAQUARA DE TRANSPORTES (2020). *Linhas e horários*. Disponível em: <http://novocardararaquara.com.br/linhas-e-horarios/>. Acesso em: 27 jan 2020.
- CTA – CONTROLADORIA DO TRANSPORTE DE ARARAQUARA (2020a). *Total de Passageiros Transportados 2005 a 2015*. Disponível em: <http://www.ctaonline.com.br/images/pdf/CompanhiaTroleibus/TotalPassageirosCTA.pdf>. Acesso em: 19 jun 2020.
- \_\_\_\_\_ (2021a). *Apresentação*. Disponível em: <http://www.ctaonline.com.br/index.php/controladoria/apresentacao.html>. Acesso em: 15 dez 2021.
- \_\_\_\_\_ (2021b). *Histórico Companhia Trólebus*. Disponível em: <http://www.ctaonline.com.br/index.php/companhia-troleibus.html>. Acesso em: 19 jun 2021.
- \_\_\_\_\_ (2021c). *Total de Passageiros Transportados 2017, 2018, 2019 e 2020*. Disponível em: <http://www.ctaonline.com.br/index.php/passageiros-cat.html>. Acesso em: 26 jul 2021.
- DAVISON, L. J.; KNOWLES, R. D. (2006). Bus quality partnerships, modal shift and traffic decongestion. *Journal of Transport Geography*, v. 14, n. 3, pp. 177-194.
- DONATO, I. Z. (2014). *Movimento moderno, planejamento urbano e poder local em Araraquara/SP. O processo de elaboração e implementação do primeiro plano diretor-1950 a 1982*. Dissertação de mestrado. São Carlos, Universidade de São Paulo.
- FARMER, S. (2011). Uneven public transportation development in neoliberalizing Chicago, USA. *Environment and Planning A*, v. 43, n. 5, pp. 1154-1172.
- FERREIRA, E. R. (1995). *Trolebus, espaço e sociedade*. Tese de doutorado. São Carlos, Universidade de São Paulo.
- FOLHADES.PAULO (2013). Promotória apura alterações feitas em contrato do transporte em Araraquara. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/ribeiraopreto/2013/12/1382134-promotoria-apura-alteracoes-feitas-em-contrato-do-transporte-em-araraquara.shtml>. Acesso em: 28 jul 2021.
- G1 São Carlos e Araraquara (2013). Manifestação de 4 horas reúne mais de 5 mil pessoas em Araraquara, SP. Disponível em: <http://g1.globo.com/sp/sao-carlos-regiao/noticia/2013/06/manifestacao-de-4-horas-reune-mais-de-5-mil-pessoas-em-araraquara-sp.html>. Acesso em: 28 jul 2021.
- \_\_\_\_\_ (2014). Protesto contra privatização da CTA reúne 100 pessoas em Araraquara, SP. Disponível em: <http://g1.globo.com/sp/sao-carlos-regiao/noticia/2014/05/protesto-contra-privatizacao-da-cta-reune-100-pessoas-em-araraquara-sp.html>. Acesso em: 28 jul 2021.
- \_\_\_\_\_ (2021). Usuários do transporte de Araraquara reclamam de aglomerações e ônibus atrasados. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-carlos-regiao/noticia/2020/07/17/usuarios-do-transporte-de-araraquara-reclamam-de-aglomeracoes-e-onibus-atrasados.ghtml>. Acesso em: 29 jul 2021.
- GOMIDE, A. D. A.; GALINDO, E. P. (2013). A mobilidade urbana: uma agenda inconclusa ou o retorno daquilo que não foi. *Estudos avançados*, v. 27, pp. 27-39.

- GRAMSCI, A. (1999). *Cadernos do Cárcere*, Volume 1: Introdução ao Estudo de Filosofia, A Filosofia de Benedetto Croce. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- GREGORI, L.; WHITAKER, C.; VAROLI, J. J.; ZILBOVICIUS, M.; GREGORI, M. S. (2020). *A cidade sem catracas: história e significados da tarifa zero*. São Paulo, Autonomia Literária.
- GROSSI, G.; PIANEZZI, D. (2017). Smart cities: Utopia or neoliberal ideology? *Cities*, v. 69, pp. 79-85.
- HADDAD, E. A.; HEWINGS, G. J.; PORSSE, A. A.; VAN LEEUWEN, E. S.; VIEIRA, R. S. (2015). The underground economy: tracking the higher-order economic impacts of the São Paulo subway system. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, v. 73, pp. 18-30.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2021). *Panorama sobre o município de Araraquara*. Rio de Janeiro, IBGE. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/araraquara/panorama>. Acesso em: 9 jul 2021.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2016). *Transformações e tendências recentes na regulação dos serviços de ônibus urbano no Brasil* (n. 2187). Texto para Discussão. Ipea, DF/Ministério da Economia.
- \_\_\_\_\_. (2021). Novo modelo de contrato de mobilidade urbana: como gerar receita, aumentar uso e reduzir custos de transporte público urbano. Ipea, DF/Ministério da Economia.
- KOOIMAN, J. (2008). Exploring the Concept of Governability. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 10, n. 2, pp. 171-190.
- LEAL, S. R. (2017). A retração da acumulação urbana nas cidades brasileiras: a crise do Estado diante da crise do mercado. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 19, pp. 537-555.
- LIMA, G. C. L. D. S.; CARVALHO, G. S. D. D.; FIGUEIREDO, M. Z. (2020). A incompletude dos contratos de ônibus nos tempos da Covid-19. *Revista de Administração Pública*, v. 54, pp. 994-1009.
- MARCUSE, H. (1973). *A ideologia da sociedade industrial: o homem unidimensional*. Rio de Janeiro, Zahar.
- MARICATO, E. (2000). *As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- \_\_\_\_\_. (2015). *Para entender a crise urbana*. São Paulo, Expressão Popular.
- MARINETTO, M. (2003). Governing beyond the centre: A critique of the Anglo-Governance School. *Political Studies*, v. 51, n. 3, pp. 529-608.
- MARX, K. (2014). *O capital: crítica da economia política*, Livro II: O processo de circulação do capital. São Paulo, Boitempo Editorial.
- MATELA, I. P. (2014). Reestruturação urbana neoliberal e as empresas de ônibus na cidade do Rio de Janeiro. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 16, pp. 151-169.
- MOURA, J. M. D. (2014). O Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Natal: uma análise espacial dos padrões de segregação e desterritorialização. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 6, n. 3, pp. 339-359.
- NTU (org.) (2021a). Boletim NTU – Impactos da Covid-19 no transporte público por ônibus. NTU – Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. Disponível em: <https://www.ntu.org.br/novo/upload/Publicacao/Pub637523537674807205.pdf>. Acesso em: 14 maio 2021.

- NTU (org.) (2021b). Impactos no transporte público por ônibus provocados pela pandemia da COVID-19: análise do cenário nacional (março/2020 a abril/2021). NTU – Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. Disponível em: [https://www.ntu.org.br/novo/ckfinder/userfiles/files/NTU-Impactos%20Covid%20no%20TP\\_Mar%202020-Abr%2021%20\(tab%20e%20graf\)%20v1\\_4-1.pdf](https://www.ntu.org.br/novo/ckfinder/userfiles/files/NTU-Impactos%20Covid%20no%20TP_Mar%202020-Abr%2021%20(tab%20e%20graf)%20v1_4-1.pdf). Acesso em: 29 jul 2021.
- \_\_\_\_\_ (2021c). Prefeitos apoiam auxílio emergencial e reestruturação do transporte público. NTU – Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. Disponível em: <https://www.ntu.org.br/novo/NoticiaCompleta.aspx?idArea=10&idSegundoNivel=106&idNoticia=1498>. Acesso em: 29 jul 2021.
- \_\_\_\_\_ (2021d). Transporte público precisa de socorro financeiro e reestruturação. NTU – Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. Disponível em: <https://www.ntu.org.br/novo/NoticiaCompleta.aspx?idArea=10&idSegundoNivel=106&idNoticia=1498>. Acesso em: 29 jul 2021.
- PIERINI, C. R. (2020). *Análise da compacidade e da dispersão urbana de Araraquara-SP: um instrumento de diagnóstico e cartografia social do vazio urbano*. Tese de Doutorado. São Carlos, Universidade Federal de São Carlos.
- QGIS Development Team (2021). QGIS Geographic Information System. Version 3.4.8-Madeira. Open-Source Geospatial Foundation Project. Disponível em: <http://qgis.osgeo.org>. Acesso em: 29 jul 2021.
- RHODES, R. (1997). *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham, Open University Press.
- \_\_\_\_\_ (2007). Understanding governance: ten years on. *Organization Studies*, v. 28, n. 8, pp. 1243-1264.
- SALVADOR, PREFEITURA MUNICIPAL (2021). *Linhas de ônibus de Salvador serão redistribuídas entre empresas*. Disponível em: <http://www.comunicacao.salvador.ba.gov.br/index.php/todas-as-noticias/59333-linhas-de-onibus-de-salvador-serao-redistribuidas-entre-empresas-ate-esta-quinta-30>. Acesso em: 17 dez 2021.
- SANTINI, D. (2019). *Passe livre: as possibilidades da tarifa zero contra a distopia da uberização*. São Paulo, Autonomia Literária.
- SANTOS, G.; BEHRENDT, H.; TEYTELBOYM, A. (2010). Part II: Policy instruments for sustainable road transport. *Research in transportation economics*, v. 28, n. 1, pp. 46-91.
- SANTOS, M. (2018). *A urbanização brasileira*. São Paulo, Edusp.
- SOUZA, A. M. G. (2018). Urbanismo neoliberal, gestão corporativa e o direito à cidade: impactos e tensões recentes nas cidades brasileiras. *Cadernos Metrópole*, v. 20, pp. 245-265.
- THEODORE, N.; PECK, J.; BRENNER, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas sociales*, v. 66, pp. 1-11.

Texto recebido em 12/ago/2021  
Texto aprovado em 11/nov/2021