

JE

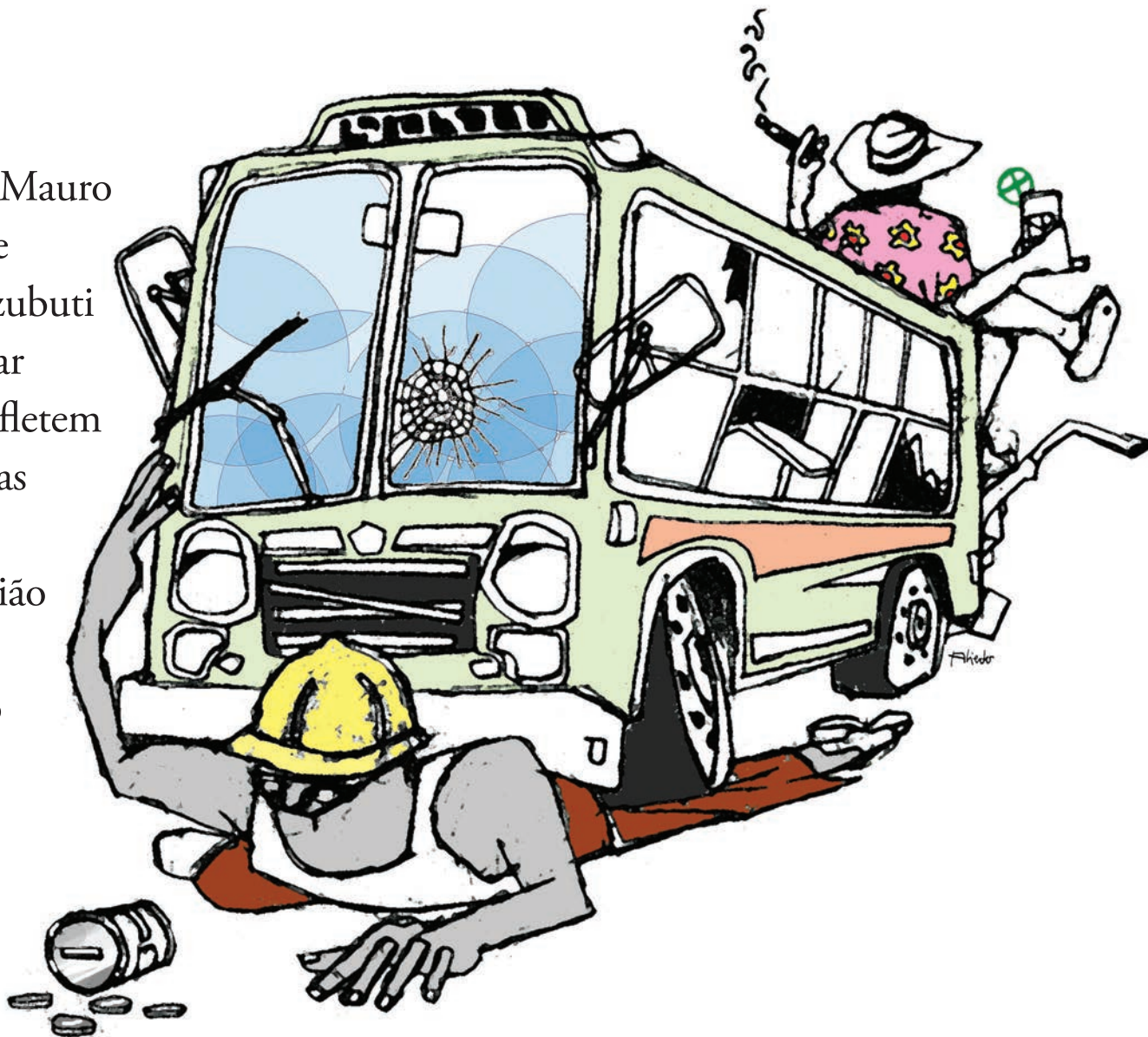
Jornal dos Economistas

Nº 298 Maio de 2014

Órgão Oficial do Corecon-RJ e Sindecon-RJ

Caos urbano

Eliomar Coelho, Mauro Osorio, Henrique Rabelo, Satie Mizubuti e o Fórum Popular do Orçamento refletem sobre os problemas que assolam os moradores da região metropolitana do Rio de Janeiro



Escolas da Macroeconomia

Segundo artigo da série versa sobre a Macroeconomia Neoclássica Pré-Keynesiana

Caos urbano

Às vésperas da Copa do Mundo, os problemas enfrentados pelos moradores do Rio de Janeiro parecem se multiplicar. À tradicional má qualidade do transporte, saúde e educação públicos, somam-se o trânsito cada vez mais engarrafado e as remoções arbitrárias, além da retomada da violência – só para citar alguns dos aspectos que abordaremos nesta edição.

O bloco temático inicia-se em grande estilo com artigo assinado por Mauro Osorio e Henrique Rabelo. Os autores apontam que, por razões históricas, os municípios da periferia e a Zona Oeste não oferecem empregos suficientes, o que obriga milhões de trabalhadores a se submeterem a longos deslocamentos diários até o trabalho. A situação do Rio contrasta com a de São Paulo e Belo Horizonte, onde há mais empregos na periferia.

O combativo vereador Eliomar Coelho, especialista em urbanismo, detalha em entrevista os descabros da política municipal para o setor de transporte público, ditada pelo cartel das empresas de ônibus. O vereador, que tentou criar no ano passado uma CPI que efetivamente investigasse a questão, fala também sobre o processo de elitização da cidade, as remoções de famílias e as UPPs.

O artigo da geógrafa Satie Mizubuti destaca a degradação que afeta a vida dos moradores das grandes cidades brasileiras, em particular os martírios da mobilidade urbana e saúde pública.

Inserido no bloco temático, o artigo do Fórum Popular do Orçamento, que retoma as publicações no JE, analisa tecnicamente com base em dados confiáveis o sistema de transporte público rodoviário do Rio de Janeiro, observando a evolução de indicadores, a participação das gratuidades na composição de preços e a arrecadação de impostos. O texto reflete o início de um grande esforço para detalhar o setor.

Fora do bloco temático, o JE publica o segundo artigo-resenha da série Escolas de Macroeconomia, projeto do Corecon-RJ em parceria com mais de uma dezena de economistas de diferentes estados e instituições. Fabio N. P. de Freitas, professor do IE-UFRJ, escreve sobre a Macroeconomia Neoclássica Pré-Keynesiana.

Sumário

Caos urbano.....3

Mauro Osorio

Henrique Rabelo

Situação urbana e necessidade de planejamento na RMRJ

Entrevista: Eliomar Coelho5

“A política de transportes no Rio de Janeiro é definida não pelo poder público, mas sim pela Fetranspor.”

Caos urbano.....8

Satie Mizubuti

O Caos Urbano – Especificidades da Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Fórum Popular do Orçamento 11

O transporte mobilizou o Brasil, mas o trânsito continua lento

Escolas da Macroeconomia 14

Fabio N. P. de Freitas

Macroeconomia Neoclássica Pré-Keynesiana

O Corecon-RJ apóia e divulga o programa Faixa Livre, apresentado por Paulo Passarinho, de segunda à sexta-feira, das 8h às 10h, na Rádio Bandeirantes, AM, do Rio, 1360 khz ou na internet: www.programafaixalivre.org.br

JE Jornal dos
Economistas

Órgão Oficial do CORECON - RJ
E SINDECON - RJ
Issn 1519-7387

Conselho Editorial: Edson Peterli Guimarães, Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, José Ricardo de Moraes Lopes, Sidney Pascounto da Rocha, Gilberto Caputo Santos, Marcelo Pereira Fernandes, Gisele Rodrigues, João Paulo de Almeida Magalhães, Sergio Carvalho C. da Motta, Paulo Mibielli Gonzaga. **Jornalista Responsável:** Marcelo Cajueiro. **Edição:** Diagrama Comunicações Ltda-ME (CNPJ: 74.155.763/0001-48; tel.: 21 2232-3866). **Projeto Gráfico e diagramação:** Rossana Henriques (rossana.henriques@gmail.com). **Ilustração:** Aliedo. **Fotolito e Impressão:** Ediouro. **Tiragem:** 13.000 exemplares. **Periodicidade:** Mensal. **Correio eletrônico:** imprensa@corecon-rj.org.br

As matérias assinadas por colaboradores não refletem, necessariamente, a posição das entidades. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desta edição, desde que citada a fonte.

CORECON - CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA/RJ

Av. Rio Branco, 109 – 19º andar – Rio de Janeiro – RJ – Centro – Cep 20040-906
Telefax: (21) 2103-0178 – Fax: (21) 2103-0106
Correio eletrônico: corecon-rj@corecon-rj.org.br
Internet: <http://www.corecon-rj.org.br>

Presidente: Sidney Pascounto da Rocha. **Vice-presidente:** Edson Peterli Guimarães. **Conselheiros Efetivos:** 1º Terço: (2014-2016): Arthur Câmara Cardozo, Gisele Mello Senra Rodrigues, João Paulo de Almeida Magalhães – 2º terço (2012-2014): Gilberto Caputo Santos, Edson Peterli Guimarães, Jorge de Oliveira Camargo – 3º terço (2013-2015): Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Sidney Pascounto Rocha, José Antonio Lutterbach Soares. **Conselheiros Suplentes:** 1º terço: (2014-2016): Andréa Bastos da Silva Guimarães, Regina Lúcia Gadioli dos Santos, Marcelo Pereira Fernandes – 2º terço: (2012-2014): André Luiz Rodrigues Osório, Leonardo de Moura Perdigão Pamplona, Miguel Antônio Pinho Bruno – 3º terço: (2013-2015): Cesar Homero Fernandes Lopes, José Ricardo de Moraes Lopes, Sergio Carvalho Cunha da Motta.

SINDECON - SINDICATO DOS ECONOMISTAS DO ESTADO DO RJ

Av. Treze de Maio, 23 – salas 1607 a 1609 – Rio de Janeiro – RJ – Cep 20031-000. Tel.: (21)2262-2535 Telefax: (21)2533-7891 e 2533-2192. Correio eletrônico: sindecon@sindecon.org.br

Mandato – 2011/2014

Coordenação de Assuntos Institucionais: Sidney Pascounto da Rocha (Coordenador Geral), Antonio Melki Júnior e Wellington Leonardo da Silva.

Coordenação de Relações Sindicais: João Manoel Gonçalves Barbosa, Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, César Homero Fernandes Lopes, Gilberto Caputo Santos.

Coordenação de Divulgação Administração e Finanças: Gilberto Alcântara da Cruz, José Antonio Lutterbach, José Jannotti Viegas e André Luiz Silva de Souza.

Conselho Fiscal: Regina Lúcia Gadioli dos Santos, Luciano Amaral Pereira e Jorge de Oliveira Camargo.

Situação urbana e necessidade de planejamento na RMRJ

Mauro Osorio*
Henrique Rabelo*

A cidade do Rio de Janeiro e sua Região Metropolitana (RMRJ), como também as principais metrópoles brasileiras, no correr do século XX, apresentaram forte crescimento populacional, principalmente fruto de processo migratório. Isto ocorreu com muito pouco planejamento e sem uma política de habitação popular.

Na RMRJ esta situação foi agravada pelo fato de que até 1974 existiam duas Unidades Federativas independentes, Distrito Federal e antigo Estado do Rio de Janeiro até 1960 e Guanabara e ERJ de 1960 a 1974. A existên-

cia dessa particularidade impediu que impostos estaduais arrecadados no núcleo dinâmico da RMRJ – cidade do Rio de Janeiro – pudessem ser investidos nos municípios da periferia da metrópole, como ocorreu nos estados de São Paulo e Minas Gerais, onde os impostos estaduais arrecadados em suas capitais não se restringiam a serem gastos apenas nelas. No Estado de São Paulo, por exemplo, como aponta João Paulo de Almeida Magalhães¹, a infraestrutura organizada no ABC paulista e que permitiu gerar um denso parque industrial se beneficiou de recursos tributários estaduais.

Na RMRJ, mesmo após a fusão, em 1974, não se estabele-

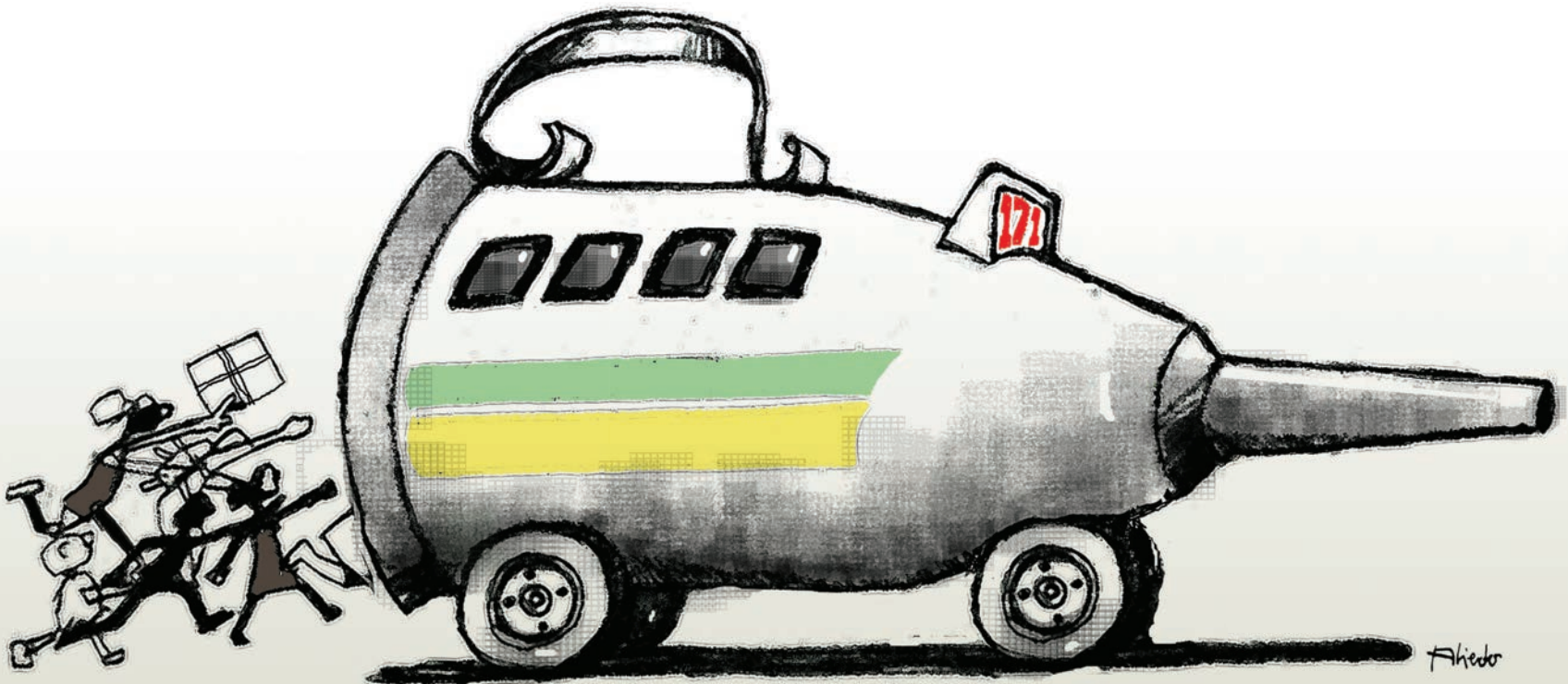
ceu uma política consistente de investimentos públicos, o que fez com que até os dias atuais a periferia da RMRJ apresente indicadores de infraestrutura e densidade produtiva mais precários do que os verificados nas RMs SP e BH.

No que diz respeito à densidade produtiva e à geração de empregos na RMRJ, verifica-se que até os dias atuais, os 20 municípios de sua periferia são basicamente dormitórios.

Quando comparamos a relação entre o total de empregos com carteira assinada no setor privado e a população estimada dos municípios em 2012, verificamos que no conjunto da periferia da RMRJ o total de em-

pregos corresponde a 13,39% do total dos habitantes, contra um percentual nas periferias das RMs SP e BH de, respectivamente, 25,38% e 20,23% (IBGE e RAIS/MTE).

Essa ausência de densidade produtiva e de empregos formais na periferia da RMRJ contribui para a continuidade de um ciclo vicioso, limitando a capacidade de geração de receita e gasto público pelos municípios, tendo em vista a carência de base de arrecadação, e gerando um elevado tempo gasto com transporte para o trabalhador chegar diariamente ao emprego. O que afeta não só a sua qualidade de vida, mas também a sua produtividade. De acordo com os dados



do Censo do IBGE de 2010, na periferia da RMRJ o percentual de pessoas que levam mais de duas horas diariamente em deslocamento é de 31,96%, contra um percentual nas periferias das RMs de SP e BH de, respectivamente, 25,50% e 23,18%. Isso torna a periferia da RMRJ o exemplo mais claro, entre as metrópoles do Sudeste, de um processo de expansão urbana caótica que Wilson Cano denominou de “arrebentação urbana”².

Da mesma forma, na cidade do Rio de Janeiro a situação dos transportes também é caótica, em boa medida gerada pela localização dos empregos formais e das moradias no território carioca. No ano de 2010 encontramos na Área de Planejamento (AP) 1 da cidade do Rio – Zona Central e Portuária – 36,73% dos empregos formais da cidade e apenas 4,71% dos habitantes residindo nessa região. Na AP5 – Regiões Administrativas de Bangu, Campo Grande, Guaratiba, Realengo e Santa Cruz – residem 26,97% dos moradores da cidade do Rio de Janeiro e localizam-se apenas 7,09% dos empregos formais existentes (Censo e RAIS/MTE)³.

Na periferia da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a partir de período recente já começam a ocorrer novos investimentos produtivos e existem diversas janelas de oportunidades, pela possibilidade de atração de empresas para a região que atendam às demandas que serão geradas com a exploração do pré-sal. Essa possibilidade de atração de novos empreendimentos ampliam-se, também, pelas vantagens logísticas que poderão ser geradas com a inauguração do Arco Metropolitano e a possibilidade de

uso da retroárea do terminal de contêineres de Itaguaí para a atração de atividades industriais.

Esse adensamento produtivo, no entanto, só se consolidará se for instaurada na região uma política de planejamento metropolitano. Essa política deve incluir o investimento na universalização da oferta de água⁴; a implantação de uma rede de esgotos (hoje praticamente inexistente); a definição de uma política de infraestrutura elétrica e de telecomunicações; a regularização fundiária e definição de uma política de zoneamento urbano, onde fiquem claramente definidas as áreas a serem usadas para moradia, empreendimentos, equipamentos públicos etc.

Deve ser incluída, ainda, uma política de melhoria do ensino público e de qualificação profissional. É necessário ter em conta que a situação, por exemplo, do ensino público fundamental na periferia da RMRJ é alarmante. Ao realizarmos um ranking dos resultados em 2011 do IDEB - MEC do 1º ao 5º ano para todos os municípios das RMs RJ, SP e BH, exceto as respectivas capitais, verificamos que dos 71 municípios das periferias das RMs SP e BH, somente sete apresentam índice inferior a 5. Por outro lado, na periferia da RMRJ, incluindo Niterói, nenhum município possui índice igual ou superior a 5.

Na cidade do Rio, por sua vez, é necessário estabelecer um planejamento e uma política que permitam adensar a estrutura produtiva e gerar emprego formal na Área de Planejamento 5. Na AP1, é fundamental estimular a ampliação de moradias. Da mesma forma, é importante estabelecer uma política de aden-

samento de moradias na AP3 – Zona Suburbana – tendo em vista ainda ser uma região basicamente de casas de um único pavimento e a proximidade desta região com a oferta de empregos existentes na AP1, AP2 – Zona Sul e Grande Tijuca. Deve-se ter em conta que o conjunto de empregos existentes na AP1, AP2 e na própria AP3 significa 75,93% dos empregos formais da cidade.

No entanto, visando adensar a oferta de moradias na AP1 e AP3 e diminuir o deslocamento obrigatório para o trabalho diário, é importante estabelecer uma política pública que reverta a atual tendência de crescimento de habitações na cidade do Rio de Janeiro. De acordo com dados da Secretaria de Urbanismo da prefeitura, 75,58% da área licenciada para imóveis residenciais em 2013 localiza-se na AP4 e AP5. Na AP5 esse crescimento é impactado pelo fato de que 62,58% das unidades habitacionais licenciadas em 2013 para o programa Minha Casa, Minha Vida na cidade estarem localizadas nessa região.

Sobre este aspecto, deve-se desenhar uma política pública que restrinja a ampliação deste programa habitacional na AP5, onde existe carência de infraestrutura e emprego, e amplie a presença de ofertas de habitações populares na AP1 e AP3.

Do ponto de vista da mobilidade urbana, deve-se buscar uma reversão da atual política de priorização da ampliação de transportes públicos tendo como eixo central a Barra da Tijuca, onde localizam-se apenas 7,44% dos empregos formais (RAIS/MTE 2012) e 4,76% dos moradores da cidade do Rio de Janeiro (IPP, estimativa para 2013).

Para tanto, é importante estabelecer uma ampliação e melhoria da oferta de transporte sobre trilhos, interligando as Áreas de Planejamento 1, 3 e 5 da cidade do Rio de Janeiro e também a cidade e a periferia da RMRJ. Deve-se ter em mente que neste aspecto também é necessário que se consolide a política anunciada pela Supervia de compra de novos trens, modernização das estações, troca dos dormentes, diminuição do vão entre os trens e as plataformas, além da posterior manutenção da qualidade do serviço e relacionamento com os clientes.

* Mauro Osorio é economista, doutor em planejamento urbano e regional, professor da UFRJ e coordenador do Observatório de Estudos sobre o Rio de Janeiro, vinculado ao programa de pós-graduação da FND/UFRJ.

* Henrique Rabelo é economista e membro do Observatório de Estudos sobre o Rio de Janeiro.

1 Ver ASTEL ASSESSORES TÉCNICOS. *Diagnóstico Preliminar da Guanabara*. Rio de Janeiro: Secretaria de Economia do Estado da Guanabara, 1967. v. 1, p. 1.06 – 1.07

2 Sobre o assunto ver: CANO, W. . *Reflexões sobre o papel do capital mercantil na questão regional e urbana do Brasil*. Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, v. 27, p. 29-57, 2010.

3 Neste caso usamos os dados da RAIS/MTE de 2010 por não estar disponível a estimativa populacional por região da cidade do Rio de Janeiro para 2012.

4 A oferta de água na periferia da RMRJ ainda é extremamente precária. Em Duque de Caxias, por exemplo, em torno de 40% das escolas não possuem cano d'água e a empresa Moinho Fluminense, que no momento está se instalando no município, utilizará principalmente carros-pipa. Mesmo em regiões de moradia de classe média, como por exemplo as existentes em Nova Iguaçu, é comum o uso rotineiro de abastecimento de água por carros-pipa.

“A política de transportes no Rio de Janeiro é definida não pelo poder público, mas sim pela Fetranspor.”

Engenheiro por formação, o vereador Eliomar Coelho sempre priorizou na sua atuação parlamentar a questão urbana e dos transportes públicos na cidade do Rio de Janeiro. É autor do livro *Reengenharia da Cidade*. No ano passado, foi um dos proponentes da CPI dos Ônibus, que pretendia abrir a “caixa-preta” da fixação do valor das passagens no Rio e investigar outros aspectos relevantes do sistema público de transporte de ônibus na cidade. Eliomar renunciou à condição de membro da CPI por discordar da manobra do executivo para ter maioria na Comissão. A legalidade da composição da CPI é objeto de um processo judicial atualmente em trâmite.



P: Existem estudos que apontam que a mobilidade urbana se tornou um dos principais mecanismos de exclusão social, na medida em que trabalhadores gastam cinco, até seis horas diárias com locomoção para o trabalho. Além dessa tortura diária do transporte, o trabalhador não tem tempo de estudar, se reciclar. Você acredita que a questão do transporte urbano realmente assumiu essa centralidade nos grandes centros urbanos?

R: A administração da política de transporte da cidade é de responsabilidade do município, dado o caráter de essencialidade que significam os transportes, o garantir o ir e vir dos moradores da cidade. Através de concessões e licitações, a prefeitura, como poder

concedente, concede a terceiros a prestação de serviços de transporte na cidade. Isso é o que tem acontecido normalmente. Eu já morei em uma cidade onde não havia empresas de ônibus privadas. Brasília, no início, só tinha uma empresa, a TCB, Transportes Coletivos de Brasília. Depois de muito tempo, você sabe como é, o capital não pode ver qualquer coisa que dê lucro que ele imediatamente se entusiasma em querer participar. Daí vem essa prática do poder público de fazer licitações.

P: Mas você acredita na teoria de o transporte ser um mecanismo de exclusão para os trabalhadores?

R: Esse caráter de essencialidade de que eu falei é exatamente você garantir o ir e vir. Se você não ga-

rante esse ir e vir para todos, significa que tem embutido um viés de exclusão. O que caracteriza uma cidade ter um transporte de qualidade? Significa você oferecer esse serviço de transporte aos usuários com pontualidade, conforto, segurança e, acima de tudo, preço acessível. Porque com o preço acessível você elimina exatamente esse componente de exclusão. Aqui na cidade do Rio, vem um enxame de pessoas da Central a pé até o Centro e às vezes até a Glória e o Flamengo, porque não têm dinheiro para passagem.

P: A que você atribui esse colapso no trânsito da região metropolitana do Rio de Janeiro? São as obras para os grandes eventos?

R: O transporte no Rio de Janeiro

é um instrumento de tortura para o usuário. O Rio tem hoje um volume muito grande de intervenções urbanas sem um planejamento, e produziu-se esse caos, não só em relação aos transportes, mas em relação à própria vida na cidade. Por exemplo, os comerciantes dizem que estão tendo enormes prejuízos por conta dessas intervenções. Isso só acontece porque há falta de planejamento.

P: Você acredita que essas obras vão se reverter em benefício para a população de uma forma geral, quando forem concluídas?

R: No fundo, estão fazendo intervenções não com o objetivo de melhorar a condição de vida de quem é morador do Rio de Janeiro. Pelo contrário: **a cidade, ao final**

das intervenções, ficará elitizada, uma cidade onde tudo que nela existe passará a ser mercantilizado, inclusive as nossas vidas. O objetivo não é melhorar a vida para quem nasceu, se criou, trabalha e habita na cidade. Teremos uma cidade para turistas, uma cidade para quem tem alto poder aquisitivo, para quem vem para cá passear e gastar seu dinheiro.

P: Como você compara esse projeto de revitalização e reorganização da cidade com projetos de outras cidades que sediaram Olimpíadas, como Barcelona e Londres, que realmente obtiveram legados urbanísticos permanentes?

R: Você não vê o inglês morando no centro de Londres, o parisiense morando no centro de Paris. Hoje o parisiense mora nos bairros. Mas esses países estão começando a rever essa concepção, porque não tem dado certo. Essa prefeita que foi eleita recentemente em Paris (Anne Hidalgo) esteve no Brasil há uns dois ou três anos, em São Paulo. Ela era vice-prefeita de Paris e falava exatamente sobre a preocupação em relação a você trazer para o centro de Paris moradores que exerciam atividades importantes, mas consideradas “menos nobres”, como os serviços de casa, as empregadas domésticas e os responsáveis pela limpeza pública, através de programas e projetos de moradia social. Há alguns anos, a prefeitura de Paris convidou escritórios de arquitetura e urbanismo e colocou na mão de cada um duzentos mil euros, com liberdade total para contratar equipes, e no final eles teriam que apresentar uma Paris do século 21. Havia duas premissas: integração centro-periferia e preservação do meio ambiente.

Barcelona é uma história ven-

dida não como realmente é. Barcelona teve duas fases: uma primeira fase onde realmente garantia a melhoria da qualidade de vida para todos os moradores da cidade. Mas depois começou a faltar dinheiro, tiveram que se aliar à iniciativa privada para arrecadar fundos e continuar com o projeto, e aí a concepção mudou, ficou totalmente diferente. Você tem hoje críticas daqueles que conceberam as intervenções. Eles criticam as distorções do propósito inicial.

Nas Olimpíadas, você tem alguns casos de sucesso, mas a maioria foi de insucesso total. E assim mesmo, nos casos de sucesso, você tem reparos enormes a serem feitos, principalmente em relação ao tratamento dado aos deslocamentos de parcela da população de determinada área para outras, de

forma não condizente com o tratamento humano.

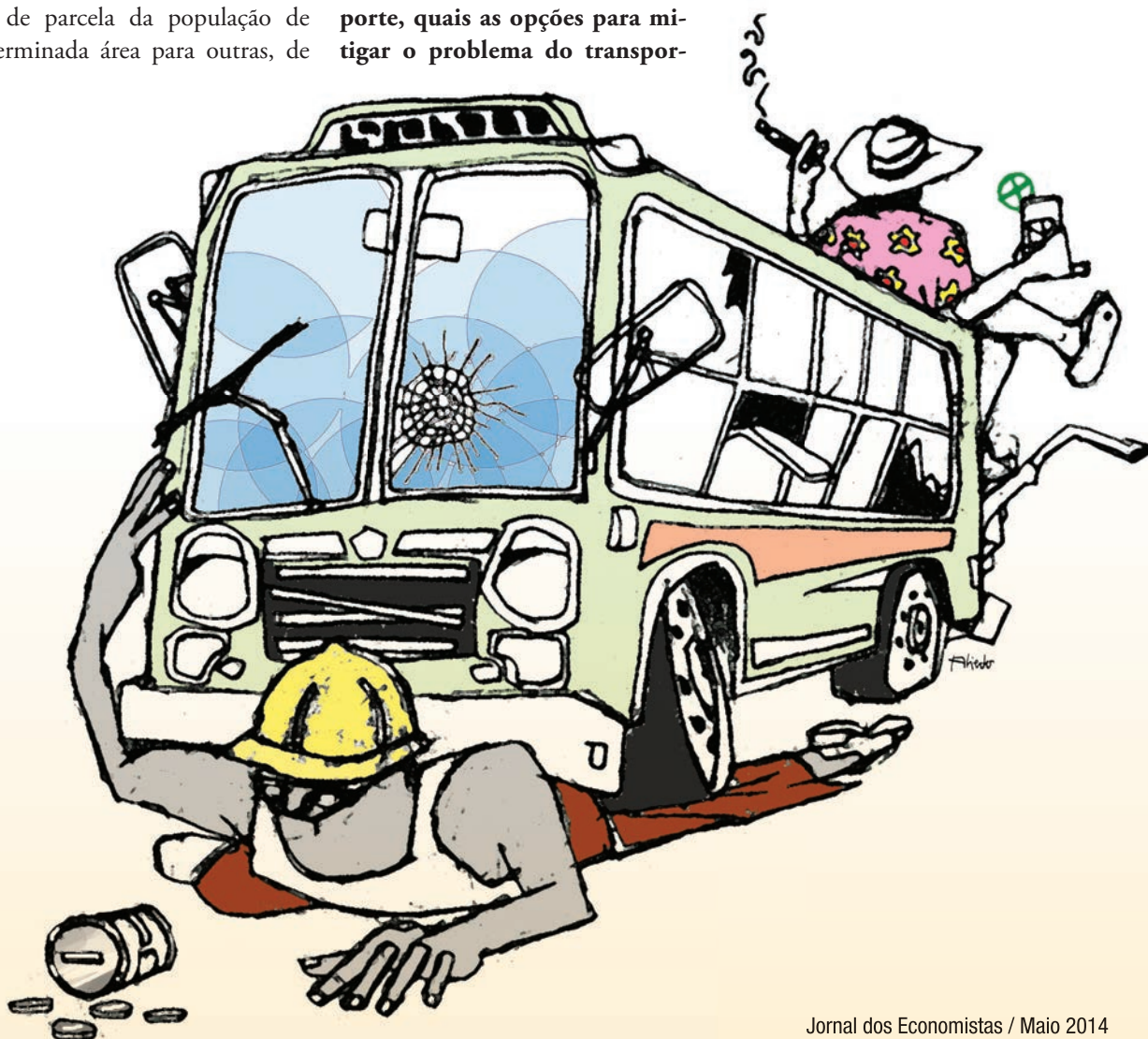
P: Você considera que as remoções são sempre injustificáveis, mesmo quando se indeniza?

R: Todas elas são condenáveis. Não tem esse negócio de questionáveis, são condenáveis. Se você pegar o relatório da relatora da ONU para esses casos, que é a Raquel Rolnik?, está muito claro que as remoções em todas as intervenções feitas onde aconteceram megaventos foram condenadas. Aqui no Rio de Janeiro, inclusive, o negócio é truculento, desumano e perverso. Não é gentrificação, não, você joga a pessoa na rua mesmo.

P: Voltando à questão do transporte, quais as opções para mitigar o problema do transpor-

te urbano no Rio de Janeiro no curto prazo e quais seriam as soluções permanentes no médio e longo prazos?

R: A gente sempre defendeu que se fizesse no Rio de Janeiro um processo licitatório para valer. Tanto que em 2008, aqui na Câmara Municipal, da última vez que se autorizou a ampliação do prazo de autorização, tinha uma cláusula que dizia que no prazo de 60 meses, portanto, cinco anos, a prefeitura era obrigada a apresentar uma proposta de processo licitatório. E por que a gente fazia questão disso existir? Porque o processo licitatório, se é bem realizado – e aí, a prefeitura do Rio tem técnicos competentes e especializados para



fazer esse tipo de serviço – é um instrumento que o poder público tem em suas mãos para promover os ajustes e reajustes necessários no sistema de transporte da cidade.

Na cidade do Rio, isso não é fácil. Temos um sistema complexo, com ônibus, trens, metrô, barcas, micrôes, integrações, táxis e transporte alternativo. Ou seja, há uma diversidade de modos que exige dos profissionais especialistas um tratamento especial para preparar um processo licitatório desse tipo. Nós falamos muito que tem que fazer um diagnóstico. Como você vai fazer uma licitação se não tem um diagnóstico atual nas mãos?

P: Então o principal elemento seria licitar e replanejar as linhas?

R: É possível fazer um diagnóstico do sistema atual, contemplando toda a complexidade da demanda e as várias alternativas de oferta de transporte. Deve-se fazer isso com a participação de todos os segmentos da sociedade. Você também tem que fazer a elaboração de um projeto de reestruturação do modelo de gestão de operação dos transportes no município do Rio de Janeiro. Isso tem que ser vinculado ao processo de planejamento urbano do uso do solo. E aí, em cima disso, você faz a preparação dos editais de licitação, como consequência do diagnóstico realizado e do projeto que foi debatido com ampla participação dos moradores. Isso aí é básico, fundamental, essencial, mas nunca foi feito para valer.

P: Por que o Rio de Janeiro nunca construiu uma rede abrangente de metrô, como cidades de países mais desenvolvidos? Faltou visão dos governantes ou foi a pressão dos donos de empresas de ônibus?

R: A minha opinião, e pela experiência que eu tenho como vereador do Rio de Janeiro há bastante tempo, é de que a política de transportes na cidade do Rio de Janeiro é definida não pelo poder público, mas sim pela Fetranspor, que congrega os sindicatos de empresas de ônibus da cidade. Inclusive nessa CPI que foi abortada, mas que quando se instalou começou a ouvir as pessoas, ficava muito claro que na fixação da tarifa, por exemplo, os dados são fornecidos a FGV pelas empresas. A FGV aplica os dados em uma fórmula – e a gente merece um esclarecimento maior sobre a fórmula – e a tarifa do ônibus fica do jeito que eles querem.

O Tribunal de Contas, depois de idas e vindas, de processo arquivado, resolveu fazer uma comissão com técnicos e especialistas competentes – quanto a isso não tem como questionar. Quando eles terminaram o relatório, chegaram à conclusão de que o preço da passagem de ônibus no Rio de Janeiro, de R\$ 2,75, devia baixar para R\$ 2,50, baseado naquilo que é cláusula contratual na licitação de 2010, onde diz que a taxa de retorno do capital investido deve ser no máximo de 8,8%. E já estava em 10,01%. Então, pelo contrato firmado entre o poder público e as empresas de ônibus por conta da realização da licitação de 2010, o preço da passagem estava acima do que deveria ser. Então, eles apresentaram uma sugestão de se baixar de R\$ 2,75 para R\$ 2,50. O que a prefeitura fez? Desconheceu totalmente o relatório e aumentou a passagem para R\$ 3.

Pergunte na rua a qualquer usuário do sistema de transporte do Rio de Janeiro se ele está satisfeito com o atendimento que ele tem nessa área. Você não

vai achar uma pessoa sequer. Há uma unanimidade em relação a isso. Será que os nossos governantes não têm a menor sensibilidade para levar isso em consideração? Já é um clamor público.

P: A população carioca é refém da Fetranspor?

R: É refém. Porque há aí uma convivência. E esta casa, a Câmara dos Vereadores, é conivente, omissa e às vezes até parceira desse tipo de absurdo que se produz em relação à política de transportes da cidade do Rio de Janeiro.

P: Mudando um pouco de assunto, todos os índices de criminalidade na região metropolitana do Rio de Janeiro voltaram a subir, depois de uma queda significativa. A que você atribui isso?

R: Tem que acabar com esse negócio de fazer a política sob a forma de espetáculo para apresentar ao público coisas que não correspondem minimamente à realidade. A política de segurança pública na cidade do Rio de Janeiro é desastrosa. Esse negócio das UPPs tem muito de falácia. Aliás, se você pegar declarações do próprio secretário de segurança, o Beltrame, ele diz que a intervenção na comunidade só pela via do sistema de repressão não vai adiantar nada. Ele está dizendo o seguinte, ou o Estado chega junto com outras políticas, políticas de caráter social, ou então...

Eu vou dizer pra você que não é fácil, mas você tem que, pelo menos, ir na linha correta. Você tem que entrar na comunidade. O que nós estamos assistindo na Maré é um negócio meio absurdo, é violento. Você ser morador e se sentir acuado, isso é um negócio meio complicado. Quando começou essa política, quando começaram a

ser instaladas as UPPs, você conversando com as pessoas que moram em favela, o que as pessoas diziam? Aquela exposição que você assistia usualmente nas favelas, do pessoal do tráfico, isso deixou de existir. Mas o tráfico continuou funcionando do mesmo jeito.

P: Você faz uma avaliação negativa do projeto das UPPs, de uma forma geral?

R: No início o esquema de repressão funcionava a todo vapor e os caras deram uma recuada. Naquela época a gente já dizia: se não houver os outros tipos de intervenção, de você ter trabalho, renda para as pessoas que lá estão desocupadas, se você não entrar com serviços de saúde, educação, transporte, acesso fácil, habitação e saneamento básico, não vai surtir efeito. Então a tendência é o pessoal que deu uma recuada se rearrumar, redefinir a estratégia e as táticas para entrar em campo de novo.

P: Você acredita que está ocorrendo uma bolha imobiliária no Rio de Janeiro que vai estourar depois dos grandes eventos, com uma queda acentuada nos preços dos imóveis?

R: Tem muita gente que entende do assunto e que diz que o que está acontecendo aí é uma bolha imobiliária. E se você ouvir essas pessoas, você termina se convencendo de que realmente isso existe. Por quê? Porque você vê os preços subindo com uma velocidade que não está sendo acompanhada pelos rendimentos obtidos pelas pessoas. Então alguma coisa aí está meio esquisita. Como eu já disse, depois dessas intervenções, a cidade será elitizada, com as vidas mercantilizadas. Há todo um marketing por detrás que infla os preços dos imóveis.

O Caos Urbano – Especificidades da Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Satie Mizubuti*

Falar em caos urbano na atualidade parece lugar comum, tamanha a degradação que vem afetando a vida dos moradores das grandes cidades brasileiras. Esse caos se manifesta sob os mais diferentes aspectos, a começar pela chamada mobilidade urbana. O deslocamento da população entre os locais de moradia e os locais de trabalho, locais de estudo ou de outra natureza tem se tornado cada vez mais difícil por razões como o aumento crescente da distância que os separam.

Desde o início do processo de industrialização substitutiva de importações, mais visível entre os anos 1930-45 e seguido por outros padrões de acumulação e de arranjos produtivos, a urbanização da população se fez, sobretudo, pelo êxodo rural com grande desenraizamento da população do campo em direção à cidade. Um traço marcante ao longo desse processo foi a migração inter-regional, com início no Nordeste como área de expulsão e o Centro-Sul como área de recepção, tendo como *locus* privilegiado Rio de Janeiro e São Paulo. Posteriormente, generaliza-se para quase todas as cidades, tornando cada vez menores as distâncias dos deslocamentos.

No decorrer da segunda metade do século XX, mais proximamente entre 1965-75, a população urbana ultrapassou a rural

para chegar aos dias de hoje como maioria absoluta, e, em contrapartida, causando um grande vazio nas zonas rurais.

Ocorre que, como não poderia deixar de ser, as cidades em rápido crescimento não tiveram, como não têm, estrutura para assegurar condições de vida dignas a essas novas levas de população chegada. Além do mais, grande parte desses contingentes chegavam em situação de pobreza econômica, social, cultural e psicológica. Consequentemente não representavam demanda solvável aos serviços urbanos que deveriam ser produzidos e ofertados pela cidade em expansão. Essa força de trabalho não representava um *plus* à expansão produtiva com aumento da produtividade. Paralelamente, ocorreu grande expansão territorial produzida pela periferação crescente. O crescimento por favelização foi substituído pelas ocupações periféricas, nas quais o morador se torna “proprietário” do solo urbano por aquisição de lotes pagáveis a prazos muito longos de amortização, em loteamentos de qualidade duvidosa. Carência no abastecimento de água encanada e tratada, de iluminação, de transportes coletivos, ausência de escolas ou unidades de saúde eram frequentes.

Premidas por este processo ou presididas por este tipo de urbanização, as grandes cidades brasileiras vivem, neste início do século XXI, uma gama de problemas percebidos pelos seus usuá-

rios, que os vivenciam em seu cotidiano. Estes cidadãos pertencem indistintamente a todas as classes e/ou grupos sociais. Tanto os motorizados, como os usuários do transporte coletivo.

Um dos maiores problemas é o da locomoção feita predominantemente por ônibus e com pouco aproveitamento do transporte de massa como o ferroviário (trens urbanos e metrô). No caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), o transporte ferroviário associado ao aquaviário, representado pelas barcas que fazem a travessia da Baía de Guanabara, da cidade do Rio de Janeiro para Niterói e Ilha de Paquetá, caracterizam o chamado transporte de massa. Os ônibus, salvo algumas raras exceções, primam pela má qualidade e preços elevados, sempre acima dos parâmetros reais¹. Somam-se a isso a irregularidade de horários, superlotação, falta de ar-refrigerado, e isto, em áreas como as da RMRJ, onde as temperaturas podem facilmente atingir os 40 graus à sombra no verão, representa um imenso desrespeito à população. Durante a noite, no chamado “horário do sereno”, ocorre o desaparecimento. Os ônibus somem de circulação e os cidadãos que precisam, ficam ao relento, desabastecidos. Um sério problema para quem mora nas franjas periféricas é o tempo dispendido na condução. Entrevistas realizadas pela autora em várias localidades do município de Magé, nos anos



1970, constataram casos de pessoas que saíam de suas casas para pegarem o trem suburbano, entre quatro e cinco horas da manhã, levando suas marmitas, e que só retornavam às suas casas por volta de nove horas da noite. O desgaste que sofre essa força de trabalho nessas circunstâncias constitui uma deseconomia de aglomeração no que se refere à produtividade do trabalho.

As linhas de metrô e de trens urbanos são escassas na RMRJ e mesmo as que estão em funcionamento, como os trens de subúrbio, apresentam todos os tipos de problemas sobejamente conhecidos. Superlotação e irregularidade de horários são apenas a ponta do “iceberg”. Para os seus usuários o trem, e mais recentemente o metrô representam um grande martírio.

O transporte aquaviário até finais da década de 1980 era realizado por uma empresa estatal

chamada STBG (Serviços de Travessia da Baía de Guanabara) e representava regularidade, segurança, passagens muito mais baratas do que as dos ônibus (de Niterói), pontualidade e eficiência. Serviço bastante satisfatório que fazia jus à classificação de transporte de massa. Ocorre que em fins da década de 1980 a STBG foi privatizada, e de lá até os dias atuais, os preços subiram, equiparando-se às tarifas dos ônibus. Desabou a qualidade dos serviços, a frota desgastou e deixou de ser um meio de transporte

confiável. Razão principal: desinvestimento.

Outro problema sério que castiga a população é o da saúde coletiva. A rede pública está sucateada e é incapaz de atender toda a demanda de uma população que cresce, embora a taxas baixas de crescimento vegetativo, mas que é afetada pelo avanço da morbidade causada pelo aumento e diversificação de doenças. As grandes epidemias que se julgava extirpadas voltam. Outras novas surgem, como é o caso da dengue, que aterroriza todos os ci-

dadãos cômicos de sua gravidade. Até o presente não há vacinas preventivas. As pesquisas científicas caminham mais lentamente do que a velocidade de propagação das doenças. Embora de outra natureza, não se pode negligenciar a mortalidade causada pela violência urbana, que tem afetado, sobretudo, os jovens e as populações mais pobres.

Há falta de unidades básicas de saúde e assemelhados no setor público. A concepção inicial do SUS, que previa funcionamento de forma descentraliza-

da e hierarquizada, baseado em guias de referência e contrarreferência, não foi completamente institucionalizada. Não funciona ou funciona mal. É comum o doente ter de perambular como pária, de uma unidade de saúde a outra, em estado de sofrimento². Há falta de leitos em hospitais e a dificuldade de internação é uma das maiores queixas do usuário. Paradoxalmente assiste-se a sucessivos fechamentos de hospitais da rede privada e, também, da rede pública nos últimos anos³. Há também falta de



profissionais médicos, que o Governo está tentando minimizar importando médicos estrangeiros, inicialmente questionados pelos profissionais brasileiros. Passado o primeiro impacto, a questão caiu no esquecimento. O desatendimento nas grandes cidades continua tal e qual. A insatisfação é generalizada.

O chamado caos urbano é sentido de forma mais visível e concreta no arcabouço da cidade, em suas edificações, vias de circulação, praças, jardins, áreas verdes e afins, entre outros elementos. A RMRJ apostou muito na realização da Copa do Mundo de Futebol no Brasil neste ano de 2014 e dos Jogos Olímpicos em 2016 na expectativa da vinda de recursos monumentais do exterior a fim de custear grandes obras, sobretudo de infraestrutura. Destaque especial para construção de estádios. Isto fez com que governantes de diferentes escalões da República apostassem toda sua influência para trazer estes dois eventos. Isto foi conseguido. Já se encontram em curso várias ações destinadas a gastar tais recursos, inclusive em cidades onde, consagradamente, já se sabe, de antemão, que não haverá público futuramente para lotar tais estádios por falta de tradição no assunto e porque requererão preços elevados de ingressos para sua manutenção.

No Rio de Janeiro, por exemplo, vêm acontecendo remoções de moradores de áreas ao redor do estádio em remodelação, o Maracanã, o que tem gerado muitas insatisfações da parte dos afetados, bem como de setores da população em geral.

Dentre as intervenções na morfologia urbana perceptíveis, dignas de nota, está a renovação

urbana que está sendo implementada na metrópole carioca pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro como na Zona Portuária. São altos investimentos em revitalização e em construções novas. A demolição, embora parcial, do elevador que passava sobre a área portuária, sobre a Praça XV e chegava ao Aeroporto Santos Dumont causou e continua causando transtornos para motoristas, apesar da instituição de vias alternativas. Isto é uma parte desse processo. Os reflexos no trânsito se fazem sentir até na cidade de Niterói e vizinhança, localizadas do outro lado da Baía de Guanabara, à orla oriental, e ligadas pela Ponte Rio-Niterói, que mede 14 km. Isto fez mudar hábitos de parte da população moradora desta Região Metropolitana II. Vários moradores de Niterói, São Gonçalo, Maricá etc. passaram a optar pelo uso das barcas em detrimento de seus carros para evitar os grandes engarrafamentos na Ponte e na Zona Portuária do Rio de Janeiro, área de passagem para quem, saindo da Ponte, se dirigiria ao centro do Rio. Esta mudança de hábito causou explosão de demanda nas barcas, causando transtornos incomuns até então. Embora salutar a mudança para o transporte de massa, o problema é que a CCR (atual companhia que explora o serviço), responsável pela manutenção e investimentos, não atenta para esta necessidade/responsabilidade. O caos no trânsito afeta Rio e Niterói, com reflexos também em São Gonçalo e adjacências. Igualmente, fenômeno semelhante deve ter se instalado ao longo da Avenida Brasil e em municípios da Baixada Fluminense.

Desconfortos grandes tam-

bém atingiram os pedestres, usuários das barcas Rio/Niterói que, desembarcando na Praça XV, antes tomavam o ônibus no mergulhão sob a própria praça, caminhando pouco mais de sessenta metros de distância. Com a demolição do elevador e fechamento do mergulhão (temporário ou não), tais pontos de ônibus foram desativados e redistribuídos para muito longe da Praça XV, exigindo longas caminhadas para acessá-los.

Este processo de renovação urbana está ainda em curso, com ritmo acelerado de obras devido à aproximação da Copa do Mundo de Futebol, cuja partida final e decisiva deverá acontecer no Estádio do Maracanã. Todas as atenções do Mundo estarão voltadas para a cidade do Rio de Janeiro e para o Brasil, valorizando, sobretudo, cada minuto de uso do tempo em TVs.

Para além da Zona Portuária, a cidade do Rio de Janeiro está recebendo outras obras de grande monta. Apesar de sucessivos reajustes nos preços das obras, o ritmo delas tem sido lento. Um exemplo candente pode ser visto no Aeroporto Internacional do Galeão Tom Jobim, porta de entrada de turistas que virão ao Rio a gastar seus dólares. As obras de remodelação do Tom Jobim estão atrasadas e o aeroporto é a prova mais evidente do caos urbano que vivencia a Cidade Maravilhosa: tapumes, ar-refrigerado frequentemente desligado, goteiras, voos cancelados, atrasados, falta de taxis e filas longas. Este quadro parece ser o primeiro grande impacto com que será brindado quem chega ao Rio de Janeiro, sejam turistas ou moradores: falta de um sistema de transporte urbano decente para

receber os viajantes.

Todavia, para as nossas intrépidas autoridades, tudo estaria sob controle. Com as UPPs (Unidades de Polícia Pacificadora), a questão da insegurança do cidadão estaria resolvida. Não se enxerga que a bandidagem está migrando celeremente para os municípios da periferia e deixando o Rio em paz. Paz? E as crackolândias? As balas perdidas que estão ceifando vidas humanas todos os dias? A lista é longa.

O Rio de Janeiro e a RMRJ evidenciam o paradigma do caos urbano no Brasil pós-moderno.

* É professora aposentada da UFF, doutora em Geografia Humana pela USP e livre docente em Geografia Humana e Econômica pela UFF. Foi secretária municipal de educação (1989), vereadora na Câmara Municipal de Niterói (1990-1992), secretária de ciência e tecnologia (1993-99) e coordenadora dos direitos da mulher (2009-2012) da Prefeitura Municipal de Niterói.

1 Recentemente foi realizada uma CPI dos transportes coletivos pela Câmara Municipal de Niterói (RJ) que provou ser o preço justo das passagens um pouco acima de R\$2,00 (dois reais), quando as empresas já praticavam o preço de R\$2,75, só não majorados por conta das grandes manifestações de junho de 2013. O preço já foi reajustado para R\$3,00 em 2014.

2 A esse respeito ver matéria do jornal O GLOBO de 15-4-2014 dizendo: "Idosa enfrenta maratona por atendimento médico em Niterói – Helena Lima da Silva, 88 anos, percorreu 22 km, por cerca de 2h30m, até encontrar serviço médico".

3 Em Niterói, uma cidade de menos de 500.000 habitantes, foram fechados nos últimos decênios: Hospital e Maternidade Santa Rosa, Hospital São Paulo, Hospital Santa Mônica, Clínica Santa Juliana, Clínica Ortopédica Santa Lúcia, CentroCardio. Um dos maiores da cidade, o Hospital Santa Cruz, da Beneficência Portuguesa, está em estado falimentar, fechado há anos.

O transporte mobilizou o Brasil, mas o trânsito continua lento

Junho de 2013 ficará marcado pela entrada do Brasil no circuito das grandes manifestações ocorridas na presente década em várias partes do globo. E o estopim das brasileiras foi a elevação das tarifas no transporte coletivo.

O transporte público urbano é primariamente de competência municipal. Isso significa que cabe à Prefeitura garantir a movimentação intraurbana de seus cidadãos. No Rio de Janeiro, o sistema público de transporte coletivo funciona, atualmente, por regime de concessão – transferência da prestação de um serviço público a empresas privadas com direitos e obrigações definidos contratualmente.

A ebulição de junho teve como desdobramento a tentativa de criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara Municipal carioca sobre o assunto. Entretanto, tal CPI, por diversos interesses – explícitos ou não –, não atingiu o seu objetivo central: o esclarecimento do porque da existência de um sistema de transportes caro, ineficiente e excludente, além das intrincadas e complexas relações entre o Poder Público e as empresas concessionárias.

A relevância do tema, aliada ao resultado frustrante da CPI, motivou o Corecon a instigar o debate sobre esta vital questão urbana no aspecto econômico. Entretanto, sabedor de que as informações do setor de transportes e das empresas de ônibus são, tradicionalmente, de difícil acesso e compreensão, as entidades dos economistas, através do FPO, procuraram em

mandatos de parlamentares municipais afinados ao tema e, principalmente, à postura política do reclamado nas ruas, apoio na presente pesquisa. Encontramos cinco vereadores: Eliomar Coelho (PSOL), Paulo Pinheiro (PSOL), Reimont (PT), Renato Cinco (PSOL) e Teresa Bergher (PSDB). O grupo se intitula Coletivo Rio Transporte e Transparência.

Dadas as inúmeras vertentes da questão, o presente artigo somente abordará a evolução de indicadores, participação das gratuidades e a arrecadação. Em edições vindouras abarcaremos outros fatores, tais como a incidência orçamentária e a estrutura societária das empresas concessionárias.

Não é só pelos vinte centavos – a tarifa na berlinda

Buscamos no movimento dos preços dos componentes associados ao transporte urbano na cidade do Rio de Janeiro a possível explicação da elevação da tarifa de ônibus. O gráfico A é elucidativo:

É possível verificar que a variação do preço do veículo próprio se apresenta, desde 2002, sempre abaixo do índice de inflação do conjunto de preços da economia (Índice de Preço ao Consumidor Amplo - IPCA), e se encontra estabilizada desde 2007. O preço da gasolina também experimentou uma estabilização no mesmo período, decorrente de impacto de desonerações tributárias – assim como no caso dos veículos – e adminis-

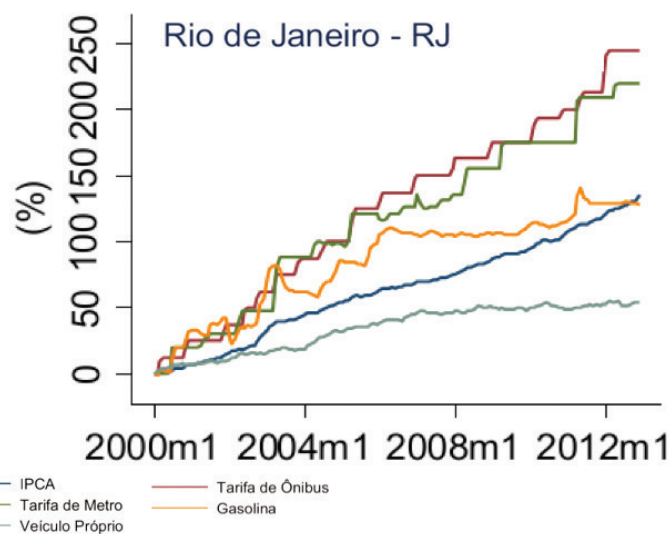
tração dos preços dos combustíveis.

Para exemplificar a consequência do favorecimento do transporte privado, dados do DENATRAN informam que, em 2004, circulavam 80 mil motos na cidade do Rio de Janeiro; já em 2013 são mais de 232 mil (+ 190%). Neste mesmo período a frota de carros cresceu 41%, chegando ao patamar de mais de um milhão e oitocentos mil automóveis. Se tal evolução pode ser associada, por um lado, a um reflexo dos ganhos médios de renda da população, por outro, o estímulo à aquisição de veículos – via desonerações tributárias para a compra de automóveis e congelamento do preço da gasolina (decisões governamentais) pode ter influenciado mais.

Já as tarifas dos transportes públicos caminham no sentido oposto. Tanto a tarifa de ônibus como a do metrô tem tido incrementos reais cada vez maiores, se distanciando do IPCA. Segundo o estudo do IPEA, a população brasileira mais pobre comprometia 13,5% de sua renda com o pagamento de passagens, em 2009. A pesquisa também indicou que dentre os mais pobres, cerca de 30% das famílias brasileiras não efetuavam gastos com tarifas de transporte, demonstrando a exclusão de parte da população deste serviço.

Com relação à evolução da utilização do transporte por ônibus no Rio de Janeiro (dados da Federação das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado - FETRANS-

Gráfico A: Inflação por componentes do IPCA associados a transporte urbano, 2000-2012.



Fonte: Apêndice 1, Nota Técnica IPEA, Tarifação e financiamento do transporte público urbano, 2013.

Gráfico B

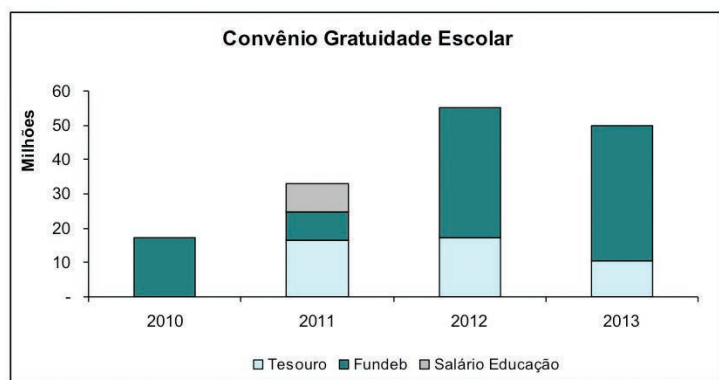
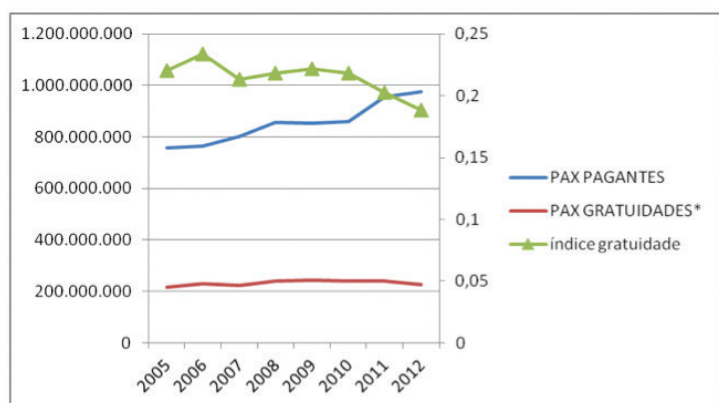


Gráfico C



Fonte: DATABANK FETRANSPOR / RIOÔNIBUS
Notas: *Série começa em 2005

POR), apesar da retomada dos usuários a partir de 2007, o número de passageiros transportados em 2012 (1.200.401.168) se mostrou inferior à marca alcançada em 1991 – 1.390.979.772 de passageiros, entre pagantes e não pagantes. Também conforme o estudo do IPEA, um índice que impacta de forma inversa o cálculo da tarifa é o IPK (índice de passageiros por quilômetro). Este se encontra atualmente reduzido (1,29 em 2012) se comparado ao índice de 1991 (2,49), segundo dados da FETRANSPOR. Hoje, a frota operante e o número de viagens realizadas são maiores do que há duas décadas e, como visto, o número de usuários é inferior.

Caso existisse um índice de mobilidade, este poderia se dar

pela razão entre população residente e viagens realizadas. Em 1991, este índice seria de 0,41; já considerando dados do Censo 2010 (IBGE) e o número de viagens realizadas neste mesmo ano, o índice cai para 0,38. Portanto, poderíamos dizer que o aumento do número de viagens realizadas não reflete uma melhoria na mobilidade dos cariocas, já que a demanda efetiva de cidadãos por viagens foi menos atingida em 2010 do que em 1991.

A exposição acima nos mostra que o aumento da tarifa tem um papel excludente. A análise do IPK demonstra a existência de um círculo vicioso, pois quando o número de passageiros cai, o preço da passagem aumenta e quando a passagem

se torna custosa ao trabalhador, cai o número de passageiros. Ou seja, há uma parcela da população mais pobre que tem sua locomoção limitada. Enquanto isso, através das políticas de desoneração tributária – tanto para veículos, como combustível – existe um claro estímulo ao uso do transporte individual.

A interferência das gratuidades

Ao final do seu mandato, o então prefeito Luiz Paulo Conde instituiu a bilhetagem eletrônica no município através da Lei nº. 3.167/2000, que assegura as gratuidades, já previstas na Lei Orgânica, por meio de cartões eletrônicos.

Em 2006, a FETRANSPOR questionou a constitucionalidade da lei por entender que era preciso indicação de fonte de custeio para as gratuidades pelo concedente. A Justiça acolheu a inconstitucionalidade e tornou *sub judice* a fonte de custeio. Ainda em tramitação, a situação deixa em aberto uma possível “vitória” das empresas de ônibus, podendo culminar após 14 anos em uma dívida municipal.

Por outro lado, abriu-se um debate se as gratuidades já estariam cobertas pelos subsídios dados pelo poder público através de reduções tributárias em ISS, IPVA, PIS e COFINS. Nesse sentido a Procuradoria-Geral da Câmara questiona “a suspensão de uma vantagem social por conta de uma mal demonstrada desvantagem econômica”.

A gratuidade... paga!

No fim de 2010, foi assinado um convênio entre a Secretaria Municipal de Educação (SME) e o Sindicato das Empresas de Ônibus da Cidade do Rio de Janeiro - RIO ÔNIBUS para garantir o transporte de alunos da rede de

ensino. O convênio gerou polêmica quanto à sua legalidade, uma vez que a fonte de custeio indicada foi o FUNDEB – Fundo Nacional da Educação Básica, apesar de que em suas atribuições sejam permitidos a aquisição de ônibus escolar e o pagamento de passagens¹. Mas a defesa do convênio feita pelo Poder Executivo tem outra alegação: o controle da frequência escolar pelo Rio Ônibus.

O plano de aplicação de recursos do convênio, em 2013, demonstrou que o maior custo foi com passagens, pouco mais de R\$ 51 milhões (93%). A tabela 1 detalha a distribuição dos recursos, não sendo possível, porém, identificar o custo do controle de frequência.

De acordo com os dados, se todos os alunos matriculados na rede em 2013 (489.645 alunos, já excluídos os alunos que usam o *Ônibus da Liberdade* – vide box) usassem os cartões de gratuidade, o custo de cada aluno seria de R\$ 0,56 por dia, chegando a R\$ 270 mil por dia letivo. Mas não há controle sobre o quantitativo daqueles que realmente usam!

Após os questionamentos quanto ao uso de recursos do FUNDEB, a SME firmou um novo contrato com o RIO ÔNIBUS em 2012, indicando o Tesouro como fonte, mas não excluiu aquela fonte da execução orçamentária. O gráfico B elucida a composição dos recursos por fonte.

Cabe ressaltar que o Tribunal de Contas do Município (TCM) questiona a legalidade dessa subvenção baseada no controle da frequência, através do transporte escolar pela origem dos recursos. Em 2011, parte do valor do convênio (R\$ 8,219 milhões) foi paga com recursos do salário educação. Enfim, a legalidade do convênio se encontra *sub judice*. E na hipótese de ser considerado que não havia necessidade do repasse para a con-

venhada, ou não haja fundamentos técnicos para justificar a despesa, os valores utilizados do FUNDEB para cobertura dos convênios seriam indevidos, havendo, então, a necessidade de ressarcimento do valor de R\$ 37,612 milhões para o exercício de 2012, segundo o TCM. O total de dinheiro ressarcido do fundo, entre 2010 e 2013, seria de aproximadamente R\$ 102,6 milhões, do total de R\$ 160 milhões.

Ônibus da liberdade

O município possui um projeto complementar de transporte chamado Ônibus da Liberdade, que atende alunos da rede pública quando a oferta de transporte é precária ou inexistente. Segundo o site da SME, são atendidos 70 mil estudantes de 238 unidades escolares da Zona Oeste. O custo deste projeto entre 2004 e 2014 foi de R\$ 436² milhões, ou R\$ 44 milhões por ano.

Tabela 1

Plano de Aplicação de Recursos em 2013	Custo	Custo/aluno	
		Anual	Diário
Emissão de cartão	320.000,00	0,65	0,00
Custo, manutenção e instalação de equipamentos	1.662.717,96	3,40	0,02
Sistema de telefonia	77.832,00	0,16	0,00
Gestão	1.560.000,00	3,19	0,02
Passagens	51.379.450,80	104,93	0,52
Estimativa de Custo Total	55.000.000,76	112,33	0,56

Fonte: DCM de 13/06/2013 e site SME.

No restante da cidade, atendida pelo Rio Card escolar, o custo anual atinge o valor de R\$ 53 milhões. Logo, a soma dos dois projetos custa aos cofres públicos R\$ 97 milhões.

Mesmo assim, não se pode deixar de considerar que as “gratuidades” são um fator na composição do custo e, conseqüentemente, na definição da tarifa. O gráfico C apresenta a sua evolução *vis-à-vis* os pagantes.

Em 2006 a participação das gratuidades era de 23,4%. A partir daquele ano o número de passageiros

pagantes aumentou e, em 2012, a porcentagem de passageiros que exercem o direito da gratuidade caiu para 18,9%. Então, o aumento da tarifa não se justifica por esse fator.

Cabe ainda acrescentar que as empresas de ônibus têm um tratamento diferenciado na tributação, elucidado a seguir.

A arrecadação

As receitas do município do Rio de Janeiro praticamente dobraram de valor entre 2009 e 2013: de R\$ 11,7 bilhões atingiram R\$ 21,8 bilhões. Já o ISS é o maior item individual da receita e o seu peso alcança 22% do total arrecadado no período, tendo um crescimento em torno de 70% (2009, R\$ 2,8 bilhões e 2013, R\$ 4,8 bilhões), menor, portanto, que a elevação do total das receitas. Um dos motivos está na redução da alíquota para 0,01% das concessionárias de transportes públicos rodoviários, conforme determinou a lei nº 5.223/2010. Em consequência, entre 2011 e 2013, mais de R\$ 152 milhões deixaram de ser arrecadados. Nesse ritmo, em 2016 a renúncia fiscal chegará ao montante de R\$ 332 milhões, ou R\$ 55 mi-

lhões/ano, ilustrado pelo gráfico D.

Observamos, por fim, que a soma do pagamento das gratuidades com o “desconto” de ISS para empresas de ônibus totaliza uma transferência em torno de R\$ 150 milhões anuais.

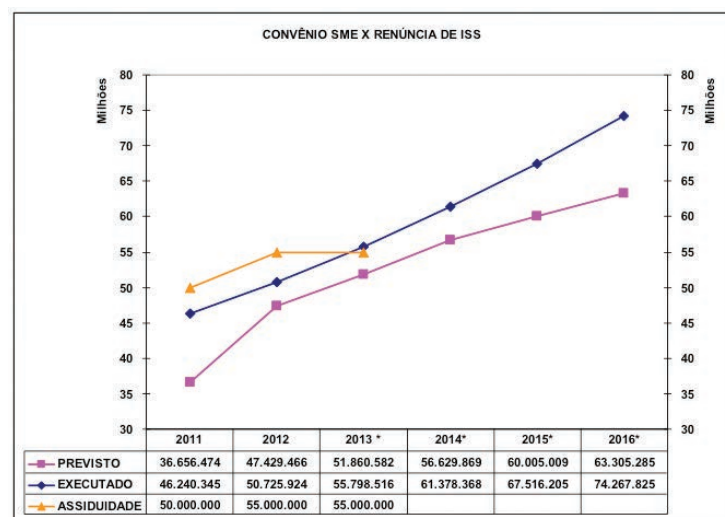
Considerações finais

Embora o estudo sobre transportes ainda esteja no seu início, já encontramos sinalizações bastante preocupantes quanto à efetividade da política pública implementada. O favorecimento do Estado brasileiro ao transporte individual privado (desde primórdios da ditadura de 1964) juntamente com a elevação de tarifas estão contribuindo para uma imobilidade dos mais pobres. Todavia, o beneplácito do Poder Público Municipal com os empresários cariocas do setor faz com que estes recebam recursos financeiros da sociedade muito além das passagens pagas por uma parcela cada vez menor da população.

1 <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-perguntas-frequentes>

2 Valor liquidado de todos os contratos, deflacionados ao IPCA-E fevereiro de 2014, através de tabulações especiais feitas pelo FPO.

Gráfico D



Fonte: Anexo de Metas Fiscais - LOAs 2009 a 2014 e Pareceres Prévio do TCMRJ; * valores projetados considerando a variação entre os anos anteriores.

FÓRUM POPULAR DO ORÇAMENTO – RJ (fprioridejaneiro@gmail.com 2103-0121 e 2103-0120)

Coordenação: Econ. Luiz Mario Behnken. Assistentes: Est. Karina Melo, Est. Mariana Vantine e Est. Monique Assis.

Esta matéria contou com a colaboração dos seguintes assessores parlamentares: Izabel Barbosa Lima (Gab. Ver. Eliomar Coelho), João Tapioca (Gab. Ver. Paulo Pinheiro), Pâmela Matos (Gab. Ver. Reymont), Priscilla Moreira dos Santos (Gab. Ver^a. Teresa Bergher) e Talita Araujo (Gab. Ver. Renato Cinco).

Macroeconomia Neoclássica



Fabio N. P. de Freitas*

No final do século XIX, a revolução marginalista levou à ascensão da escola neoclássica como a nova corrente dominante. Houve ruptura com a economia política clássica do ponto de vista da teoria dos preços relativos e da distribuição de renda. A visão neoclássica sobre o funcionamento do mecanismo de mercado é caracterizada pela noção de escassez e pelo princípio da substituição. Esta visão encontra sua expressão analítica no modelo neoclássico de equilíbrio geral competitivo. Neste modelo, a dotação de fatores, as preferências dos consumidores e a tecnologia são consideradas variáveis exógenas. Com base nestas variáveis, seriam determinados simultaneamente, em condições de equilíbrio entre oferta e demanda em cada mercado, os preços relativos dos produtos e dos fatores de produção (i.e., a distribuição funcional da renda), de um lado, e as quantidades produzidas de produtos e utilizadas de fatores, de outro. Em equilíbrio geral, os fatores de produção seriam plenamente empregados e os preços relativos refletiriam – diretamente, no caso dos preços dos fatores, e indiretamente, no caso dos preços dos produtos – a escassez relativa dos fatores.

O sistema de preços afetaria as decisões das firmas maximizadoras de lucro e dos consumidores maximizadores de utilidade, promovendo a alocação dos fatores de produção. A relação entre

os preços relativos e as decisões das firmas e dos consumidores seria regulada pelo o que Alfred Marshall denominou princípio da substituição. Na teoria neoclássica, o princípio da substituição explica a tendência da economia ao pleno emprego dos fatores. Supondo dois fatores de produção (trabalho e capital de qualidade homogênea) e pleno emprego, o aumento na dotação de trabalho causaria excesso de oferta de trabalho, mantidos os preços relativos. A concorrência no mercado de trabalho reduziria a taxa de salário real e, portanto, colocaria em movimento dois mecanismos de substituição.

Por um lado, segundo o mecanismo de substituição direta (ou tecnológica), a queda da taxa de salário real induziria as firmas a substituírem processos de produção mais intensivos em capital por processos mais intensivos em trabalho, o que aumenta a demanda por trabalho e contribui para absorção da força de trabalho adicional. Por outro lado, a queda do preço relativo do trabalho afetaria os custos relativos das mercadorias que usam trabalho de forma intensiva relativamente ao custo de produção das demais mercadorias. Dada a concorrência, os preços relativos das mercadorias mais intensivas em trabalho cairiam e, portanto, os consumidores responderiam a essa mudança substituindo cestas de produtos intensivos em capital por cestas de produtos intensivos em trabalho. Essa mudança da composição do consumo final da economia, ou seja,

mecanismo de substituição indireta (ou no consumo), causa aumento na demanda por trabalho, pois cada unidade do fator capital, plenamente empregado, transferida da produção de produtos intensivos em capital para a fabricação de produtos intensivos em trabalho requer quantidade maior de trabalho. Portanto, por intermédio dos dois mecanismos de substituição, a queda do preço relativo do trabalho conduziria a um aumento da demanda por trabalho e contribuiria para a absorção da oferta adicional de trabalho. A queda da taxa de salário real persistiria enquanto houvesse excedente de mão de obra e, dessa maneira, a operação do sistema de preços e dos mecanismos de substituição faria a economia tender novamente para uma situação de pleno emprego dos fatores de produção.

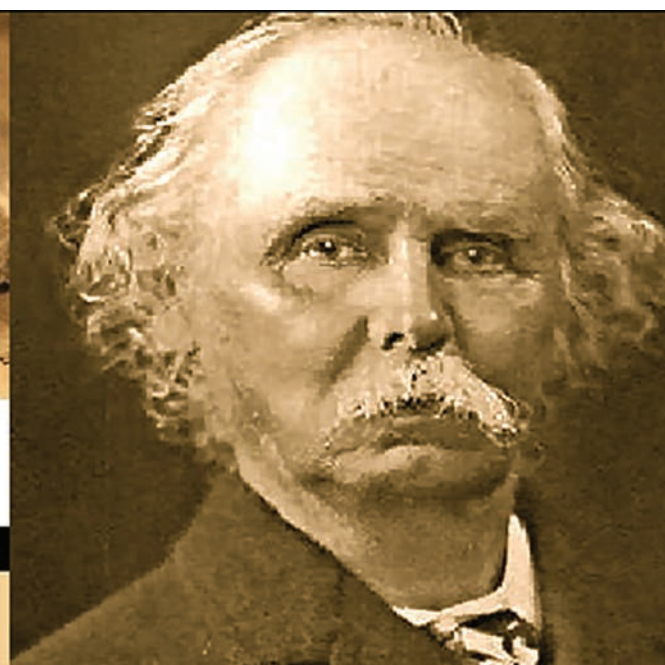
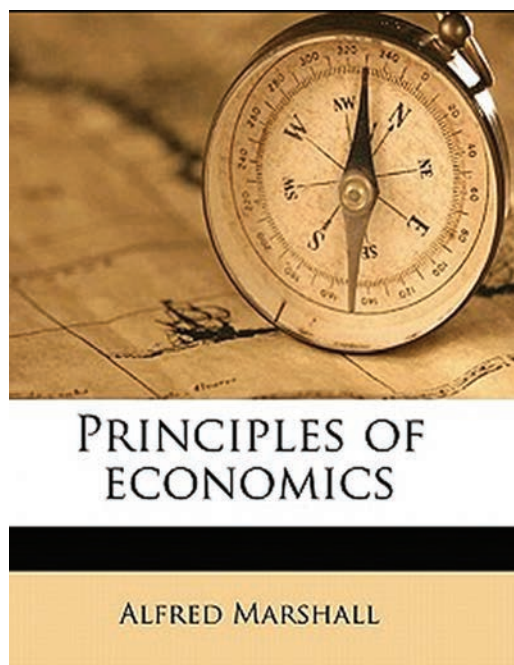
A tendência ao pleno emprego de todos os fatores de produção, bem como a ideia de determinação simultânea de preços relativos e quantidades presente no modelo neoclássico, contrasta com as ideias presentes na economia política clássica. De fato, na teoria neoclássica o modelo de equilíbrio geral provê não apenas explicação para a determinação dos preços relativos das mercadorias e da distribuição de renda, como também uma teoria para o nível de produto, determinado em condições de equilíbrio geral, pelo pleno emprego dos fatores de produção, sendo, portanto, um produto de pleno emprego.

O modelo de equilíbrio geral

ssica Pré-Keynesiana

funcionaria em uma economia não monetária, visto que o produto de pleno emprego é totalmente determinado por fatores não monetários (dotação de fatores, preferências e tecnologia). Na economia monetária, supõe-se que o produto de pleno emprego permaneça sendo referência para a explicação do nível de produto no longo prazo, enquanto o nível geral de preços e demais grandezas nominais seriam determinados por fatores monetários, caracterizando a neutralidade da moeda no longo prazo na tradição neoclássica.

A visão predominante entre os autores pré-keynesianos era de que o nível geral de preços seria determinado pela teoria quantitativa da moeda (TQM). Porém, em contraste com visão da ortodoxia ricardiana, a TQM da abordagem neoclássica fornece explicação para o comportamento do nível geral de preços no longo prazo. Na ortodoxia ricardiana, a TQM tem o papel de explicar o nível de preços no curto prazo, enquanto que no longo prazo o nível de preços é determinado pelos custos relativos de produção da moeda mercadoria. Irving Fisher e Alfred Marshall – dois dos principais autores neoclássicos responsáveis pelo desenvolvimento da TQM – consideravam que os metais preciosos eram muito duráveis e, portanto, o estoque existente desses metais era grande em relação ao seu fluxo anual de produção. Dessa maneira, o preço relativo dos metais preciosos (e, logo, o nível de preços das mercadorias) seria regula-



do pelas suas condições de oferta e demanda em termos de estoque e, dessa maneira, não manteria uma relação direta com seus custos de produção.

A contribuição de Marshall foi a que exerceu influência mais forte e duradoura sobre o desenvolvimento futuro da teoria macroeconômica. De fato, sua contribuição deu origem à versão de Cambridge da TQM, que posteriormente foi desenvolvida principalmente por Arthur Cecil Pigou. Essa versão é apresentada em termos de oferta e demanda pelo estoque de moeda. A oferta de moeda seria dada exogenamente por um agregado monetário restrito (notas conversíveis e moedas metálicas) que exclui os depósitos bancários de sua definição, de modo que:

$$M^o = \bar{M}$$

Por outro lado, a especificação da demanda por moeda envolve o uso do conceito de demanda por encaixes monetários reais, que seria uma função positiva do nível de produto real (Y), conforme segue:

$$\frac{M^D}{P} = kY$$

Sendo que M^D é a demanda por moeda em termos nominais, k é a razão entre encaixes reais de moeda e o produto real. A variável k ocupa o lugar da tradicional velocidade de circulação da moeda e é determinada por fatores comportamentais relacionados com a conveniência (utilidade) de manutenção de saldos monetários para fazer frente aos descasamentos temporais entre receitas e despesas monetárias das firmas e dos consumidores. A variável k também é determina-

da por fatores institucionais, como o grau de intermediação bancária. Já o nível de produto real é determinado no longo prazo pelas variáveis exógenas do modelo neoclássico de equilíbrio geral: preferências, tecnologia e a dotação de fatores.

No equilíbrio de longo prazo, o k de Cambridge e o nível de produto são determinados independentemente do nível geral de preços e da oferta de moeda. Assim, do equilíbrio entre oferta e demanda por moeda obtemos uma teoria para a determinação do nível geral de preços no longo prazo, que seria determinado conforme a equação abaixo:

$$P = \frac{\bar{M}}{kY}$$

Dessa equação deriva-se a proposição de que a expansão (contração) da oferta de moe-

da levaria *ceteris paribus* à elevação (redução) do nível de preços. Porém, na versão de Cambridge a oferta de moeda não inclui os depósitos bancários, de modo que a tendência de preços no longo prazo poderia ser influenciada pela tendência ao aprofundamento da intermediação bancária, captada por uma tendência de queda do k que contribuiria para o aumento do nível de preços. Logo, na versão de Cambridge da TQM a tendência de longo prazo do nível de preços seria explicada tanto por mudanças na oferta quanto na demanda por moeda.

No curto prazo, tanto Marshall como Pigou admitiam a possibilidade de interações entre o nível de preços, a oferta monetária, o k de Cambridge e o nível de produto real. O k de Cambridge poderia mudar em função do ciclo de crédito bancário e da confiança dos agentes nos negócios e no sistema bancário, o que contribuiria para a propagação de choques de oferta. O nível de produto real poderia desviar temporariamente do nível de longo prazo, dada a hipótese de que, no curto prazo, os salários nominais seriam rígidos. Neste caso, uma variação pró-cíclica do nível de preços levaria a uma variação anticíclica dos salários reais. Esta, por sua vez, levaria, por intermédio dos mecanismos de substituição, à variação pró-cíclica no nível de emprego. Por fim, dada a tecnologia, as variações no nível de emprego provocariam alterações na mesma direção do nível de produto real. Assim, no curto prazo, fatores monetários poderiam gerar flutuações no nível de produto real e no emprego. No longo prazo, entretanto, os



Knut Wicksell

salários nominais seriam flexíveis, de modo que essas flutuações, embora recorrentes, se dariam em torno do equilíbrio de longo prazo, mantendo-se o resultado da neutralidade da moeda como uma tendência de longo prazo.

Knut Wicksell foi outro autor neoclássico cujas contribuições tiveram influência duradoura. Wicksell era crítico da TQM em sua versão tradicional, que, segundo o autor, só forneceria explicação plausível para o comportamento do nível de preços em economias com baixo grau de intermediação bancária. Era também crítico da ideia de que o nível de preços seria regulado no longo prazo pelas condições de custos de produção das mercadorias. Para ele o comportamento do nível geral de preços envolve necessariamente a conexão entre o mercado monetário/financeiro e o mercado de bens.

A conexão entre o mercado de bens e o mercado monetário/financeiro seria mediada pela relação entre a taxa de juros de mercado – aquela fixada pelos bancos em suas operações de crédito – e a taxa natural de juros – aquela

associada ao equilíbrio de longo prazo (de pleno emprego) obtido a partir do modelo neoclássico de equilíbrio geral e seus determinantes básicos: preferências, tecnologia e dotação de fatores. Se a taxa de juros de mercado é menor (maior) do que a taxa natural há excesso de demanda (oferta) no mercado de bens (i.e., o investimento é menor (maior) do que a poupança de pleno emprego da economia) e o crédito bancário estaria aumentando (contraindo). O excesso de demanda (oferta) no mercado de bens pressionaria positivamente (negativamente) o nível geral de preços. Essa pressão permaneceria enquanto as taxas de juros de mercado e natural divergissem, o que poderia levar ao processo cumulativo de mudanças nos preços.

Em uma economia fechada e de crédito puro (i.e., economia em que todas as transações são efetuadas via setor bancário), o processo cumulativo poderia continuar indefinidamente, pois os bancos poderiam manter suas taxas de empréstimo diante tanto da expansão como da contração continuada do crédito. Portanto, apenas a ação da autoridade monetária poderia estabilizar o nível de preços via regulação da taxa de juros. Todavia, para economias abertas baseadas no padrão ouro como as da época em que Wicksell escreveu, as reservas bancárias impõem limite ao processo cumulativo. A expansão (contração) creditícia que acompanha o aumento (a redução) de preços encontra limite na perda (no acúmulo) excessiva de reservas bancárias. Consequentemente, os bancos aumentam (reduzem) a taxa de juros de mercado, elimina-se o excesso de demanda (oferta)

agregada e interrompe-se a mudança do nível de preços.

Segundo Wicksell, as flutuações no nível de preços estariam também relacionadas com a ocorrência de choques reais – mudança nas dotações dos fatores, na tecnologia e nas preferências – que afetariam a taxa natural de juros. Com intermediação bancária significativa, caso os bancos mantivessem a taxa de juros de mercado no seu patamar anterior ao choque, a taxa de juros de mercado seria diferente da taxa natural, e isso provocaria a instabilidade do nível de preços. Assim, aumento (redução) da taxa natural de juros elevaria (reduziria) o nível de preços. Posteriormente, como vimos acima, a elevação (redução) do nível de preços seria acompanhada por aumento (redução) da taxa de juros de mercado. Dessa maneira, seria observada uma correlação positiva entre o nível de preços e a taxa de juros, algo que era corroborado pela evidência empírica disponível na época. Assim, embora possa ser influenciada no curto prazo por fatores monetários, a taxa de juros seria determinada no longo prazo por fatores reais. As economias capitalistas seriam caracterizadas pela neutralidade da moeda no longo prazo.

Bibliografia sugerida

- Laidler, D. *The Golden Age of the Quantity Theory: the development of neoclassical monetary economics 1870-1914*. Nova York: Philip Allan, 1991.
- Milgate, M. *Capital and Employment: a study of Keynes's economics*. Londres: Academic Press, 1982.
- Wicksell, K. "The Influence of the Rate of Interest on Commodity Prices", em: In: Lindahl, E. (ed.). *Selected Papers on Economic Theory*. Cambridge: Harvard University Press, (1898), 1958.

* É professor do IE-UFRJ.