



Revista de Administração Pública - RAP

ISSN: 0034-7612

rap@fgv.br

Escola Brasileira de Administração
Pública e de Empresas
Brasil

de Almeida Pinto, Fernanda; Araujo Misoczky, Maria Ceci; Kruter Flores, Rafael
A produção social da organização do transporte coletivo urbano rodoviário de Porto
Alegre — 2012-14

Revista de Administração Pública - RAP, vol. 51, núm. 3, mayo-junio, 2017, pp. 348-368
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241051210003>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

A produção social da organização do transporte coletivo urbano rodoviário de Porto Alegre — 2012-14

Fernanda de Almeida Pinto

Universidade Federal do Rio Grande do Sul / Programa de Pós-Graduação em Administração
Porto Alegre — RS / Brasil

Maria Ceci Araujo Misoczky

Universidade Federal do Rio Grande do Sul / Escola de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração
Porto Alegre — RS / Brasil

Rafael Kruter Flores

Universidade Federal do Rio Grande do Sul / Escola de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração
Porto Alegre — RS / Brasil

Este artigo analisa a produção social do transporte coletivo urbano rodoviário de Porto Alegre tendo como referência a teoria da produção social (TPS) proposta por Carlos Matus, que explica como a realidade social é produzida por atores que atuam sob condicionamentos e restrições. O estudo analisa interpretativamente dados secundários a partir das categorias da TPS. Considerando os fatos sociais que resultaram em acumulações e na alteração da regra do jogo, bem como os atores sociais envolvidos, sua motivação e recursos que mobilizam, evidencia-se a relevância das ações do Bloco de Lutas pelo Transporte Público no processo de produção social analisado. Destacam-se, também, as contribuições da TPS para analisar as políticas públicas como parte de um processo de interação entre atores sociais, localizados no aparelho de Estado e fora dele.

Palavras-chave: teoria da produção social; transporte público; Porto Alegre; Carlos Matus; Bloco de Lutas pelo Transporte Público.

La producción social de la organización del transporte urbano por autobuses de Porto Alegre — 2012-14

Este artículo analiza la producción social del transporte colectivo urbano por autobuses en Porto Alegre tomando como referencia la teoría de la producción social (TPS) propuesta por Carlos Matus, que explica como la realidad social es producida por actores que actúan bajo condicionamientos y restricciones. El estudio analiza interpretativamente datos secundarios a partir de las categorías de la TPS. Considerando los hechos sociales que resultaran en acumulaciones y en la alteración de la regla del juego, así como los actores involucrados, sus motivaciones y los recursos que movilizan, el trabajo evidencia la relevancia de las acciones del Bloque de Luchas por el Transporte Público en el proceso de producción social analizado. Destaca, también, las contribuciones de la TPS para analizar políticas públicas como parte de un proceso de interacción entre actores sociales, localizados en el aparato del Estado y fuera de él.

Palabras clave: teoría de la producción social; transporte público; Porto Alegre; Carlos Matus; Bloque de Luchas por el Transporte Público.

The social production of the organization of the public bus system in Porto Alegre — 2012-14

This paper analyses the social production of the public bus service in Porto Alegre, taking the Theory of Social Production (TSP) by Carlos Matus as reference. TSP explains how social reality is produced by actors acting under certain conditions and restrictions. Secondary data is interpretatively analyzed using categories from TSP. Considering social facts that resulted in accumulations and changes to the rules of the game, as well as the social actors involved, their motivations and the resources they mobilize, the study demonstrates the relevance of the Public Transport Struggle Front in the process of social production under analysis. It also highlights the contributions of TSP in the analysis of public policies as part of a process of interaction between social actors, located both within and outside the State apparatus.

Keywords: theory of social production; public transport; Porto Alegre; Carlos Matus; Public Transport Struggle Front.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612158146>

Artigo recebido em 28 dez. 2015 e aceito em 9 jan. 2017.



1. INTRODUÇÃO

A Teoria da Produção Social (TPS), desenvolvida por Carlos Matus (1997), explica como a realidade social é produzida por atores sociais detentores de projetos e capacidades que atuam sob determinados condicionamentos e restrições. Trata-se de uma abordagem processual que tem como referência central o agir em situações de poder compartilhado. Ainda que tenha sido formulada como suporte para um método de planejamento (o planejamento estratégico situacional), a TPS tem sido usada, por alguns poucos autores, como referencial para a análise de políticas públicas (ver, por exemplo, Misoczky, 2002; Rosa Filho, 2007; Costa e Goulart, 2011).¹ Esse foi o caminho percorrido no estudo do qual se originou este artigo. Seu objetivo foi analisar a produção realizada pelos atores sociais interessados na disputa pela organização do transporte coletivo urbano rodoviário de Porto Alegre.

A partir de 2012, o Bloco de Lutas pelo Transporte Público (Bloco) produziu uma série de fatos que repercutiram na organização desse setor. O Bloco é “composto por diversas organizações unidas pela luta contra o aumento da passagem e por um transporte coletivo público e popular de qualidade em Porto Alegre” (Bloco de Lutas pelo Transporte Público, 2014a). No processo aqui analisado, como será visto, o Bloco constituiu-se como ator relevante, introduzindo na agenda pública o tema da organização do transporte público e problemas relacionados com o cálculo tarifário, com a inexistência de contratos, com a ausência de licitação, com a participação dos usuários, com a qualidade do serviço prestado e com a margem de lucro das empresas. O ano de 2014 se encerrou com o processo de licitação da concessão do transporte público em situação de impasse² e com uma tendência à desorganização do Bloco. Por esses motivos, o período selecionado para análise foi 2012-14. Já o critério para escolher os principais fatos do período foi seu significado para o jogo social. Seguimos, ao adotar essa expressão, a proposição de Matus (1996) segundo a qual a analogia com o jogo é possível porque “a realidade social mostra, constantemente, como os indivíduos e as organizações lutam para abrir o próprio caminho, perseguindo objetivos que, às vezes, são complementares aos outros e que, outras vezes, são conflitivos” (Matus, 1996:31).

Antecipando uma possível crítica por realizarmos este trabalho tomando apenas a obra de um autor como referência, justificamos afirmando que uma contribuição subsidiária é precisamente lembrar a existência e qualidade desse autor latino-americano que se dedicou a pensar a administração pública e o governo levando em consideração as particularidades de nossas formações sócio-econômico-históricas e defendendo a necessidade de tecnologias de gestão que correspondam às especificidades destas organizações.³

¹ Encontram-se outras aplicações das proposições de Carlos Matus no contexto brasileiro, como localizamos em pesquisa realizada no Portal Periódicos Capes. As publicações a que nos referimos são: Soares e Silva (2011); Alves (2008); Vasquez e Prado (2013); Chrispino, Bayma e Rezende (2014); Mattos (2010); Rivera (2011); Kopf e Hortale (2005); Dias e colaboradores (2012); Santana e colaboradores (2014); Lana e Gomes (1996); Adriano e colaboradores (2000); Tonini (2005); Vieira (2012); Roese (2012); Andretich (2008); Gonçalves e Placo (2007); Dias (2002); Echeverria (2004); El-Warrak (2008); Carazzato (2000) e Spinelli (2012).

² Finalizado apenas em outubro de 2015 com vigência prevista para abril de 2016. Nas conclusões serão apresentadas informações sobre os termos da concessão.

³ Nos últimos anos seu pensamento vem sendo utilizado para atividades de consultoria por algumas organizações não governamentais em vários países da América Latina (inclusive no Brasil) que realizam um sincretismo das proposições de Matus com ideias gerencialistas. Essas proposições se afastam dos fundamentos epistemológicos e políticos da obra do autor, ainda que sejam muito atrativas desde uma perspectiva mercadológica. Também desconsideramos interpretações que injustificadamente o definem como um autor na direção do pós-modernismo (Fortis, 2010).

O termo “organização” é utilizado no sentido processual de “ato de organizar”. Portanto, não nos referimos à estrutura do setor ou das linhas ofertadas, mas à dinâmica social que define as características dessa política pública como síntese indeterminada das relações entre atores sociais.

Na sequência se encontram uma breve apresentação da TPS, seguida de itens contendo informações sobre os procedimentos adotados na pesquisa; informações sobre a regra básica vigente no início de 2012 e dos atores sociais que produziram fatos sociais no período abordado; a análise desses fatos, as motivações e os recursos utilizados pelos atores; uma síntese das relações de cooperação e conflito que estabeleceram no decorrer do fluxo de produção; e, finalmente, as conclusões.

2. TEORIA DA PRODUÇÃO SOCIAL

Carlos Matus, chileno, ministro do governo Allende e consultor da Cepal, desenvolveu uma teoria do processo de produção social realizado por atores em relação para fundamentar seu método de planejamento. Essa proposição teórica tem grande potencial para a análise da produção de políticas públicas, tomando-a como um processo dinâmico e conflitivo e rompendo com a usual abordagem estruturalista e compartimentalizadora. Além disso, permite compreender situações nas quais atores sociais desprovidos de recursos de poder oriundos ou legitimados pelo aparelho de Estado influem decisivamente nos acontecimentos.

Para facilitar a compreensão desse referencial em uma apresentação sintética como a que segue, começamos pelo conceito de ator social que remete à valorização da ação e à recusa da existência de meros “agentes reduzidos a comportamentos reativos e mecânicos”, como encontramos nas interpretações estruturalistas. Os atores são “os motores da mudança”, aqueles que “declaram as insatisfações, que processam ou ignoram as teorias para entender a realidade em que vivem; acumulam vontades, valores, preconceitos, ideologias, poder de mudança e capacidades”. São eles que “criam visões diferenciadas”, que “se rebelam contra o evitável e geram conflito”, que “lutam pelo poder e governam no âmbito particular de seus domínios”. Além disso, “são portadores e, às vezes, criadores de ideia” (Matus, 1996:203). Na definição que seguimos, o ator social para ser analisado como tal deve preencher alguns requisitos: (a) agir de modo criativo; (b) ter um projeto que orienta sua ação, “mesmo que seja incoerente, errático ou parcial”; (c) controlar uma parte relevante dos recursos críticos do jogo no qual está interessado e, portanto, “ter força e capacidade para acumular ou desacumular força e, portanto, de produzir fatos sociais”; (d) participar do jogo, “não ser mero analista ou observador”; (e) ter uma organização “que lhe permita atuar com o peso de um coletivo razoavelmente coerente” ou, no caso de ser uma personalidade, ter “presença estável” atraindo, com suas ideias, uma coletividade social”; (e) ser “um produtor de atos de fala e de jogadas” (Matus, 1996:204).

O processo de produção social, por sua vez, é “uma rede de práticas humanas históricas por meio das quais os seres humanos, a partir do seu estado biológico, transformam-se em pessoas e atores”, [...] “nesse processo as pessoas e atores são ao mesmo tempo produto e produtores” (Matus, 2005:275).

Os fatos e coisas “são uma criação não apenas por constituírem acontecimentos e objetos produzidos pelo esforço humano, mas também porque acreditamos que eles existem e, em virtude de um acordo social, são-nos úteis no jogo social” (Matus, 2005: 272). Em síntese: (a) “todas as funções dos objetos que compõem o mundo são atribuídas ou impostas” pelos seres humanos; (b) algumas funções atribuídas são criadas para o uso que os seres humanos lhes dão; (c) algumas funções são naturais, como as fisiológicas; (d) algumas, como a linguagem, são de um tipo especial que simboliza

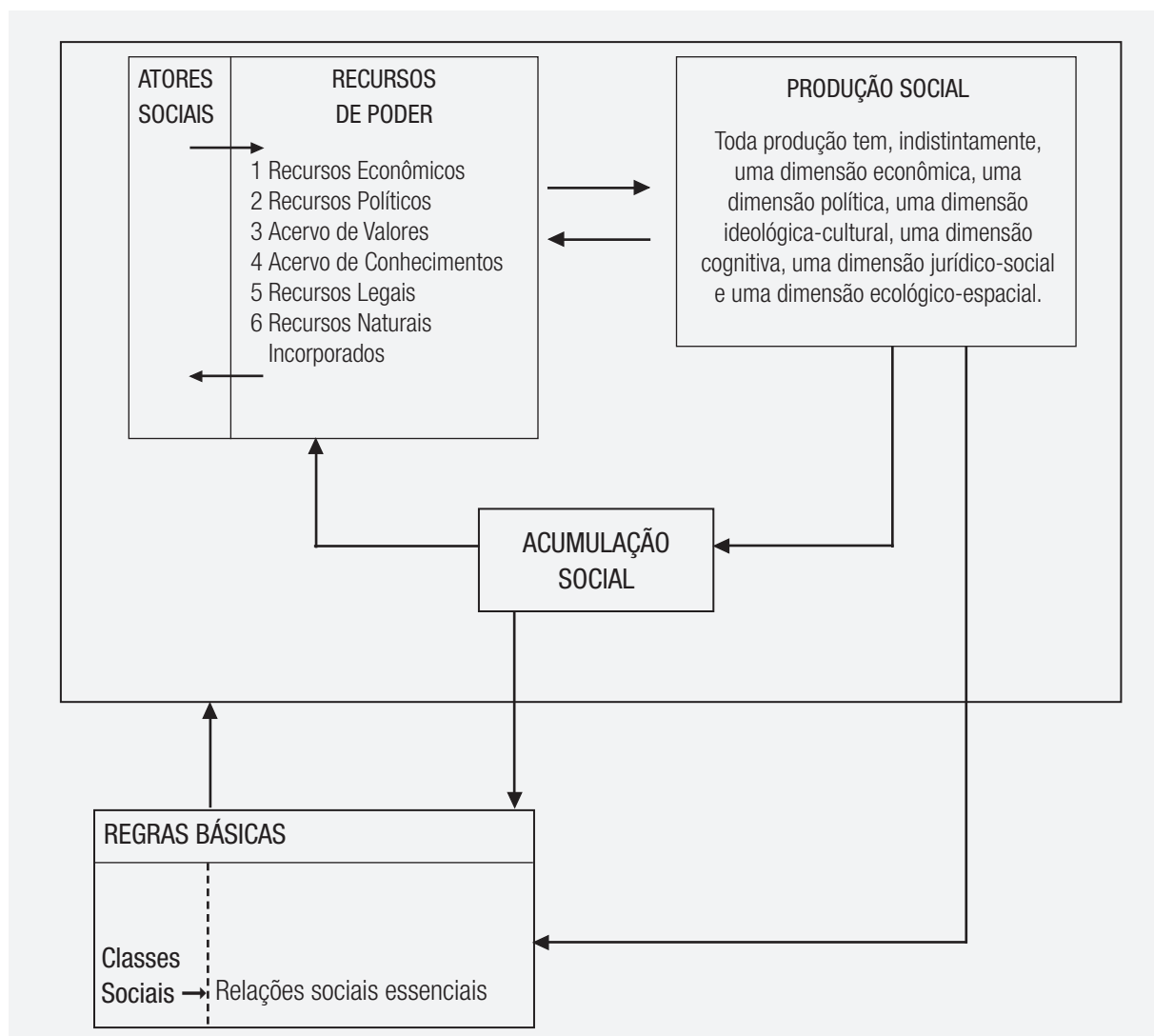
e representa; (e) “os fatos coletivos constituem a produção das instituições”; (f) “os fatos coletivos organizados constituem a produção das organizações” (Matus, 2005:278). A referência que fundamenta essas proposições se encontra no esforço de Searle (1995)⁴ em busca da ontologia que subjaz às relações sociais cotidianas. Para tanto, ele analisa objetos especiais, poderes, funções, acontecimentos, estados e relações que pertencem à esfera das instituições. Sua conclusão, opondo-se ao conceito de ação coletiva do individualismo metodológico, é que toda a realidade social e institucional pode ser explicada por meio de três noções: a atribuição de funções; a intencionalidade coletiva; e as regras constitutivas.

Matus (2005), ao se apropriar da obra de Searle (1995), enfatiza que as regras, além de serem um produto social, são um espaço de possibilidades dentro do qual cada ator pode guiar sua ação com relação aos outros. Há, entre elas, uma espécie de hierarquia: (a) as regras macroconstitutivas definem as normas que asseguram um mínimo de liberdade e um mínimo de igualdade; entre esses mínimos há um espaço de regulação ideológica; (b) as regras constitutivas criam instituições e organizações; e (c) as regras reguladoras pautam as atividades das duas anteriores. Em decorrência, a produção social é realizada na “competição entre desiguais” e está sujeita “a regras que, por seu caráter histórico cumulativo, ao mesmo tempo que impedem o caos no processo, servem para regulamentar as vantagens adquiridas por uns em detrimento de outros”. Ou seja, “as regras do jogo são desiguais” e a “liberdade dos jogadores” é “mais ampla ou mais restrita de acordo com as desigualdades iniciais consagradas e toleradas pelas regras do jogo social” (Matus, 2005:281).

A produção social corresponde a um circuito (figura 1) em que toda a ação realizada por um ator social supõe, inevitavelmente, o uso de recursos críticos para o que se encontra em disputa. Os tipos de recursos podem ser, *a priori*, classificados em: recursos políticos; recursos econômicos; acervo de valores; acervo de conhecimentos; recursos organizacionais. Como as relações sociais comportam a ação criativa, em cada processo de produção haverá recursos críticos coerentes com esse processo e, portanto, outros recursos poderão ser identificados como relevantes para a disputa e, portanto, para a análise. No circuito, a produção social reverte ao ator-produtor como acumulação social (ou desacumulação) de novos recursos ou capacidades de ação (Matus, 2005:283).

No jogo social, a ação do ator corresponde às suas capacidades (recursos críticos que controla) e à sua motivação, definida como a convergência entre interesse e valor. O interesse representa a intenção ou o propósito, sendo analisado em cada jogada a partir de três posições possíveis: apoio (+); rejeição (-); indiferença (0). O valor, por sua vez, considera a importância que o ator confere tendo em vista os objetivos que persegue: muito alto (MA); alto (A); médio (M); baixo (B); e muito baixo (MB). Assim, a partir da análise das posições de cada ator, podemos interpretar sua motivação (Matus, 2005). Porém, essas definições só se tornam precisas quando associadas aos diferentes graus de apoio e rejeição, de modo aberto ou oculto na análise de um jogo concreto. As posições transparentes assumem um interesse aberto e indicam a intenção do ator. As posições mascaradas expressam um interesse oculto e possuem certa diferença entre o que é enunciado e o efetivamente realizado, até porque “ocultar ou manifestar sinceramente as posições são recursos do jogo social” (Matus, 2005:374).

⁴ Searle desenvolveu essa ontologia de modo mais acabado em livro publicado em 2010, portanto, após a morte de Matus (em 1998). Por isso não o utilizamos no texto, mas incluímos nas referências para facilitar o acesso dos interessados.

FIGURA 1 A TEORIA DA PRODUÇÃO SOCIAL

Fonte: Adaptada de Matus (1993:110).

Cada jogada gera uma nova acumulação ou desacumulação de recursos críticos, como já mencionado. “Cada jogada exige certas capacidades e sua realização produz como resultado uma mudança das mesmas” e, portanto, o desenvolvimento do jogo social “é um processo de diferenciação entre os jogadores e de alteração da realidade do jogo”. Claro que “uma mesma realidade do jogo representa, em cada momento, situações diferentes para os diversos jogadores” (Matus, 2005:286). No jogo interativo, cooperação e confronto são dois polos extremos, o que não significa dizer que numa relação conflitiva entre atores sociais não possam existir formas de cooperação para atingir resultados parciais que proporcionem ganhos para ambos.

No entanto, para agir não basta estar motivado e ter capacidades, é preciso força. A força de um ator apresenta uma variedade complexa de características: (a) é multidimensional; (b) não é definida pela natureza do recurso, mas pela circunstância que faculta sua utilização; (c) tem um valor relativo

ao objetivo da ação e à situação do ator; (d) é produto de uma acumulação social, decorre da eficiência política no jogo social; (e) sempre tem vulnerabilidades; (f) “é uma capacidade instalada ou acumulada [...] usada de modo calculado e seletivo, segundo seu campo eficaz de aplicação, e de acordo com a pressão necessária para produzir um resultado favorável” (Matus, 1996:141).

Cabe, ainda, esclarecer a relação entre poder, força e pressão. Para Matus (1996:137), o poder reside na desigualdade das regras do jogo, a força na “capacidade de produção acumulada dentro do espaço permitido pelas regras”, e a pressão ou força aplicada é o fluxo de produção de fatos sociais. O autor articula essa relação com o tema da mudança social, afirmando que essa é produzida “quando os favorecidos pelo poder não têm capacidade para transformá-lo em força, e os que têm pouco poder aproveitam essa capacidade ao máximo, para convertê-la em força crescente” (Matus, 1996:137).

Para finalizar essa breve apresentação da TPS, sintetizamos os conceitos que serão considerados na análise da organização do transporte coletivo urbano rodoviário em Porto Alegre no período 2012-14: (a) ator social: “jogador criativo, não submetido a condutas rotineiras e estáveis”, com capacidades e motivações, com objetivos no jogo; (b) fatos sociais, jogadas ou fluxos: ações realizadas pelos atores, expressão da dinâmica do jogo; (c) acumulações: “indicam os recursos que caracterizam os atores sociais e as capacidades de produção criadas na história do jogo” que são por eles utilizadas; (d) regras do jogo: “determinam o espaço de variedades possível” das acumulações e dos fatos sociais (Matus, 2005:282).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os meios utilizados para realizar a coleta de dados secundários foram a pesquisa bibliográfica e a pesquisa em portais da internet. Foram consultados jornais, livros, revistas, boletins, publicações avulsas, monografias e teses. Além disso, incluiu publicações em veículos de comunicação oral (rádios, gravações) e audiovisuais (filmes, vídeos, televisão). Em função dos objetivos a serem atingidos, foram coletadas informações sobre a organização do transporte público urbano rodoviário de Porto Alegre: como é planejado, operado, fiscalizado e quem são os responsáveis em cada etapa; bem como sobre os movimentos sociais, as mobilizações e atos populares realizados com referência a esse tema.

A principal fonte bibliográfica foi a imprensa escrita. A escolha de veículos de comunicação da mídia corporativa seguiu os seguintes critérios: (a) maior circulação — segundo o Instituto Verificador de Circulação (IVC); (b) maior difusão — corresponde à área geográfica de distribuição do jornal impresso (neste caso, consideramos apenas Porto Alegre); (c) influência — capacidade de influenciar os leitores por meio das opiniões expressas e informações publicadas; (d) possibilidade de acesso ao acervo — disponibilidade para consulta em formato impresso ou digitalizado. O item (a) foi substituído pelo critério de veicular os interesses de atores específicos com relação ao tema em disputa para a seleção de fontes da mídia alternativa. A aplicação desses critérios resultou na seleção dos jornais *Zero Hora*, *Correio do Povo* e *Jornalismo B*. O período de registro foi de janeiro a março de 2012 e de janeiro de 2013 a setembro de 2014, correspondendo aos meses em que houve maior presença do tema.

O jornal *Zero Hora*, mantido pelo Grupo RBS (afiliado às Organizações Globo), foi selecionado por ser o veículo da imprensa escrita com maior circulação em Porto Alegre, de acordo com a Associação Latino-Americana de Publicidade (Alap). Foi feita busca direta no acervo, orientada por um funcionário do Centro de Documentação e Informação do jornal. Na ferramenta de busca foram feitas

diversas combinações de palavras-chave: manifestação, passagem, aumento, tarifa, ônibus, protesto, estudantes, vandalismo, confronto, ATP, Bloco de Luta, Prefeitura de Porto Alegre e EPTC. O material foi disponibilizado em formato digital mediante pagamento de uma taxa. Também foi feita busca no acervo online, por meio dos portais <clicrbs.com.br> e <g1.globo.com/rs>.

O *Correio do Povo* pertence à Rede Record e, conforme a Alap, ocupa o terceiro lugar no *ranking* de circulação em Porto Alegre. O segundo lugar é ocupado pelo jornal *Diário Gaúcho*, também do Grupo RBS. Por isso, a opção foi consultar o *Correio do Povo*. Nesse caso, foi suficiente fazê-lo por meio do portal <correiodopovo.com.br>, porque as matérias lá se encontram na íntegra. A ferramenta possibilitou a busca mediante palavras-chave e data de publicação.

O *Jornalismo B* se apresenta como uma mídia alternativa, cuja “pauta fundamental é o fortalecimento da mídia alternativa e a luta pela democracia na comunicação, com o direito à voz estendido a toda a população, encerrando o monopólio discursivo exercido por apenas onze famílias em todo o país” (Jornalismo B, 2014). Segundo o Bloco de Lutas pelo Transporte Público, estar aberto à mídia alternativa é uma forma de resistência ao monopólio e uma forma de democratização dos meios de comunicação (A ocupação ..., 2013). As edições impressas são publicadas quinzenalmente com as principais matérias e o sítio conta com atualizações diárias. A consulta foi feita no portal <jornalismob.com>, com as mesmas palavras-chave usadas no sistema do *Zero Hora*.

Também foram consultados materiais disponibilizados nos portais dos atores envolvidos, blogs e páginas nas redes sociais (Facebook e Twitter).

Além de informações escritas, também foram fontes de pesquisa fotografias, que permitem a reconstituição do ambiente e das consignas nas manifestações, assembleias e outros eventos públicos. Outra fonte foi o filme *Morar na casa do povo*, produzido por militantes do Bloco de Luta.

De posse do material coletado, realizamos uma verificação crítica, para detectar eventuais lacunas ou erros. A fase de organização envolveu a catalogação dos principais acontecimentos ocorridos no período. Para facilitar a análise, a descrição dos fatos e acontecimentos relacionados com a organização do transporte público rodoviário de Porto Alegre foi feita seguindo uma sequência cronológica, devido ao grande número de fatos registrados. Os acontecimentos observados e catalogados foram, então, interpretados a partir dos conceitos que compõem a TPS, interpretação esta que é relatada nas páginas seguintes.

4. AS REGRAS BÁSICAS E OS ATORES SOCIAIS QUE PRODUZIRAM FATOS SOCIAIS EM 2012-14

Em Porto Alegre, em 2012, o sistema de ônibus era operado pela Companhia Carris, sociedade de economia mista com controle acionário da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) e por mais 12 empresas reunidas em três consórcios, o que atende às regiões sul, norte e leste da cidade. A operação de veículos com carrocerias de madeira adaptadas sobre chassis de pequenos caminhões com capacidade para cerca de 20 passageiros foi autorizada na década de 1920. Desde então, até os fatos que serão discutidos mais adiante, não havia qualquer tipo de contrato entre a PMPA e as empresas prestadoras do serviço; nunca havia ocorrido licitação para a concessão; e as autorizações para execução do serviço por entes privados eram feitas por decretos municipais (EPTC, 2012).

Até 2012, a organização do transporte público de passageiros não estava na agenda pública, com um cenário consolidado e práticas repetitivas. A cada início de ano, as entidades representantes das empresas — Associação dos Transportadores de Passageiros (ATP) e Sindicato das Empresas de

Ônibus de Porto Alegre (Seopa) — protocolavam uma solicitação de reajuste no valor das tarifas; o cálculo era feito pela Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC) — responsável por planejar, fiscalizar e regular o trânsito e os transportes em Porto Alegre —; o novo valor era encaminhado ao Conselho Municipal de Transportes Urbanos (Comtu) — “responsável pelo controle da qualidade dos serviços e fiscalização dos atos dos demais integrantes do Poder Público Municipal, no que concerne aos transportes públicos —; após sua aprovação, o aumento era encaminhado para sanção do prefeito. Cabe registrar que o Comtu é formado por 21 membros que representam, na sua maioria, organizações governamentais e empresariais, já que apenas quatro organizações podem ser consideradas representantes dos usuários (CUT, União Metropolitana dos Estudantes Secundaristas de Porto Alegre, União das Associações de Moradores de Porto Alegre e Federação dos Trabalhadores Aposentados Pensionistas do Rio Grande do Sul). Um dos membros representa os trabalhadores do setor — Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Transporte Coletivo de Porto Alegre (Porto Alegre, 1994).

Até 2012 a regra básica expressava um acordo tácito entre a administração municipal e as empresas, com a exclusão dos usuários e da população em geral dos seus termos. Em 2012, como já mencionado no início do texto, o Bloco introduziu na agenda pública o tema da organização do transporte público e vários problemas a ele relacionados.

A análise do processo de disputas que se seguiu levou à identificação dos demais atores sociais produtores de fatos nesse processo, além da PMPA, EPTC, Comtu, ATP, Seopa e Bloco. Em um fluxo de fatos protagonizado pelo Bloco, como o crescimento das reivindicações, dos questionamentos sobre o cálculo tarifário e das denúncias da cumplicidade entre o poder público e os empresários, outros dois atores se tornaram relevantes: o Tribunal de Contas do Estado (TCE) e o Ministério Público de Contas (MPC). O Partido Socialismo e Liberdade (PSOL),⁵ por intermédio de seus dois vereadores na Câmara Municipal, produziu um importante fato ao obter, por meio de liminar, a revogação do aumento da passagem em 2013. A Câmara de Vereadores de Porto Alegre tem atribuições-chave no tema, além de ter sido ocupada pelo Bloco em 2013. A categoria dos rodoviários participou mediante paralisações, greves e protestos. O jornal *Zero Hora* (ZH) foi inicialmente considerado apenas como fonte de informações. No entanto, ao coletar as informações foi ficando evidente seu posicionamento aberto no apoio aos interesses dos empresários do setor. Portanto, passou a ser considerado um ator social.

No item que segue, apresentamos os fatos sociais produzidos em 2012-14 selecionados, porque em seu fluxo produziram acumulações e resultaram, inclusive, na alteração da regra básica.

5. FATOS SOCIAIS E MOTIVAÇÃO DOS ATORES: 2012-14

Os fatos sociais são apresentados de maneira sintética. A motivação de cada ator com relação aos fatos é analisada seguindo as indicações da TPS. Na figura 2 ilustramos como foi feita a síntese analítica da motivação dos atores em todos os fatos considerados. Neste artigo optamos por fazer essa síntese na forma de texto logo após a descrição do fato. Por evidentes razões de espaço, não podemos transcrever as informações nas quais baseamos esta análise, sendo possível apenas oferecer indicações de eventos e declarações que a subsidiaram.

⁵ Para facilitar a redação, usaremos apenas a sigla PSOL para nos referirmos à bancada deste partido na Câmara de Vereadores.

5.1 MOBILIZAÇÕES NO PRIMEIRO TRIMESTRE DE 2012

Em 26 de janeiro de 2012, o Seopa protocolou pedido de reajuste de 9,25% no valor das passagens — de R\$ 2,70 para R\$ 2,95. O valor sancionado foi de R\$ 2,85, justificado pelo aumento salarial concedido aos rodoviários e pela queda do Índice de Passageiro por Quilômetro (IPK). Naquele momento, Porto Alegre passou a ter a terceira passagem mais cara do país entre as capitais (Passagem..., 2012). Cinco manifestações de rua foram organizadas pelo Bloco, destacando-se a do dia em que o reajuste vigorou (6 fev.) e a mais expressiva de 2012, em 27 de fevereiro, quando foram noticiados os primeiros atos definidos como vandalismo, bem como confrontos entre os manifestantes e a Brigada Militar (BM) (Protestos..., 2012). A ZH teve poucas publicações relacionadas com o reajuste e, quando o fez, enfatizou o vandalismo.

No quadro 1 estão relacionados os atores sociais envolvidos, seus interesses, grau de interesse e valor atribuído às mobilizações.

QUADRO 1 MOTIVAÇÃO DOS ATORES EM FACE DAS MOBILIZAÇÕES DE 2012

Atores sociais	Interesse	Grau de interesse	Valor
ATP	+	Aberto	MA
SEOPA	+	Aberto	MA
PMPA	+	Aberto	A
EPTC	+	Aberto	MA
COMTU	+	Aberto	MA
BLOCO	-	Aberto	MA
TCE	0	Oculto	M
MPC	0	Oculto	M
PSOL	-	Aberto	MA
CÂMARA	0	Oculto	MB
RODOVIÁRIOS	0	Oculto	B
ZH	+	Aberto	A

Fonte: Elaborado pelos autores.

5.2 AUMENTO DA TARIFA EM 2013

Em 3 de janeiro de 2013, antes mesmo de o pedido de reajuste ser protocolado, o MPC enviou uma Medida Cautelar ao TCE para impedir novos reajustes na tarifa enquanto não fossem excluídas do cálculo despesas com a manutenção da frota reserva; e incluída a redução da alíquota das contribuições previdenciárias sobre a folha de pagamento. Mesmo assim, em 16 de fevereiro, Seopa e ATP solicitaram reajuste de 15,8%, (Empresas..., 2013a). Dois dias depois, centenas de manifestantes or-

ganizados pelo Bloco protestaram com apoio dos rodoviários que realizaram uma operação tartaruga (Passagem..., 2013) reivindicando reajuste salarial. Ainda assim, no final do mês, o Comtu aprovou por 17 votos a 1 o aumento solicitado que, imediatamente, foi anunciado pelo prefeito, fixando o valor da passagem em R\$ 3,05.

Com relação à motivação dos atores que apoiavam o aumento das passagens, não há diferença do ocorrido em 2012: PMPA, EPTC, Comtu, ATP e Seopa continuaram manifestando interesse aberto e valor muito alto. Entretanto, a rejeição apresentou uma mudança pela entrada em cena de dois novos atores que se posicionaram contra o reajuste com valor muito alto: o TCE e o MPC. Os rodoviários assumiram um posicionamento aberto contrário ao dos empresários, fortalecendo o movimento nas ruas, mas com valor apenas alto. Bloco, TCE, MPC e PSOL se opuseram ao aumento, com interesse aberto e valor muito alto. A Câmara permaneceu indiferente e a ZH com interesse oculto e valor alto. Após o reajuste as manifestações se tornaram maiores reunindo, em média, 5 mil pessoas. A motivação da ZH foi a mesma de 2012, hostilizando os protestos e enfatizando as ações violentas praticadas por alguns manifestantes.

5.3 LIMINAR NA JUSTIÇA

As manifestações de rua não foram suficientes para reduzir as tarifas. No entanto, os vereadores do PSOL protocolaram uma ação cautelar em 3 de abril e obtiveram uma liminar que impôs a revogação do aumento sob a justificativa da ausência de licitação e do estudo do MPC (PSOL..., 2013). Segundo o juiz, havia “fortes indicativos de abusividade no aumento das passagens”, enfatizando também o clamor popular pela sua redução (Redução..., 2013). A tarifa voltou para R\$ 2,85. A decisão foi divulgada pouco antes de uma manifestação em 4 de abril, sendo muito comemorada na frente da Prefeitura. Mesmo festejando, o Bloco declarou que permaneceria nas ruas até que o valor chegasse a R\$ 2,60, pela retirada da frota reserva do cálculo tarifário (Manifestantes..., 2013).

O presidente da ATP ameaçou a população para a queda na qualidade do serviço prestado. A EPTC afirmou que o valor da passagem era insuficiente para cobrir os custos (Liminar..., 2013). Ou seja, os atores que cooperaram em rejeição foram os representantes dos empresários (ATP e Seopa) e o poder público municipal. ZH apoiou os empresários e a PMPA sobre a necessidade de revisão da decisão judicial, apresentando dados sobre isenções, renovação da frota, folha de pagamento e margem de lucro das empresas, e dando a entender que o aumento era indispensável. Essas matérias evidenciaram a posição que se encontrava oculta nas notícias do início do ano, quando o aumento da tarifa foi considerado um descumprimento das exigências dos órgãos fiscalizadores.

Assim, o interesse da ATP e da Seopa para opor-se à liminar foi aberto e com valor muito alto; o da PMPA e da EPTC foi aberto e com valor alto; o do Comtu foi aberto e com valor médio; o da ZH foi aberto e expressou um valor muito alto. O interesse do Bloco e do PSOL de apoio à liminar foi aberto e o valor muito alto; o do TCE e do MPC foi oculto e o valor alto. A motivação da Câmara continuou sendo de indiferença, e a dos rodoviários, de interesse aberto e valor muito baixo.

5.4 MANIFESTAÇÕES APÓS A REDUÇÃO DA TARIFA

A redução da tarifa e sua relação com a luta do Bloco serviram de inspiração para outros movimentos. Em São Paulo, por exemplo, manifestantes ergueram, no início das jornadas emblemáticas

de 2013, uma faixa com a frase: “Vamos repetir Porto Alegre” (Porto..., 2013:29). Nessa cidade, em junho, cerca de 20 mil pessoas estiveram nos maiores protestos, porque, mesmo com a redução das passagens, havia risco de a liminar ser suspensa. A motivação dos atores em face das manifestações foi semelhante à do fato social anterior, apenas com a alteração do valor da ZH que passou a ter uma manifestação de interesse aberta e um valor muito alto.

A capacidade do Bloco de retomar a direção do movimento e a pauta do transporte no contexto das Jornadas de Junho são uma característica da produção social que ocorreu em Porto Alegre. O relato dos fatos sociais até o final de 2014 evidencia essa retomada e a continuidade das mobilizações.

5.5 RECURSOS DOS EMPRESÁRIOS

Em nota, a ATP afirmou um prejuízo de R\$ 20 milhões e acusou grupos com interesses eleitorais que motivariam os protestos e o uso da violência, depredação e afronta contra o valor de uma tarifa legalmente definida. Manifestantes e vereadores do PSOL publicaram notas de repúdio à declaração da ATP. Em 24 de julho, a ATP ingressou na Justiça contra a EPTC para contestar a posição do TCE (Empresas..., 2013b) e exigir uma indenização pelo prejuízo acumulado de 26 milhões. Para a ATP, o TCE demonstrou inexperiência para realizar os cálculos; para o Seopa, a EPTC cometeu irregularidades e descumpriu a legislação (Ação..., 2013). Em 27 de julho, a 22ª Câmara Cível do TJ votou unanimemente pela manutenção da tarifa de R\$ 2,85. Duas semanas antes, o TCE emitiu medida cautelar garantindo essa tarifa com um parecer favorável do MP (Justiça..., 2013).

Em 26 de setembro, a ATP ingressou com uma notificação extrajudicial pedindo ressarcimento por valores investidos — R\$ 135 milhões. A PMPA alegou que as empresas não teriam direito à indenização, pois operavam sem licitação e atuavam por meio de uma permissão qualificada. A ATP rebateu, responsabilizando a PMPA que não se organizou para fazer as licitações. ZH enfatizou a posição dos empresários (Empresas..., 2013c).

Naquele momento, houve uma mudança na relação entre empresas e PMPA, que até então jogavam em cooperação. Ou seja, as ações do Bloco haviam provocado uma acumulação social modificando as relações entre os atores que dominavam os principais recursos de poder e haviam pactuado e mantido as regras há muitas décadas. Pela primeira vez as posições da ATP e da Seopa (com interesse aberto e o valor muito alto) foram contraditórias com a da PMPA e EPTC. Chama atenção a indiferença do Comtu que, assim, confirmou sua irrelevância como instância de controle social. A posição da Câmara foi a mesma.

5.6 “OCUPA CÂMARA”

Em 10 de julho o Bloco ocupou a Câmara, reafirmando as “demandas de passe livre municipal para estudantes e desempregados e abertura das planilhas de custos das empresas de transporte público” (Andrade, 2013). A ocupação durou oito dias e reuniu cerca de 600 pessoas. Em 12 de julho, após debates e negociações, houve um conflito de ativistas com o presidente da Câmara e um jornalista da RBS TV (do mesmo grupo que ZH). Após o episódio, foi solicitada reintegração de posse (Haubrich, 2013). A saída dos manifestantes foi definida pelo TJ para as seis horas do dia 15 de julho. No entanto, os manifestantes decidiram permanecer até que o presidente “[...] entregue ao Executivo o PL que concede passe livre no transporte público para estudantes e desempregados, além de reivindicar a

abertura das planilhas das empresas do setor e o encaminhamento, ao MP, de um pedido de quebra do sigilo bancário dos empresários” (Bloco..., 2013).

No dia 15 os oficiais vistoriaram a Câmara e a juíza encarregada fez o seguinte despacho:

[...] verificaram a presença de mais de 400 pessoas, inclusive, crianças, em uma ocupação pacífica e organizada. Também, não há indícios de depredação do patrimônio público pelos manifestantes. Dessa sorte, entendo que a medida drástica de retirada forçada desses cidadãos não é o melhor caminho. [Andrade, 2013]

Em 17 de julho, a audiência de conciliação mediada pelo Judiciário e MP foi encerrada com um acordo que incluiu a retomada das sessões e o protocolo de dois projetos de lei: o do passe livre e o de transparência das planilhas das empresas de transporte público (Acordo..., 2013).

ZH publicou em diversas matérias que os manifestantes estavam censurando a liberdade de imprensa, violando o direito de ir e vir dos parlamentares, e que o Plenário não poderia continuar sendo um “espaço de acesso restrito aos que recebem autorização do grupo lá instalado” (Oliveira, 2013:8). Enquanto ocupava a Câmara, o movimento continuou contando com a colaboração de vereadores que cederam seus gabinetes e auxiliaram a redação dos projetos. Um grupo da oposição sindical dos rodoviários também esteve presente nas assembleias. Em rejeição à ocupação, a bancada de apoio ao prefeito e a maioria dos vereadores tomaram providências para a reintegração de posse e, posteriormente, instalaram uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para avaliar danos ao patrimônio.

ATP, Seopa, PMPA, EPTC e ZH voltaram a compartilhar a mesma motivação para opor-se à ocupação, manifestando interesse aberto e valor muito alto; o Comtu continuou indiferente; Bloco, PSOL e oposição dos rodoviários tiveram interesse aberto de apoio e valor muito alto; TCE e MPC, interesse oculto. A Câmara foi forçada a sair da sua posição de indiferença atuando, pela sua Presidência, em uma posição de rejeição com interesse aberto e valor muito alto.

5.7 GREVE DOS RODOVIÁRIOS

Em 24 de janeiro de 2014 iniciou-se a greve dos rodoviários por reajuste salarial, redução da jornada e aumento de benefícios. A ATP obteve no Tribunal Regional do Trabalho (TRT) a determinação de que os rodoviários mantivessem 70% dos ônibus em circulação. Apesar da posição contrária da direção do Sindicato, “os trabalhadores ampliaram a paralisação para 100%”, em 28 de janeiro. O Seopa entrou com ação alegando “abusividade e ilegalidade” da greve e o TRT aumentou o valor da multa ao Sindicato. Após dois dias sem circulação de ônibus, os rodoviários concordaram em operar com 50% da frota. Em 6 de fevereiro, mesmo sem acordo, os rodoviários retornaram ao trabalho, mas continuaram em estado de greve até a definição do valor do dissídio coletivo. ZH cooperou com os empresários, afirmando que a greve era abusiva e desrespeitava os cidadãos. O Bloco apoiou os rodoviários, inclusive participando dos piquetes nas garagens (Haubrich, 2014b). Novamente, ATP, Seopa, PMPA, EPTC e ZH compartilharam a mesma motivação de rejeição, manifestando interesse aberto e valor muito alto. O mesmo ocorreu com o Comtu, que saiu da sua posição de indiferença; já a Câmara retornou a essa posição. TCE e MPC continuaram com interesse oculto.

5.8 AUMENTO DA TARIFA EM 2014 E O PROJETO DE INICIATIVA POPULAR DO BLOCO

ATP e Seopa protocolaram em 21 de fevereiro pedido de reajuste sem indicar o percentual. Em 2 de abril, o Comtu votou o reajuste de 5,6% indicado pela EPTC, alterando a tarifa de R\$ 2,80 para R\$ 2,95. Houve protestos liderados pelo Bloco e confronto entre manifestantes e a Guarda Municipal na frente da PMPA (Nova..., 2014). ZH seguiu criticando as manifestações.

Em uma nova ação, o Bloco realizou assembleia popular com cerca de 400 pessoas, no dia 7 de abril, aprovando os termos gerais do texto iniciado durante a ocupação da Câmara e deliberou a coleta de assinaturas para um PL de iniciativa popular. A proposta incluía que, no máximo em 10 anos, o transporte por ônibus seria 100% organizado e prestado pelo município, transparência das planilhas de custos e passe livre municipal para estudantes, desempregados, indígenas e quilombolas; bem como a criação de um novo Conselho Municipal composto majoritariamente por entidades populares e sindicais, com poder deliberativo (Haubrich, 2014c). Além da coleta de assinaturas online, o Bloco organizou um acampamento na frente da Prefeitura, e nos primeiros três dias coletou mais de 6 mil assinaturas. Durante oito dias foram realizadas assembleias, debates com manifestantes e rodoviários, protestos, vigílias e panfletagens. Com exceção da oposição sindical dos rodoviários e do PSOL, a posição dos demais atores sociais foi oculta ou de indiferença ante essa iniciativa do Bloco.

É importante registrar que, embora não tenha havido desdobramentos objetivos com relação a essa ação, o fato expressa, mais uma vez, a estratégia do Bloco de ocupar o espaço público e problematizar, junto à população, a organização do transporte público na cidade.

5.9 LICITAÇÃO DA CONCESSÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO

O primeiro edital de licitação foi aberto de 11 a 25 de fevereiro de 2014. Havia necessidade de uma audiência pública que foi marcada para 27 de fevereiro na Câmara. Cerca de 150 manifestantes convocados pelo Bloco não puderam entrar; segundo ZH, “houve princípio de tumulto, e a Guarda Municipal utilizou armas de choque para conter os manifestantes” (Após..., 2014a:55). A audiência foi remarçada para o dia 10 de março, no Ginásio Tesourinha. Após 15 minutos do início, “pelo menos quatro rojões foram arremessados por manifestantes contra uma mesa que reunia autoridades no centro da quadra do Ginásio Tesourinha”. Logo depois, “houve pancadaria entre manifestantes e a Guarda Municipal” (Após..., 2014b:55).

Além de condenar a ação do Bloco, ZH noticiou que, caso as empresas perdessem suas concessões, a ATP solicitaria ressarcimento à PMPA “para indenizar os trabalhadores demitidos, para cobrir um investimento de R\$ 100 milhões em bilhetagem eletrônica e bancar os gastos não amortizados em renovação de frota” (Após..., 2014b: 55).

Para o prefeito, a ação do Bloco demonstrou que o movimento não queria a licitação (Audiência..., 2014). Para o Bloco, a audiência não passava de “uma farsa montada pelo Governo Municipal e os empresários para dar legalidade a um modelo de transporte elitista e que só beneficia os empresários do transporte”. Para esclarecer a população, realizou panfletações nos terminais de ônibus (Bloco, 2014a).

No dia previsto para a abertura dos envelopes com as propostas (3 jun.), o TCE suspendeu o edital devido ao grau de incerteza. Mesmo assim, a comissão abriu os envelopes e verificou que o processo havia sido deserto (Licitação..., 2014a).

Em 12 de setembro, o MP entregou um documento de caráter preventivo à PMPA e à EPTC recomendando que não houvesse indenizações às atuais empresas operadoras, sob pena de se configurar

“ato de improbidade administrativa, ilícito civil e penal” e “irregularidade administrativa ensejadora de parecer pela rejeição das contas, inclusive com ajuizamento das ações cabíveis junto ao Poder Judiciário e oferta de representação ao Tribunal de Contas” (Sob..., 2014). Para o presidente da EPTC, “a recomendação é contrária à solicitação do conselheiro-relator do TCE, que pede justamente uma previsão de indenização aos atuais operadores do sistema de transporte” (MP..., 2014).

Novo edital foi lançado em 19 de setembro. A PMPA acrescentou itens, como a abertura a empresas estrangeiras, ampliação das linhas, aumento na frota e prazo de até 10 anos para instalação de ar-condicionado em todos os veículos. Além disso, atendeu à recomendação do MP de não indenizar às atuais operadoras (Licitação..., 2014b).

A ATP tentou bloquear o processo por meio de uma medida cautelar no TCE. No entanto, o MPC entrou com um pedido de suspensão do julgamento. O gerente executivo da ATP disse à ZH que “as empresas não farão nenhuma proposta. Se alguma outra empresa se apresentar e ganhar, Porto Alegre corre o risco de ver ali na frente a deterioração do sistema de transporte público” (ATP..., 2014). Em 24 de novembro os envelopes foram abertos e, mais uma vez, foi deserto. O prefeito anunciou um “plano B”, abrindo novo edital dentro de seis meses para licitar linhas e não bacias, permitindo “uma democratização maior”, pois poderão participar empresas de pequeno porte (Pela..., 2014).

Fica evidente que ATP e Seopa tentaram chantagear o poder público, e que o fizeram com o apoio da ZH e a omissão do Comtu e da Câmara. Bloco, TCE e MP compartilharam a posição de alertar para o fato de que a mera realização de uma licitação não era por si só garantia de geração de novas regras. Voltaremos a esse tema nas conclusões.

No quadro 2, sintetizamos essas relações à luz das proposições da TPS.

QUADRO 2 SÍNTESE DAS RELAÇÕES DE CONFLITO E COOPERAÇÃO ENTRE OS ATORES SOCIAIS

Fatos sociais	Favoráveis	Contrários
Fatos no primeiro trimestre de 2012: pedido de reajuste de 9,25% no valor das passagens	ATP SEOPA EPTC COMTU PMPA ZH	BLOCO PSOL
Aumento da tarifa em 2013	ATP SEPOA EPTC COMTU PMPA	BLOCO PSOL RODOVIÁRIOS
Liminar da Justiça	PSOL BLOCO	ATP SEOPA EPTC PMPA ZH

Continua

Fatos sociais	Favoráveis	Contrários
Manifestações após a redução da tarifa	BLOCO PSOL	ATP SEOPA EPTC PMPA ZH
Recursos dos empresários	ATP SEOPA ZH	EPTC PMPA
“Ocupa Câmara”	BLOCO PSOL RODOVIÁRIOS	PMPA CÂMARA ZH
Greve dos rodoviários	RODOVIÁRIOS BLOCO	ATP SEOPA EPTC COMTU PMPA ZH
PL de iniciativa popular	BLOCO PSOL RODOVIÁRIOS	EPTC COMTU PMPA CÂMARA
Licitação do transporte público	EPTC PREFEITURA TCE	ATP SEOPA

Fonte: Elaborado pelos autores.

6. RECURSOS DE PODER UTILIZADOS PELOS ATORES SOCIAIS

Como já foi mencionado, a ação realizada por um ator supõe o uso de recursos críticos para o que está em disputa. Os fatos sociais e as acumulações resultantes evidenciam a capacidade do Bloco de, agindo sob regras que serviam para estabilizar vantagens adquiridas pelos empresários do transporte em um processo histórico cumulativo, realizar ações criativas e transformar em força seu acervo de valores; e de acumular recursos políticos, organizacionais e de conhecimento. As relações de cooperação, ainda que não explícitas com outros atores detentores de valiosos recursos de poder, tais como valores e conhecimento, e os recursos legais e organizacionais do TCE e do MPC, potencializaram as iniciativas do Bloco.

Também chama atenção como os atores com mais capacidade de intervenção foram desacumulando recursos de poder ao longo do fluxo de produção social analisado, com destaque para o enfraquecimento da aliança entre ATP e Seopa com PMPA e EPTC.

7. CONCLUSÕES

Ainda que o Bloco não tenha sido o protagonista principal em muitos dos fatos apresentados, não há dúvida que foi o ator que desencadeou o processo e que, no fluxo de produção social, realizou ações decisivas. Da mesma forma, é inquestionável o papel fundamental do TCE e o MPC nas mudanças da regra, como também não há dúvidas que suas ações foram desencadeadas na sequência das ações do Bloco.

Outro ponto a ser destacado foi a cisão da cooperação tácita entre PMPA e os empresários. Diante dos pedidos de ressarcimento feitos pelas empresas em função da liminar que impediu o aumento da tarifa para R\$ 3,05, a PMPA se viu obrigada a cumprir com uma normativa legalmente superior e, assim, romper com a aliança histórica que se constituía na regra vigente. As disputas entre o poder público e os empresários se prolongaram ao longo de 2015 em torno das licitações. As primeiras tentativas foram eficientemente bloqueadas pelos empresários que se recusaram a participar. Na queda de braços que ocorreu sob a vigilância do MPC, e ante a ameaça da PMPA de abrir o processo por linhas (em vez de bacias) para permitir a candidatura de pequenas empresas e de permitir empresas estrangeiras, finalmente os empresários se apresentaram na terceira licitação, se contentando apenas com a retirada da exigência de projeção de custos futuros.

Como era de se esperar, as mesmas empresas se reorganizaram em quatro consórcios e ganharam a concessão das seis bacias licitadas. Ainda assim, foram mantidas as gratuidades (cerca de 32% dos passageiros) e houve alterações importantes previstas nos contratos por 20 anos (a partir de abril de 2016) e que merecem ser mencionadas: 25% da frota com ar-condicionado, 100% em 10 anos; diminuição de seis para quatro passageiros por m²; mais 72 veículos e substituição imediata de 270; renovação média de 180 ônibus por ano; acessibilidade em toda a frota; GPS em todos os ônibus para fiscalizar o tempo de viagem; criação do sistema de qualidade do serviço com previsão de penalidades e critérios de confiabilidade, segurança e relação com usuários; criação de um conselho de usuários complementar ao Comtu (Fortuna, 2015).

Ainda que mantidos os lucros dos empresários e que não tenha sido conquistada a demanda de um sistema de transporte público e popular, essas transformações se constituem em evidentes alterações nas regras. Elas não teriam ocorrido sem a ação decisiva de atores sociais que confrontaram os interesses privados incrustados no aparelho de Estado. Elas evidenciam também a possibilidade de que a rebelião e a geração de conflito por um ator social criativo e não submetido a condutas rotineiras e estáveis produzam instabilidades e uma dinâmica que resulte em mudanças na condução de uma política pública.

Cabe, ainda, mencionar que as Jornadas de Junho de 2013, momento no qual a sociedade organizada tomou as ruas surpreendendo a muitos, têm sido predominantemente analisadas em sua dimensão política. Neste artigo indicamos a relevância de analisar demandas concretas em territórios de intervenção, trazendo à tona as circunstâncias que antecederam a explosão pontual de junho e o impacto que essas demandas tiveram e continuam a ter. Em Porto Alegre foi produzida uma rede de fatos com impactos sobre a organização do transporte público. Acreditamos que isso também tenha ocorrido em outros locais, e que seria de grande relevância evidenciar essa produção social. Claro que esses impactos são sempre limitados em decorrência de uma constelação de fatores que inclui, fundamentalmente, a posse desigual de recursos de poder. A produção de novas jogadas e novos fluxos tende a estabilizar as regras do jogo em uma nova configuração que não atende à totalidade

das demandas. Mesmo assim, é importante demarcar a possibilidade e a capacidade de atores sociais criativos produzirem mudança e instabilidade.

Para finalizar, mencionamos a contribuição da teoria da produção social de Carlos Matus. Ela permite identificar os atores sociais interessados, suas ações e motivações, os recursos que colocam em jogo, as mudanças em termos de alianças, jogadas e interesses. Ela permite compreender que a produção de políticas públicas resulta de uma interação dinâmica entre distintos atores sociais, localizados no interior do aparelho de Estado e fora dele. Trata-se de um aporte teórico original, desenvolvido a partir das especificidades das formações sociais latino-americanas, mas pouco explorado, se comparado às potencialidades que apresenta para a compreensão das políticas públicas, sua gênese, formação, processo e desdobramentos sociais.

REFERÊNCIAS

AÇÃO contra a prefeitura. *Zero Hora*, Porto Alegre, 24 jul. 2013. Página 10, p. 8.

ACORDO prevê a desocupação. *Zero Hora*, 18 jul. 2013. p. 35.

ADRIANO, Jaime R. et al. A construção de cidades saudáveis: uma estratégia viável para a melhoria da qualidade de vida? *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 5, n. 1, p. 53-62, 2000.

ALVES, Cinthia K. de A. *Institucionalização da avaliação na atenção básica: análise do programa em uma gestão estadual*. Dissertação (mestrado) — Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Rio de Janeiro, 2008.

ANDRADE, Bruna. Dia na Câmara termina em comemoração por decisão judicial. *Jornalismo B*, Porto Alegre, 16 jul. 2013. Disponível em: <<http://jornalismob.com/2013/07/16/dia-na-camara-termina-em-comemoracao-por-decisao-judicial/>>. Acesso em: 10 out. 2014.

ANDRETICH, Gabriela. El planeamiento educativo como herramienta de democratización: una mirada desde lo epistemológico. *Ciencia, Docencia y Tecnología*, v. 19, n. 37, p. 109-135, 2008.

APÓS rojões e pancadaria, audiência pública é cancelada em Porto Alegre. *G1*, Porto Alegre, 10 mar. 2014b. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2014/03/apos-rojoes-e-pancadaria-audiencia-publica-e-cancelada-em-porto-alegre.html>>. Acesso em: 29 out. 2014.

APÓS tumulto, audiência é adiada. *Zero Hora*, 28 fev. 2014a. p. 55.

ATP confirma que nenhuma empresa de ônibus que opera o sistema na capital participará da licitação. 20 nov. 2014. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/porto-alegre/noticia/2014/11/atp-confirma-que-nenhuma-empresa-de-onibus-que-opera-o-sistema-na-capital-participara-da-licitacao-4646762.html>>. Acesso em: 27 nov. 2014.

AUDIÊNCIA pública é cancelada após tumulto. *Correio do Povo*, 10 mar. 2014. Disponível em: <www.correiodopovo.com.br/Noticias/?Noticia=520441>. Acesso em: 29 out. 2014.

AZEVEDO, Creuza S. Planejamento e gerência no enfoque estratégico-situacional de Carlos Matus. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 8, n. 2, p. 129-133, 1992.

BLOCO DE LUTAS PELO TRANSPORTE PÚBLICO. Bloco de Lutas pede a Thiago Duarte compromisso formal. *Correio do Povo*, Porto Alegre, 13 jul. 2013. Disponível em: <www.correiodopovo.com.br/Noticias/?Noticia=503109>. Acesso em: 13 jul. 2014.

BLOCODELUTASPELOTRANSPORTEPÚBLICO. Cinedebate. *Facebook*. 16 nov. 2014b. Disponível em: <www.facebook.com/events/14879652248031120/>. Acesso em: 10 out. 2014.

BLOCO DE LUTAS PELO TRANSPORTE PÚBLICO. *Descrição curta*. 16 nov. 2014a. Disponível em: <www.facebook.com/BlocoDeLutasPeloTransportePublico/info?tab=page_info>. Acesso em: 10 abr. 2015.

CARAZZATO, Josefina. Planejamento público: a contribuição teórico-metodológica de Carlos Matus. Dissertação (mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de Campinas, Campinas, 2000.

CHRISPINO, Alvaro; BAYMA, Fátima; REZENDE, Frederico P. de. Análise e proposta de formação de educadores e administradores em políticas públicas. *Ensaio*, v. 20, n. 76, p. 555-586, 2012.

COSTA, Camila F.; GOULART, Sueli. O jogo social e a produção de acontecimentos no território: o caso da Rede Arrozeiras do Sul. *Cad. EBAPE.BR*, v. 9, n. 4, p. 998-1014, 2011.

DIAS, Alexandre P. Viabilidade da implantação do cartão de crédito corporativo no processo de compras do CPOR-Porto Alegre. Monografia (bacharelado) — Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

DIAS, Regina C. et al. Impacto do planejamento estratégico situacional em um ambulatório de atenção especializada. *Revista de Gestão em Sistemas de Saúde*, v. 1, n. 1, p. 83-96, 2012.

EL-WARRAK, Leonardo de O. *A contratualização no âmbito da gestão pública em saúde: a experiência da área de planejamento 4 do município do Rio de Janeiro*. Dissertação (mestrado) — Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Rio de Janeiro, 2008.

EMPRESAS cogitam não pagar tributos. *Zero Hora*, 21 maio 2013b. p. 31.

EMPRESAS de ônibus ingressam com ação contra EPTC. *Correio do Povo*, Porto Alegre, 24 jul. 2013c.

Disponível em: <www.correiodopovo.com.br/Noticias/?Noticia=503871>. Acesso em: 12 out. 2014.

EMPRESAS querem passagem a R\$ 3,30. *Zero Hora*, 16 fev. 2013a. p. 39.

EPTC. *Revista transporte em números: indicadores anuais do transporte público*. Porto Alegre, n. 5, 2012.

ETCHEVERRIA, Rubens C. F. *Análise da viabilidade da implantação da linha de cuidados para gestantes no município de Porto Alegre*. Monografia (especialização) — Curso de Especialização em Gestão e Saúde, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

FONSECA, Francisco; BELTRÃO, Ricardo E. V.; PRADO, Otávio. Avaliando a capacidade de governo: reflexões sobre a experiência do Prêmio “Municípios que Fazem Render Mais” (2010 e 2011). *Rev. Adm. Pública*, v. 47, n. 1, p. 224-249, jan./fev. 2013.

FORTIS, Martin F. de A. Rumo à pós-modernidade em políticas públicas: a epistemologia situacional de Carlos Matus. *RAE Eletrônica*, v. 9, n. 2, art. 13, 2010. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/raeel/v9n2/a09v9n2.pdf>. Acesso em: 29 out. 2014.

FORTUNA, Maria E. *Vencedores da licitação dos ônibus começam a operar em abril na capital*. 5 out. 2015. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/porto-alegre/noticia/2015/10/vencedoras-da-licitacao-dos-onibus-comecam-a-operar-em-abril-na-capital-4863198.html>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

GONÇALVES, Carlos L. *Gestão e participação: subjetividades em relação*. Tese (doutorado) — Departamento de Psicologia da Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

HAUBRICH, Alexandre. Assembleia popular define nova carta e ouve presidência da Câmara de Vereadores, ocupada desde quarta. *Jornalismo B*, Porto Alegre, 11 jul. 2013a. Disponível em: <<http://jornalismob.com/2013/06/18/os-protestos-pelo-brasil-e-os-rumos-possiveis/>>. Acesso em: 10 out. 2014.

HAUBRICH, Alexandre. Bloco de Lutas apresenta PL Popular que prevê transporte coletivo 100% público em dez anos. *Jornalismo B*, Porto Alegre, 7 jul. 2014c. Disponível em: <<http://jornalismob.com/2014/04/07/bloco-de-lutas-apresenta-pl-popular-que-preve-transporte-coletivo-100-publico-em-dez-anos/>>. Acesso em: 29 out. 2014.

HAUBRICH, Alexandre. Cobertura da greve dos rodoviários: criminalização, novas lembranças e velhos esquecimentos. *Jornalismo B*, Porto Alegre, 31 jan. 2014b. Disponível em: <<http://jornalismob.com/2014/01/31/cobertura-da-greve-dos-rodoviaros-criminalizacao-novas-lembrancas-e-velhos-esquecimentos/>>. Acesso em: 29 out. 2014.

JORNALISMO B. *Quem somos*. Disponível em: <<http://jornalismob.com/quem-somos/>>. Acesso em: 20 out. 2014.

JUSTIÇA mantém passagem de ônibus de Porto Alegre em R\$ 2,85. *Correio do Povo*, Porto Alegre, 27 jun. 2013. Disponível em: <www.correiodopovo.com.br/Noticias/?Noticia=501851>. Acesso em: 12 out. 2014.

KOPF, Águida W.; HORTALE, Virginia A. Contribuição dos sistemas de gestão de Carlos Matus para uma gestão comunicativa. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 10, n. 1, p. 157-165, 2005.

LANA, Francisco C. F.; GOMES, Elizabeth L. R. Reflexões sobre o planejamento em saúde e o processo da reforma sanitária Brasileira. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, v. 4, n. 1, p. 97-110, 1996.

LICITAÇÃO do transporte coletivo de Porto Alegre não recebe propostas. *G1*, 3 jun. 2014a. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2014/06/licitacao-do-transporte-coletivo-de-porto-alegre-nao-recebe-propostas.html>>. Acesso em: 29 out. 2014.

LICITAÇÃO prevê 10 anos para instalação de ar-condicionado em toda a frota de ônibus de Porto Alegre. *Zero Hora*, 19 set. 2014b. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/porto-alegre/noticia/2014/09/licitacao-preve-10-anos-para-instalacao-de-ar-condicionado-em-toda-a-frota-de-onibus-de-porto-alegre-4602099.html>>. Acesso em: 29 out. 2014.

LIMINAR reduz a tarifa para R\$ 2,85. *Zero Hora*, 5 abr. 2013. p. 34.

MANIFESTANTES depredam sede da EPTC em Porto Alegre. *Correio do Povo*, 4 abr. 2013a. Disponível em: <www.correiodopovo.com.br/Noticias/?Noticia=495568>. Acesso em: 12 out. 2014.

MATTOS, Ruben A. (Re)visitando alguns elementos do enfoque situacional: um exame crítico de algumas das contribuições de Carlos Matus. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 15, n. 5, p. 2327-2336, 2010.

- MATUS, Carlos. *Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi: estratégias políticas*. São Paulo: Fundap, 1996.
- MATUS, Carlos. *Making the social world*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- MATUS, Carlos. *Política, planejamento & governo*. Brasília: Ipea, 1993. v. 2.
- MATUS, Carlos. *Política, planejamento & governo*. 3. ed. Brasília: Ipea, 1997. v. 1.
- MATUS, Carlos. *Teoria do jogo social*. São Paulo: Fundap, 2005.
- MISOCZKY, Maria C. *O campo da atenção à saúde após a Constituição de 1988: uma narrativa de sua produção social*. Porto Alegre: Dacasa, 2002.
- MP recomenda que edital do transporte público não tenha indenização a concessionárias. *Zero Hora*, 12 set. 2014. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2014/09/mp-recomenda-que-edital-do-transporte-publico-nao-tenha-indenizacao-a-concessionarias-4597489>>. Acesso em: 29 out. 2014.
- NAYAK, Ajit; CHIA, Robert. Thinking becoming and emergence: process philosophy and Organization Studies. *Research in the Sociology of Organizations*, v. 32, p. 281-309, 2011.
- NOVA tarifa de ônibus de R\$ 2,95 entra em vigor em Porto Alegre. *G1*, 7 abr. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com.br/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2014/04/nova-tarifa-de-onibus-de-r-95-entra-em-vigor-em-porto-alegre.html>>. Acesso em: 12 out. 2014.
- OLIVEIRA, Rosane. Liberdade de ir e vir. *Zero Hora*, 17 jul. 2013. p. 8.
- PASSAGEM e disputas paralisam a Capital. *Zero Hora*, 20 fev. 2013. p. 26.
- PASSAGEM mais cara desde a meia-noite. *Zero Hora*, 6 jan. 2012. p. 37.
- PELA 2ª vez, licitação no transporte de Porto Alegre fica sem resposta. *Zero Hora*, Porto Alegre, 24 nov. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticias/2014/11/pela-2-vez-licitacao-no-transporte-de-porto-alegre-fica-sem-propostas.html>>. Acesso em: 30 nov. 2014.
- PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. *Lei Complementar nº 318*, 28 mar. 1994.
- PORTO Alegre inspira outras capitais em protestos contra o aumento das passagens de ônibus. *Zero Hora*, 8 jun. 2013. p. 29.
- PROTESTO de estudantes termina em pancadaria. *Zero Hora*, 28 fev. 2012. p. 35.
- PSOL protocola ação para revogar aumento da passagem em Porto Alegre. *Correio do Povo*, Porto Alegre, 3 abr. 2013. Disponível em: <www.correiodopovo.com.br/Noticias/?Noticia=495389>. Acesso em: 12 out. 2014.
- REDUÇÃO no preço da passagem ocorreu com base em “flagrante prejuízo à população”, justifica juiz. *Correio do Povo*, Porto Alegre, 5 abr. 2013. Disponível em: <www.correiodopovo.com.br/Noticias/?Noticia=495670>. Acesso em: 12 out. 2014.
- RIVERA, Francisco J. U. Argumentación y construcción de validez en la planificación estratégica-situacional de Matus. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 27, n. 9, p. 1847-1858, 2011.
- ROESE, Adriana G. *Planejamento regional ascendente e regionalização: atores e estratégias da organização dos fluxos de utilização dos serviços de saúde*. Tese (doutorado) — Programa de Pós-Graduação em Enfermagem, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.
- ROSA FILHO, Duarte. *A produção social do campo de deslocamento de pessoas na Região Metropolitana de Porto Alegre*. Tese (doutorado) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.
- SANTANA, Rafael S. et al. A institucionalização da seleção de medicamentos em hospitais públicos por meio do planejamento estratégico situacional. *Rev. Adm. Pública*, v. 48, n. 6, p. 1587-1617, nov./dez. 2014.
- SEARLE, John R. *The construction of social reality*. Nova York: Free Press, 1995.
- SOARES, Catharina L. M.; PAIM, Jairnilson S. Aspectos críticos para a implementação da política de saúde bucal no município de Salvador, Bahia, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 27, n. 9, p. 1847-1858, 2011.

SOB ameaça de indenização a empresas, licitação dos ônibus de Porto Alegre será publicada. *Zero Hora*, 18 set. 2014. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/porto-alegre/noticia/2014/09/sob-ameaca-de-indenizacao-a-empresas-licitacao-dos-onibus-de-porto-alegre-sera-publicada-4601208.html>>. Acesso em: 29 out. 2014.

SPINELLI, Hugo. El proyecto político y las capacidades de gobierno. *Salud Colectiva*, v. 8, n. 2, p. 107-130, 2012.

TONINI, Nelsi S. K. *O planejamento em saúde mental no contexto da reforma psiquiátrica: um estudo dos municípios da região oeste do Paraná*. Tese (doutorado) — Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2005.

VIEIRA, Paulo R. de S. *Sistema de planejamento e gestão estratégica em organizações de C&T em saúde: o caso da Escola Nacional de Saúde Pública*. Dissertação (mestrado) — Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Rio de Janeiro, 2004.

Fernanda de Almeida Pinto

Mestranda em administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: fernanda.pinto@ceee.com.br.

Maria Ceci Araujo Misoczky

Doutora em administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professora associada da Escola de Administração e do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: maria.cecim@ufrgs.br.

Rafael Kruter Flores

Doutor em administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor adjunto da Escola de Administração e do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: rafael.flores@ufrgs.br.