



**UNIFACS – UNIVERSIDADE SALVADOR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
REGIONAL E URBANO
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO**

ANTÔNIO ROSEVALDO FERREIRA DA SILVA

**A REGULAÇÃO DO TRANSPORTE INTERMUNICIPAL NA
BAHIA: FUNCIONAMENTO E PERSPECTIVAS**

Salvador
2009

ANTÔNIO ROSEVALDO FERREIRA DA SILVA

**A REGULAÇÃO DO TRANSPORTE INTERMUNICIPAL NA
BAHIA: FUNCIONAMENTO E PERSPECTIVAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade Salvador – UNIFACS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Alba Regina Neves Ramos.

Salvador
2009

Ficha Catalográfica

(Elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da Universidade Salvador - UNIFACS)

Silva, Antonio Rosevaldo Ferreira da

A regulação do transporte intermunicipal na Bahia: funcionamento e perspectivas. / Antonio Rosevaldo Ferreira da Silva. – Salvador, 2009.
100 p. : il.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade Salvador – UNIFACS, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Orientador a: Prof^a. Dr^a. Alba Regina Neves Ramos.

1. Transporte intermunicipal – [Serviços - Bahia](#). 2. Administração pública- [Bahia](#). I. Ramos, Alba Regina Neves, orient. II. Universidade Salvador – Unifacs. III. Título.

CDD: 354.778142

ANTÔNIO ROSEVALDO FERREIRA DA SILVA

**A REGULAÇÃO DO TRANSPORTE INTERMUNICIPAL NA
BAHIA: FUNCIONAMENTO E PERSPECTIVAS**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade Salvador – UNIFACS, pela seguinte banca examinadora:

Alba Regina Neves Ramos (Orientadora) _____

Doutorado em Sociologia pela Université de Paris III (Sorbonne-Nouvelle)
Universidade Salvador - UNIFACS

Fernando Cardoso Pedrão _____

Livre docente pela Universidade Federal da Bahia - UFBA
Universidade Salvador - UNIFACS

Celeste Maria Pacheco de Andrade _____

Doutorado em História Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP
Universidade Estadual de Feira de Santana - UEFS

16 de dezembro de 2009

A dois seres humanos semi-analfabetos, que acreditaram que o aborto não seria a solução.

AGRADECIMENTOS

Tanta gente para agradecer neste trabalho...

Gostaria de começar pela UNIFACS e seus funcionários que tiveram mais do que paciência e compreensão comigo nestes anos. A todos, a minha sincera gratidão.

A minha família que sempre me faz retomar o rumo todas as vezes em que meu barco se encontra a deriva. Elas, minha esposa e minha filha, são o timão da minha existência. Sou escravo consciente das duas.

Aos companheiros da AGERBA agradeço a contribuição pelos “causos”. Em especial a Paulo Andrade, Sara Cedraz e Leandro Fernandes pela crítica mordaz do dia a dia, pelos freios e por me fazer sentir a multiplicidade de ser pai, irmão e, muitas vezes, filho deles. Crescemos juntos nestes últimos anos.

Aos professores do Mestrado. Levo para sempre os ensinamentos e a forma peculiar de cada um lecionar. A exemplo da garra e vontade de Fernando Pedrão que demonstra diariamente na sala de aula o que é ser professor na acepção da palavra e da práxis, e do amor de Regina à profissão. Nestes dois sintetizo o meu sentimento em relação a todos.

A coordenação, professor Alcides pelo carinho, paciência e compreensão. A professora Dr^a. Celeste Pacheco pelo carinho e presteza dos pertinentes comentários.

Por último, a minha orientadora Alba, desde já eternizada, que me ensinou qual deve ser o fundamento da relação orientador/orientando: o AMOR (assumindo o ônus de parecer piegas), e nunca de amor e ódio (como julgava até a primeira reunião de orientação). A ela devo também as aparas da aridez do economista (que permeava este trabalho) e o sentimento de voltar a acreditar que era capaz de me afastar do objeto de pesquisa. Sinalizo (e, sinceramente, não sei se trago boas ou más notícias) que virei tatuagem e estarei sempre colado nela como eterno aprendiz.

“Não me preocupam aqueles que não vêem solução; os que me preocupam, realmente, são aqueles que não vêem o problema.”

Chesterton

RESUMO

Este trabalho apresenta o funcionamento do Sistema Intermunicipal de Passageiros do Estado da Bahia – STRIP e suas peculiaridades, inserido em um contexto de regulação do serviço público de transporte, realizado pela Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações do Estado da Bahia – AGERBA, sem deixar de analisar o papel desempenhado pelos demais agentes envolvidos na operacionalização, ou seja, empresários e consumidores do serviço. Antes de concluir as perspectivas do sistema, várias questões são levantadas: questão histórica; competência legal e o modelo de gestão escolhido; problemas inerentes ao setor e possíveis alternativas; atuação dos produtores do serviço a partir de ciclo da prestação do serviço; os direitos e deveres dos usuários; repercussão do controle social do serviço, sempre analisando e discutindo o Setor de Transporte, à luz da regulação econômica e de seus fundamentos. Também foi verificada a aplicação do princípio norteador do Serviço de Transporte, o serviço adequado, que objetiva satisfazer a necessidade da sociedade que contemple regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação, além da modicidade das tarifas.

Palavras-chave: Estado. Sociedade. Regulação. Transporte. Serviço público.

ABSTRACT

This paper presents the operation of Passengers Intermunicipal System of the State of Bahia, its peculiarities inserted in a context of regulation of transport through the role played by AGERBA - State Agency for Regulation of Public Utilities of Energy, Transport and Communications of the state of Bahia, and also involved in the operation, entrepreneurs and consumers of the service. The economic regulation and its foundations are discussed in light of the sector of passenger transport from then is the outlook of the sector, indicating problems and suggesting solutions that can meet the needs of the bahian society provide a service appropriate transport involving the regularity, continuity, efficiency, safety, today, generally, courtesy and moderation in its provision of tariffs. It made the side of the producers of the service model from the cycle of supply of passenger transport, and then presents the rights and obligations of users and if there discussing the social control of public service.

Keywords: State and society. Regulation. Transport. Mobility. Adequate service.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|---|----|
| Figura 1 – Estrutura, meios, sistema e ambiente de circulação | 44 |
| Figura 2 – O ciclo da prestação de serviço de transporte de passageiros | 52 |
| Figura 3 – Organograma da Seinfra | 59 |
| Figura 4 – Organograma da Agerba | 61 |
| Figura 5 – Distribuição espacial dos pólos regionais da Agerba | 62 |
| Figura 6 – Efeitos da expansão do transporte informal e do congestionamento sobre o sistema de ônibus | 79 |
| Quadro 1 – Demonstrativo das diferenças entre transporte regular e não regular | 63 |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 11 |
| 2 O ESTADO E A SOCIEDADE COMO VETORES DE REGULAÇÃO | 14 |
| 2.1 AS NOVAS FUNÇÕES DO ESTADO | 14 |
| 2.2 O ESTADO REGULADOR | 16 |
| 2.3 ASPECTOS JURÍDICOS DA CONCESSÃO, PERMISSÃO E AUTORIZAÇÃO | 18 |
| 2.3.1 A concessão e a permissão no sistema de transportes de passageiros | 21 |
| 2.4 A LIVRE INICIATIVA NO ESTADO BRASILEIRO | 23 |
| 2.5 UMA NOVA MANEIRA DE INTERVIR NA ECONOMIA | 25 |
| 2.6 A REGULAÇÃO NO BRASIL | 27 |
| 2.7 AS RAZÕES DA ECONOMIA DA REGULAÇÃO | 30 |
| 2.7.1 Razões de mercado | 30 |
| 2.7.2 Regulação em transportes | 33 |
| 3 A IMPORTANCIA DO TRANSPORTE DE PASSAGEIROS PARA DESENVOLVIMENTO DAS RELAÇÕES SOCIOECONOMICAS | 36 |
| 3.1 A IMPORTÂNCIA DOS TRANSPORTES PARA A HUMANIDADE | 36 |
| 3.2 HISTÓRIA DOS TRANSPORTES DE PASSAGEIROS NA BAHIA | 38 |
| 3.3 A QUESTÃO DA MOBILIDADE | 41 |
| 3.4 O SISTEMA DE TRANSPORTES IDEAL | 43 |
| 3.5 O STRIP | 47 |
| 3.6 O <i>FRONT OFFICE</i> E O <i>BACK OFFICE</i> COM SEUS MOMENTOS DE CONTATO NO DE PASSAGEIROS | 51 |
| 3.6.1 Os momentos da verdade | 53 |
| 3.6.2 Funcionamento dos momentos de contato | 53 |
| 4 REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DA ATIVIDADE DE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL NO ESTADO DA BAHIA | 58 |
| 4.1 O TEMA TRANSPORTES NO AMBITO DO ESTADO DA BAHIA | 58 |
| 4.2 A ATUAÇÃO DA AGERBA NA REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS | 60 |

| | |
|--|-----------|
| 4.3 DIREITOS E DEVERES DOS USUÁRIOS DE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS. | 64 |
| 4.3.1 Direitos | 64 |
| 4.3.2 Deveres | 65 |
| 4.4 TRANSPORTE CLANDESTINO NO ESTADO DA BAHIA | 66 |
| 4.5 TRANSPORTE CLANDESTINO: DEFINIÇÃO E CARACTERÍSTICAS | 67 |
| 4.6 PROBLEMAS DA CLANDESTINIDADE | 69 |
| 4.7 CAUSAS DA CLANDESTINIDADE | 71 |
| 4.7.1 Causas imediatas do transporte clandestino | 73 |
| 4.7.1.1 Atendimento do sistema convencional | 74 |
| 4.7.1.2 Expansão da oferta de utilitários | 75 |
| 4.7.1.3 Mudanças no perfil da demanda de transporte | 76 |
| 4.7.1.4 Rentabilidade | 77 |
| 4.7.1.5 Fatores político-institucionais | 80 |
| 4.8 IMPACTOS DO TRANSPORTE CLANDESTINO SOBRE O STRIP | 82 |
| | |
| 5 CONCLUSÃO | 84 |
| | |
| REFERÊNCIAS | 91 |
| | |
| GLOSSÁRIO | 96 |

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objeto o funcionamento do transporte rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado da Bahia, considerado serviço de utilidade pública, o qual garante o deslocamento das pessoas e é assegurado pelo Estado. Por suas características, esse serviço é denominado pró-cidadão, visto que, em última análise, atende a necessidade/interesse da sociedade.

O Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros é espécie de serviço público prestado de forma indireta pelo Estado, através de concessão e permissão, formado por um conjunto de normas de direito público. Essa prestação indireta originou-se, quando o Estado se mostrou incapaz de gerir o sistema de transporte público nas três esferas (federal, estadual e municipal). Houve uma desinstitucionalização, ou melhor, transferência para o setor empresarial da possibilidade de execução do serviço. A Lei n.º. 8.987/95, que fixa normas gerais sobre concessões e permissões de serviços públicos, estabeleceu parâmetros para a descentralização desses serviços, conforme determina o art. 175 da Constituição Federal.

O afastamento da gestão direta fez surgir a necessidade de criação de instituições reguladoras, que fiscalizassem, realizassem controle e exercessem poder normativo sobre serviços delegados a terceiros e, ainda, mediassem conflitos entre os delegatários e usuários, conforme o que está inserido no contexto das funções alocativas, distributivas e estabilizadoras do Estado.

Ante a prestação indireta do serviço público de transporte intermunicipal de passageiros, e o novo papel do Estado, de regulador desse serviço, busca-se, neste trabalho, verificar o funcionamento do Sistema de Transporte cunhado pelo Estado da Bahia, o STRIP, e a atuação da Agência Reguladora, a AGERBA, a luz do princípio do serviço adequado, previsto no art. 6º da Lei n.º 8.987/1995, norteador das concessões e permissões delegadas pelo Estado.

Busca-se, através dos parâmetros de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na prestação, além de modicidade das tarifas na prestação do serviço, analisar o Sistema de Transporte – STRIP, verificando sua aproximação e afastamento desse modelo e como a AGERBA tem regulado essa atuação, objetivando o pleno atendimento dos usuários e a prestação do serviço adequado.

Ressalta-se, no entanto, que sendo escassa a produção acadêmica no que concerne ao transporte intermunicipal, em contraste com o transporte urbano e sua vasta literatura, a elaboração deste trabalho se justifica pela vontade do próprio autor de contribuir com sua

experiência de Especialista em Regulação de serviço público de transporte da AGERBA. Mostra, então o Sistema com suas vantagens e desvantagens, reforçado por sua atuação como professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS, num claro desejo de unir teoria e prática.

No que se refere à abordagem, foi utilizada a pesquisa qualitativa, tendo em vista a complexidade do tema escolhido, analisado com base na interação das variáveis que o compõem. Quanto aos objetivos, foi realizada pesquisa descritiva, visto que as variáveis não foram manipuladas, mas analisadas, a partir do seu surgimento espontâneo. As informações foram obtidas através de pesquisa documental, como: dados do SISTRAN; contratos de concessão; orçamentos de obras; relatórios emitidos pela AGERBA; certificados de autorizações de tráfego, entre outros; e pesquisa de campo, quando foram coletados dados de entrevistas, como 14 entrevistas com concessionários, 79 entrevistas com usuários e 36 com técnicos da AGERBA; e de observação de modo participante.

O primeiro capítulo demonstra o papel desempenhado pelo Estado e pela Sociedade, como agentes do desenvolvimento social e de atuação na regulação do transporte de passageiros, a partir da participação e do controle do serviço. Em seguida, o conceito de serviço adequado de transportes é apresentado e determinado o sistema ideal, suas condições de controle, fiscalização e regulação.

Para que se tenha noção da importância do serviço de transporte de passageiros, apresenta-se o conceito de serviço público e a conseqüente forma estatal de intervenção e de delegação, levando-se em conta a livre iniciativa como pilar de sustentação da nova maneira do ente estatal intervir na economia.

Embora os pressupostos basilares da Economia da Regulação sejam apresentados, a Regulação aqui discutida pouco ou nada tem a ver com a Teoria da Regulação de Aglietta, Boyer e Coriat (BOCCHI, 2000), teoria que cuida do crescimento do capitalismo e suas crises. O modelo de Regulação implementado refere-se a intervenção do Estado na atividade econômica, após a onda de privatizações realizada na década de 90 no Brasil, que deu origem as Agencias Reguladoras (ARAGÃO, 2002). Discutem-se aqui as razões de mercado, que remontam à perspectiva da implantação e fortalecimentos dos órgãos reguladores, para se chegar ao papel desempenhado pela AGERBA.

No segundo capítulo, aponta-se a importância dos transportes para a humanidade e, de forma dedutiva, uma visão histórica do transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, no Estado da Bahia, que teve início com empresários que poderiam ser hoje classificados como microempresários ou, até mesmo, firmas individuais. É demonstrado como evoluiu o

sistema e passou a ter uma regulação estatal. Em seguida, analisa-se a questão da mobilidade, o desenvolvimento do papel dos concessionários e usuários norteando os três vértices da regulação: Governo, empresas e usuários.

A consciência dos direitos e deveres dos usuários direciona toda uma seção do trabalho inserida no segundo capítulo.

Na última seção do capítulo, a partir de um modelo de ciclo da prestação dos serviços, é apresentado o lado dos produtores do serviço e os momentos da verdade, ou seja, os instantes em que o empresário é confrontado com a operacionalidade do serviço de transporte de passageiros e o funcionamento dos momentos de contato com seus consumidores.

A estrutura de produção é a parte do ambiente construído onde existe maior ocorrência de processos produtivos: a indústria, o comércio e os serviços públicos e privados. *A estrutura de reprodução* é a parte do ambiente construído onde ocorre principalmente a reprodução biológica, social e cultural das pessoas e classes sociais nas quais estão inseridas (VASCONCELOS, 2001). Por fim, a *estrutura de circulação* que permite a circulação física de pessoas e mercadorias: estradas, rodovias, terminais rodoviários, pontos de apoio.

No terceiro capítulo explica-se o funcionamento do sistema, bem como seus subsistemas, apontando as razões de mercado e analisando a estrutura dos concessionários, quanto à capacidade de prestar um serviço de transporte de qualidade, verifica se o governo regula o sistema de forma a corrigir eventuais falhas de mercado e, por fim, demonstrar a participação dos cidadãos que, diariamente, utilizam este meio de transporte.

Uma das premissas do setor de transportes de passageiros é a existência de operadores informais, os transportadores clandestinos. A presença desses agentes em um sistema é diretamente proporcional ao tamanho das falhas na oferta e o efeito consecutório do sistema regular de transportes: o operador clandestino e seu papel como elemento ora regulador, ora desestabilizador do sistema de transportes. Optou-se então, em inserir no último capítulo, as causas e efeitos do transporte clandestino e os impactos causados no STRIP.

São apontadas soluções que buscam melhorar o atendimento à população baiana no tocante à prestação de um melhor serviço de transporte público intermunicipal de passageiros.

Nos anexos, foi disponibilizado um glossário dos termos técnicos e siglas utilizados e cópia dos atos normativos que regulam o Sistema Intermunicipal de Transportes de Passageiros do Estado da Bahia.

2 O ESTADO E A SOCIEDADE COMO VETORES DA REGULAÇÃO

A Constituição Federal, em seu art. 1º, eleva, a fundamento dessa nação, a cidadania e a dignidade da pessoa humana. Este importante conteúdo social, trazido pela Carta Magna, reporta-se a uma mudança na estrutura da sociedade, onde se destaca a idéia de proteção aos direitos dos indivíduos e das coletividades, originados na Revolução Francesa e presentes nas constituições nacionais deste então.

O texto constitucional, democrático e liberal, espelha um novo modelo estatal, o democrático de direito. Nesse contexto inserem-se novos papéis a serem desempenhados por este novo estado. O Estado, outrora provedor, reveste-se de nova roupagem, o de regulador. Parte de sua atribuição, na prestação de serviços públicos, é delegada a particulares, cabendo àquele apenas controlar, fiscalizar e editar normas.

A falta de um serviço de transporte público de qualidade atinge a renda disponível do trabalhador, a sua qualidade de vida e, em última análise, sua cidadania e dignidade. Como se verifica, da leitura do texto constitucional, é dever do Estado e fundamento da República Federativa do Brasil zelar pela cidadania e dignidade do indivíduo, podendo ser traduzido, no que tange ao transporte público, em implementação de ações facilitadoras da mobilidade humana.

Deixar de prestar o serviço, delegando sua execução a terceiro, não exime o Estado da responsabilidade de um serviço público de transporte de qualidade, ou na literalidade do art. 6º, da Lei. nº. 8.987/1995, prestação de serviço adequado e pleno aos usuários. A mudança na função estatal não pode ferir o direito do indivíduo e da coletividade de usufruírem um serviço público de transporte de qualidade que atenda às suas expectativas e necessidades.

2.1 AS NOVAS FUNÇÕES DO ESTADO

Para Pereira (2003), as funções do Estado moderno sofreram mudanças no sentido de um retorno as suas atividades clássicas, que foram ainda acrescidas do papel de regulador da economia e protetor dos direitos sociais. Essas mudanças foram provocadas, em grande parte, pelas transformações econômicas, políticas e tecnológicas pelas quais tem passado a

humanidade.

Até a década de 90 do século XX, o Estado possuía um caráter empresarial muito forte, monopolizando, inclusive, várias espécies de serviços e atividades, além de atuar na produção de bens. Era uma exigência do modelo estatal adotado. A mudança na sua estrutura, com o advento do neoliberalismo, foi tornando-o cada vez mais enxuto. O Plano Nacional de Desenvolvimento – PND instituído em 1990, com a promulgação da Lei nº. 8.031/1990 – atualmente revogada pela Lei nº. 9.491/1997, que foi alterada pelas Leis nº 9.635/1998 e 9.700/1998 – objetivava reduzir o *déficit* público e sanar as finanças do governo, transferindo para a iniciativa privada atividades exercidas pelo Estado de forma, segundo o entendimento do legislador, dispendiosa e indevida.

Iniciou-se um processo de desestatização, ou seja, a retirada do Estado de certos setores de atividade, através de privatizações, abertura de capital e descentralização da prestação dos serviços públicos. Ficaram sob seu manto, apenas, os serviços considerados essenciais, a exemplo da defesa nacional e setores estratégicos da economia.

Apesar desse recuo no campo da atividade econômica, a máxima de autoregulação do mercado não era mais válida em sua integralidade, pois havia a necessidade de uma intervenção estatal. Era preciso o estado estar presente, não mais no papel de produtor, mas sob novos moldes, para que o mercado não ficasse ao bel-prazer dos agentes com maior poder de barganha, pois isso faria com que, em eventual jogo de forças, quem tivesse maior poderio econômico tenderia a fazê-lo prevalecer. A interferência estatal na economia, por meio de diferentes ações, era necessária e aspirada, visto que o Estado, em que pese as suas limitações, ainda é um agente preponderante na condução da resolução dos problemas e anseios da sociedade.

Nesse contexto, nascem as agências reguladoras, que dão forma a esse novo modelo estatal, exercendo fiscalização, controle e, sobretudo, poder normativo sobre serviços delegados a terceiros, visando a mantê-los ajustados aos postulados fundamentais do PND e aos ditames do interesse público, prevenindo comportamentos empresariais que reflitam abuso de poder econômico.

O transporte público de passageiros também passou, ao longo das últimas décadas, por transformações, que fizeram com que o papel desempenhado pelo Estado passasse de mero espectador a agente efetivo, no sentido de regular de modo mais intenso o mercado, objetivando garantir a mobilidade dos cidadãos, bem como o equilíbrio econômico financeiro dos proprietários dos meios de produção desse serviço.

Embora Pereira (2003) enfatize o caráter ineficiente das leis que regem o mercado, na

linha do entendimento da teoria clássica, no caso dos transportes, essa característica não de aplica, ao contrário, fica mais consolidada a sua eficácia, principalmente, quando se verifica a necessidade de manter a constante intervenção do Estado, quer como provedor, quer como regulador. Em suma, não se pode pensar um setor de transporte desregulamentado, em razão do caos que seria instalado nas relações socioeconômicas, além dos prejuízos no desenvolvimento regional.

Torna-se perceptível que o mercado não possui autonomia ilimitada e, portanto, não se apresenta acima das normas e regras que viabilizam o funcionamento de uma região. Antes, precisa de intervenção estatal, a fim de impor normas gerais sobre o funcionamento da economia, buscando um desenvolvimento social mais equânime e prevenção de comportamentos que não produzam abuso do poder econômico, a exemplo de eliminação da concorrência e obtenção de lucros exorbitantes. Nesse sentido, Estado e Mercado devem exercer seus papéis, concomitantemente e, dentro de uma dinâmica socio-política, suas ações irão se concretizar, desde que sejam respeitados os direitos da população.

2.2 O ESTADO REGULADOR

O Estado regulador autônomo se faz necessário para permitir o livre arbítrio dos agentes econômicos e incentivar o crescimento auto-sustentado. O pilar desta afirmação é a premissa de que a sociedade tem condições de resolver, de forma mais eficiente, mais descentralizada e menos custosa, grande parte de seus problemas. Ao Estado cabe cuidar, na contemporaneidade, da identidade e os interesses nacionais. Afastando-se da função de Estado-empresário, construtor de obras, para se dedicar à satisfação da sociedade como um todo (CASTRO, 1995).

Sob esse prisma, o Estado começou a se afastar da oferta direta de alguns bens e serviços públicos, passando-os à iniciativa privada. Um dos exemplos mais claros é o setor de transportes, em que pese a presença majoritária do capital privado no mercado. Este setor convivia com a prestação de serviço estatal, com a inexistência de regras claras, que balizassem a execução do serviço, e com ausência de fiscalização; todavia, esse afastamento estatal das atividades econômicas exigiu a criação de órgãos reguladores, conforme art. 21, XI, da CF, após EC n.º. 8/95 e art.177, §2º, III, com redação da EC n.º. 9/95.

A Constituição de 1988 passou a exigir que os serviços públicos fossem delegados

mediante processo licitatório, remetendo a lei infraconstitucional ao estabelecimento de parâmetros para sua concretização. Também o Programa Nacional de Desenvolvimento fixou normas, para que a Administração Pública reordenasse a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público.

A Lei 8.666/93 deu forma à exigência constitucional, trazendo normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a Administração Pública. Também o advento da Lei nº. 8.987/1995, que disciplina o regime de concessão e permissão, instituiu parâmetros e limites para atuação, tanto da Administração Pública quanto dos empresários. Tal modificação preconizou uma mudança nas relações entre o Estado e a iniciativa privada, que explorava o setor de transporte e que, para manter seus mercados, necessitaria atender a uma série de requisitos técnicos e legais exigidos pelo poder concedente, bem como submeter-se a um processo licitatório, por meio da modalidade de concorrência, com critérios de menor tarifa e melhor técnica.

A necessidade de um sistema regulador eficiente é fundamental à medida que o processo de privatização chega à prestação dos chamados serviços de utilidade pública. Estes serviços constituem o foco de atuação da regulação estatal, por isso é vital a diferenciação entre Poder concedente e Poder Regulador, embora ambos possam, em determinadas circunstâncias, ser exercidos conjuntamente. O primeiro é o titular da obrigação da prestação do serviço e, por conseguinte, o responsável por dimensionar, planejar e decidir sobre a política de oferta do serviço e a melhor forma de atendê-la e é, em geral, salvo exceções, exercido pelo Governo. O Poder concedente pode prestar diretamente o serviço ou indiretamente, através da delegação a terceiros, sob o regime de monopólio ou não. Optando pela prestação indireta, cabe ao Poder concedente promover o processo licitatório e fazer cumprir as condições do contrato de concessão, tarefa na qual os órgãos hierarquicamente superiores (ministérios e secretarias estaduais), diretamente subordinados ao poder concedente, exercem um papel relevante, objetivando o aumento da eficiência na prestação do serviço (REZENDE; PAULA, 1997).

O Poder Regulador, por sua vez, ainda que represente também um poder de Estado, não é diretamente responsável pela prestação do serviço, mas tem a obrigação de zelar pelas regras estabelecidas, setorialmente, para a prestação dos serviços concedidos a terceiros, garantindo a qualidade dos serviços prestados a um preço justo, tanto para usuários quanto para concessionários. Segundo Fábio Giambiagi e Ana Cláudia Além, em sua obra *Finanças Públicas – Teoria e Prática no Brasil* (2001, p. 401), dentre suas principais atribuições, cabe

ao órgão regulador: a) a defesa e interpretação das regras, além da sugestão de novos atos normativos, que facilitem as relações e resolvam os conflitos entre os atores, incluídos aqueles envolvendo o Poder concedente; b) a definição operacional de alguns conceitos fundamentais integrantes dos contratos de concessão, como o coeficiente de produtividade a ser repassado para o consumidor, a diferenciação de tarifas por faixa de consumidores, etc; c) a investigação e denúncia de atividades anti-competitivas ou o abuso do monopólio concedido.

São objetivos principais da regulação: o bem-estar do usuário e a melhoria da eficiência alocativa para se obter um maior volume de transações econômicas com a geração de mais renda agregada; a melhoria da função distributiva, definida como a capacidade de redução, pela regulação, da apropriação de excedentes econômicos por parte do gerador do serviço; e, por fim, a eficácia da função produtiva, entendida como a utilização da estrutura montada com rendimento maximizado e menor custo.

Assim, para que um sistema regulatório seja eficiente são necessários: a) uma política tarifária definida e estável; b) a existência de marcos reguladores claramente definidos, que detalhem as relações entre os diversos atores de cada setor, seus direitos e obrigações; c) um mecanismo ágil e eficiente para solução de divergências e conflitos entre o poder concedente e a concessionária; d) um certo grau de garantia contra os riscos econômicos e políticos; e) a criação de um órgão regulador, dotado de especialidade, imparcialidade e autonomia nas decisões.

2.3 ASPECTOS JURÍDICOS DA CONCESSÃO, PERMISSÃO E AUTORIZAÇÃO

Os serviços públicos são de titularidade do Poder Público, mas o seu exercício, quando admissível, pode ser transferido para outras pessoas jurídicas, através de concessão, permissão ou autorização. A Constituição Federal prevê, de forma expressa, a prestação de serviços públicos. Desse modo, a Lei dispõe, sobre o regime de delegação, os direitos dos usuários, a política tarifária, a obrigação de manter serviço adequado e as reclamações relativas à prestação.

O serviço é outorgado por Lei e delegado por contrato. Invariavelmente a Lei outorga ao Poder Público a titularidade do serviço público e somente por lei se admite a mutação da titularidade. Nos serviços delegados, há apenas transferência da execução do serviço, por contrato (concessão) ou ato negocial (permissão e autorização). A outorga possui contornos de

definitividade, porque emerge da Lei, e a delegação possui termo final prefixado, porque decorre de contrato. Conseqüentemente, se apenas os serviços de utilidade pública podem ser objeto de delegação, de contrato de concessão, os serviços propriamente ditos ou essenciais à coletividade, não admitindo transferência de execução, permanecem em mãos do Poder Público.

Pode se conceituar serviços concedidos como aqueles delegados, por Lei ou contrato administrativo, a pessoas jurídicas, de direito público ou privado, que os executam em seu nome, conta e risco, remunerado por tarifa, na forma regulamentar, podendo ser classificados como legal ou negocial. Nesse sentido, o conceito legal de concessão, trazido pela Lei nº. 8.987/95, art. 2º, II, *“é a transferência da prestação de serviço público, feita pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mediante concorrência, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas, que demonstre capacidade para o seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado”*.

A doutrina define concessão como

Concessão é delegação contratual ou legal da execução do serviço, na forma autorizada e regulamentada pelo Executivo, bilateral, oneroso, comutativo e realizado *institui personae*. Com isso se afirma que é um acordo administrativo (e não um ato unilateral da administração), com vantagens e encargos recíprocos, no qual se fixam as condições de prestação do serviço, levando-se em consideração o interesse coletivo na sua obtenção e as condições pessoais de quem se propõe executá-lo por delegação do poder concedente. Sendo um contrato administrativo, como é, fica sujeito a todas as imposições da administração, necessárias à formalização legal, a regulamentação e a concorrência. (MEIRELLES, 1994, p. 113-114).

A Lei autoriza a concessão e delimita a amplitude do contrato a ser firmado. O regulamento estabelece as condições de execução do serviço. O contrato é que consubstancia a transferência por delegação, ao vencedor da concorrência, definindo o objeto da concessão, delimitando a área, forma e tempo da exploração e estabelecendo direitos e deveres das partes e dos usuários do serviço. O contrato deve observar os termos da lei, do regulamento e do edital da licitação, sob pena de nulidade. A remuneração do serviço público delegado se dá mediante a cobrança de tarifa.

A regulamentação dos serviços concedidos cabe ao Poder Público, por determinação constitucional e legal, visto que a concessão é realizada no interesse da coletividade. Cabe ao Poder concedente regulamentar e controlar a atuação do concessionário, desde a organização da empresa até a situação econômica e financeira, lucros, modo e a técnica da execução dos serviços, bem como fixação das tarifas, em limites razoáveis e equitativos para a empresa e

usuários e, se o serviço é prestado de modo ineficiente, é seu dever retomá-lo. A Lei nº. 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão, traz as normas gerais que disciplinam a matéria, devendo ser observada pela Administração Pública, na hipótese de delegação de serviço público, assim como nas disposições constitucionais.

Os serviços permitidos são os serviços públicos delegados pela Administração comete a execução a pessoas físicas ou jurídicas que demonstrarem capacidade técnica para seu desempenho, mediante licitação, a título precário, por meio de ato unilateral. Podem ser definidos, como atributos da permissão, a unilateralidade, a precariedade e a discricionariedade. O serviço permitido é executado em nome do permissionado, por sua conta e risco, mas sempre nas condições e com os requisitos preestabelecidos pela Administração permitente, que o controla em toda sua execução, podendo nele intervir, quando prestado inadequadamente aos usuários. A permissão é deferida *intuitu personae*, não admitindo a substituição do permissionário, nem o transpasse do serviço ou do uso permitido a terceiros, sem prévio consentimento do permitente.

O conceito de permissão é definido na Lei nº. 8.987/95, art. 2º, IV, como “*a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para o seu desempenho, por sua conta e risco*”. A permissão de serviço público será formalizada mediante contrato de adesão, que observará os termos da Lei nº. 8.987/95, das demais leis pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e à revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente, na literalidade do art. 40, da referida norma. À permissão será aplicada a disciplina da concessão, no que não for incompatível.

Embora a doutrina clássica defina serviços autorizados como aqueles em que o Poder Público, por ato unilateral, precário e discricionário, consente na sua execução por particular para atender interesses coletivos instáveis ou emergência transitória, sem a necessidade de licitação, devendo ser executada pessoalmente, sendo vedada sua transferência a terceiros, a Constituição Federal, em seu art. 175, limitou a execução de serviços públicos, por particular, apenas à concessão e à permissão. Tratando-se de serviço público, este deve ser concedido ou permitido, não sendo permitido à Administração Pública transferir sua execução ao particular, através de autorização.

Desse modo, as atividades autorizadas pelo Poder Público ao particular são realizadas no exclusivo ou predominante interesse do seu titular, não se caracterizando como serviço público, por expressa vedação constitucional. Assim, não se beneficiam das prerrogativas das atividades públicas, só auferindo vantagens que lhe forem expressamente deferidas, no ato

de autorização.

2.3.1 A concessão e a permissão no sistema de transportes de passageiros

O art. 175 da Constituição Federal vinculou a prestação de serviços públicos à concessão e à permissão, sempre através de licitação. Os serviços públicos de transporte intermunicipal de passageiros, ainda que se refiram a linhas de pequeno porte e operada por pequenos empresários, devem se submeter à disciplina constitucional. Ou seja, para que a execução da atividade seja transferida a iniciativa privada, que fará uso econômico da mesma, através de concessão ou permissão, deve ser obrigatoriamente precedida de um processo licitatório, na modalidade de concorrência. Cabe ao ente federativo competente delegar os serviços públicos de transportes de passageiros, nos termos da Constituição e da legislação extravagante. Assim, compete à União disciplinar o transporte interestadual e definir normas gerais do transporte urbano; aos Estados, o transporte intermunicipal; e aos Municípios, o transporte urbano. O serviço público de transporte é uma atividade regulada e necessita de regras específicas para o setor para que seja realizado, de modo eficaz, o controle da atividade pelo poder concedente. Estas regras são elaboradas pelos entes federativos dentro da sua esfera de competência.

Como o serviço de transporte intermunicipal de passageiros é de natureza pública (OWEN, 1975), além de ser transferido ao particular, por meio de permissão ou concessão, antecedida de licitação, deve ser prestado adequadamente (ADLER, 1978; MELLO, 1975). A Lei n°. 8.987/95 define serviço adequado, em seu art. 6º, §1º, como aquele “*que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas*”. Verifica-se, então, que a lei estabelece oito itens para que o serviço público concedido ou permitido seja considerado adequado e, embora, tratando-se de norma geral, é aplicável ao serviço público de transporte intermunicipal de passageiros.

Destacando a questão tarifária, ainda que complexa, cumpre esclarecer que na área de transportes intermunicipais, os contratos foram elaborados pela Administração Pública de modo que as cláusulas tarifárias se mostrassem atraentes e dessem segurança aos investidores, mas também fossem módicas para os usuários do serviço.

Nos contratos administrativos, a exemplos da concessão/permissão de serviços públicos de transporte intermunicipal de passageiros, conforme determina a Lei n°. 8.666/93, em seu art. 55, III, é cláusula necessária a dos critérios de reajustamento de preços, quando

permitido e avençado entre as partes. Esta medida objetiva o reequilíbrio contratual e é prefixada pelas partes para neutralizar um fato certo, a exemplo da inflação. Nos contratos firmados entre o Governo baiano e as concessionárias de transportes, são estabelecidos reajustes anuais, que levam em conta os custos gerenciáveis e não-gerenciáveis, alguns dos quais são corrigidos por planilha tarifária, que tem superado a inflação (BAETA COSTA, 1977), conquanto, apenas, alguns itens da fórmula tarifária devam ser corrigidos com base nesse índice.

O direito à revisão independe de previsão contratual, pois deriva da lei, sendo necessária, apenas, a comprovação a ocorrência de fato superveniente, que tenha alterado o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. A revisão pode ser ordinária ou extraordinária. Aquela se aplica, no acontecimento de fato superveniente apenas suposto, mas não conhecido pelos contratantes, no momento do ajuste, a exemplo do desgaste de uma rodovia que eleva significativamente os custos operacionais da transportadora e pode provocar um reajuste tarifário. Esta pressupõe evento excepcional e imprevisível capaz de subverter a equação econômico-financeira do pacto, como o reajuste extraordinário do petróleo, no ano de 1979, que ocasionou um desequilíbrio nas empresas de transportes, porque as onerou nos custos operacionais com diesel, ensejando uma revisão tarifária de modo que as perdas fossem consideradas nas tarifas (BENJÓ, 1999).

A equação econômico-financeira do contrato pode ser definida como a relação de adequação entre o objeto e o preço, presente no momento em que se firma o ajuste, há uma linha de equilíbrio, passível de pequenas variações, que liga a atividade contratada ao encargo financeiro correspondente. Quando pactuam, as partes implicitamente, esperam que seja mantido o equilíbrio econômico financeiro inicial e, caso este seja rompido ou seja impossível seu restabelecimento, pode ensejar rompimento do contrato.

O equilíbrio inicial de um contrato de concessão/missão se caracteriza pelas tarifas preestabelecidas, que devem ser suficientes para a prestação do serviço adequado. O contrato contém cláusula nesse sentido e as empresas, ao subscrevê-lo, reconhecem que a tarifa é suficiente para prestar o serviço naquele instante (NOVAES, 1986; HUTCHINSON, 1979). Dispõe ainda o contrato sobre o reajustamento de preços e sua revisão é cabível, independentemente de previsão contratual.

A Agência Estadual de Regulação de Serviços Público de Transporte, Energia e Comunicação da Bahia - AGERBA fixa as tarifas no Estado mediante uma sistemática que deve assegurar: a manutenção dos padrões de serviço; a cobertura dos custos incorridos pelas concessionárias, tanto os custos fixos quanto os variáveis; a remuneração do capital investido;

o equilíbrio econômico financeiro do contrato; e, ainda, prevê a possibilidade de melhoria do serviço. Para chegar a este cálculo, a Agência estabelece métodos, que determinem as tarifas cobradas, considerando os mecanismos de controle, através da coleta de dados e da prestação das informações pelas transportadoras, através de procedimentos internos. As concessionárias são obrigadas a fornecer à AGERBA os dados operacionais e contábeis, bem como demais informações indispensáveis ao cálculo tarifário. As tarifas fixadas constituem o valor da passagem paga pelos usuários, sendo vedada a cobrança de qualquer importância, além do preço da passagem, salvo taxas oficiais relacionadas diretamente com a prestação do serviço, como a taxa de embarque. Saliente-se que o seguro de acidentes pessoais, vendido nos pontos de vendas de passagens, não está incluso no preço da passagem, sendo facultativa sua aquisição.

A criação de tarifas especiais que concedam benefício ou estabeleçam desconto para uma determinada parcela de usuários, deve ser atrelada à compensação dos respectivos valores, quer seja por subsídio do Poder Público, quer seja com repasse para o cálculo de nova tarifa a ser praticada, visto que a imposição de tal ônus pela Administração não pode afetar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

As revisões ocorrem no Estado da Bahia, em média, num período de cinco anos. Nessas revisões, a AGERBA tem poder para alterar o equilíbrio inicial do contrato, dividindo com o consumidor ganhos de eficiência. Com efeito, os contratos prevêem, que dentro de cinco anos, os ganhos de eficiência possam ser divididos com os usuários do serviço. Durante esses cinco anos, a empresa os incorpora e no quinto ano, a partir da revisão tarifária, pode haver aumento ou redução da tarifa.

2.4 A LIVRE INICIATIVA NO ESTADO BRASILEIRO

O texto constitucional de 1988 consagrou uma economia descentralizada, de mercado e erigiu a livre iniciativa como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, conforme o art. 1º, IV, 2ª parte, ao lado dos valores sociais do trabalho (inciso IV, 2ª parte), da soberania (inciso I), da cidadania (inciso II), da dignidade da pessoa humana (inciso III) e do pluralismo político (inciso V). O Estado, nessa nova conjuntura política, apenas pode intervir no domínio econômico para normatizá-lo e regulá-lo, com o escopo de exercer as funções de fiscalização, de incentivo e de planejamento indicativo ao setor privado, observando,

fielmente, os princípios constitucionais que regem a ordem econômica. Como se pode observar, este é mais um elemento do liberalismo econômico presente na Carta Magna.

Ao tratar dos princípios gerais da atividade econômica a Constituição Federal de 1988, informa, no art. 170, *caput*, que “*a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social [...]*”. Indicando como princípio a ser observado, a livre concorrência, que constitui manifestação da liberdade de iniciativa, devendo a lei, conforme art. 173, §4º, reprimir o abuso de poder econômico que visar à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

O cidadão, no Estado Democrático de Direito, é titular de direito subjetivo à liberdade, que se objetiva em diversos planos da vida, entre eles, o econômico. A livre iniciativa está diretamente ligada à atividade econômica, pois se consagra na liberdade para empreender. O empreendedorismo requer do cidadão obediência às regras em vigor, de caráter geral, isto é, à regulação dessa atividade. Apesar disso, não há necessidade de pedir autorização especial ao governo para empreender, conforme se depreende da leitura do parágrafo único do art. 170: “*é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei*”. Na ordem jurídica brasileira, já se deu o oposto, havendo necessidade de o Governo autorizar previamente o início de uma atividade econômica (AGUILLAR, 1999).

Livre concorrência é a concorrência na qual o abuso do poder econômico é reprimido na forma da lei (AGUILLAR, 1999). Concorrer é correr junto, é disputar a preferência do comprador pelo produto ou serviços ofertados. Os produtores de serviços e de produtos buscam a preferência daquele que adquira o bem, daquele que contrata a prestação do serviço. Essa busca, esse correr junto dos ofertantes, deve ser livre do abuso do poder econômico. A capacidade que cada agente econômico exibe na sua atividade, no mercado em que atua é a soma de habilidades materiais e não materiais que ele ostenta e emprega no desempenho de sua atividade ordinária. O uso desse poder econômico é inteiramente legítimo e deve ser incentivado. Todos aqueles que estão presentes na ordem econômica, atuantes em um dado mercado, são estimulados a aumentar a sua capacitação, o seu poder econômico de mercado, assim como todos os indivíduos, no exercício das suas atividades cotidianas, devem sentir-se instigados a majorar suas aptidões para melhor atuarem nesse âmbito. Em linguagem econômica, empresas e indivíduos devem elevar seus índices de eficiência.

O que a lei reprime não é o poder econômico, mas o seu abuso. A Lei nº. 8.137/90 define crimes contra a ordem tributária, econômica e as relações de consumo, em seu art. 4º,

I, nestes termos “*abusar do poder econômico, dominando o mercado ou eliminando, total ou parcialmente a concorrência*”. Também a Lei nº. 8.884/93, Lei Antitruste, em seu art. 1º, “*dispõe sobre a prevenção às infrações contra a ordem econômica, orientada pelos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico*”. Abuso nesse contexto, é o mau uso do poder econômico visando à eliminação parcial ou total da concorrência, à dominação do mercado relevante de bens ou serviços, ao aumento arbitrário de lucros e ao exercício abusivo da posição dominante, através de processos não naturais, em regra, ilícitos. Em última análise, o abuso do poder econômico não atinge apenas o concorrente e o mercado, mas o conjunto dos consumidores do bem ou serviço (BENJÓ, 1999).

Então, o direito, as regras e a regulação reprimem tanto o abuso do poder econômico, que o legislador deu tamanha consideração a esse dever de preservação da livre concorrência e da liberdade de iniciativa, que os erigiu a princípios constitucionais e, editando diversas normas, objetivou a repressão ao abuso do poder econômico. Ressalte-se, ainda, que esses dois princípios, complementares entre si, determinam toda ordem econômica e as regras ordinárias relativas à disciplina, devendo, obrigatoriamente, ser observados (FERNANDES, 2002).

2.5 UMA NOVA MANEIRA DE INTERVIR NA ECONOMIA.

Embora se propague, neste início de milênio, no Brasil, que há um novo modo de intervenção no domínio econômico, esta interferência sempre ocorreu, Não é sequer recente. Quando se fala em reforma do Estado, na verdade fala-se em adaptação dele a uma nova conjuntura política, econômica e social. O Estado brasileiro não está tão reformado, não desapareceu, apenas buscou uma adaptação à nova realidade.

A concessão/permissão a empresas privadas de execução de serviços públicos não é nova no Brasil. De forma ampla, teve início na República e se estendeu, com variações, até a década de 1970. A prestação de serviço de energia elétrica, telefonia e gás no Brasil foi montada pela iniciativa privada, sob o regime de concessão. Há literatura tratando desse tema, ainda na década de 1930, abordando questões fundamentais da concessão de serviços públicos e da regulação dessas atividades (POSSAS, 2002). Também não é novidade a regulação de serviço público, nem a existência de órgãos reguladores. A inovação é a criação desses órgãos

após o processo de privatização que, em parte, reformou a ordem econômica implantada pelo Regime Militar instalado em 1964 e disciplinado pelas Constituições Federais de 1967 e 1969. Antes, existiam órgãos voltados à regulação de setores específicos do mercado, a exemplo do setor de petróleo (Conselho Nacional do Petróleo) e de energia elétrica (Departamento Nacional de Águas e Energia). Havia vários departamentos, em ministérios distintos, comissões, enfim, inúmeros órgãos administrativos voltados à regulação econômica. Pode-se afirmar que constituíam embriões das futuras agências reguladoras, embora a última reforma administrativa fizesse vista grossa à criação da figura da agência reguladora do quadro normativo da administração pública (POSSAS, 2002).

Regulação econômica e intervenção estatal na ordem econômica só pode se dar na forma da lei, obedecidos os ditames constitucionais. Essa regra, fixada na atual Constituição é essencial à preservação do regime democrático, mais do que uma questão técnico-jurídica, é uma questão político-jurídica. Arbitrariamente, os membros do Poder Executivo não podem intervir na atividade econômica, que é regida pelo princípio da livre iniciativa; todavia, por vontade própria, estão autorizados a cumprir unicamente o que determina a lei. Há uma limitação expressa à intervenção estatal na economia. Essa reserva legal eleva o nível em que se travam as relações com os agentes econômicos, pois a atividade exercida por eles é regulada por lei e não pelo Governo. Não é o Poder Executivo que regula e exerce a regulação; é a Lei que define quais os parâmetros regulatórios, cabendo ao Estado, por meio de órgão especialmente criado para esse fim, que exerce a regulação. Os órgãos reguladores, criados nesse contexto, não são órgãos de governo, e sim de Estado; as agências reguladoras são órgãos estatais e assim, devem ser para que possam promover a regulação independente, ou seja, aquela que se dá exclusivamente nos termos da lei.

Nos Estados Unidos, os órgãos reguladores pertencem ao Poder Legislativo e são criados e fiscalizados por ele. No Brasil, de modo diverso, a iniciativa legislativa para a criação de órgãos do Executivo compete, privativamente ao Poder Executivo, e não ao Legislativo. Assim ocorre, também com as agências reguladoras na prática.

A regulação só deveria expressar-se na forma da lei, *strictu sensu*, ou seja, daquela que nasce do processo legislativo. Esse é o primeiro passo a ser dado para se ter uma regulação independente. Ressalte-se que os órgãos reguladores também expedem normas infralegais, mas essas normas são subordinadas à lei ordinária que autoriza esses órgãos a expedi-las e que limitam o seu alcance à matéria tratada na Lei (MOTTA, 2003).

Os novos órgãos reguladores tomaram o nome de agências, que deriva da má importação de nomenclatura. Provem de *Agency* cuja tradução para o português,

curiosamente, é órgão. No Brasil, mudam-se os nomes na esperança de que se mudem os conceitos. Mas o que é importante é fixar a idéia, o conceito que deve animar essas agências, independente do nome que possuam (BREYER, 1982), visto que a criação desses órgão manteve as mesmas funções históricas e burocráticas, sem lhes acrescentar a independência e a autonomia necessárias para atingir seu objetivo, a regulação.

2.6 A REGULAÇÃO NO BRASIL.

São muitas as questões externas que contribuem para dar forma às denominadas agências reguladoras existentes no país. Todavia, algumas delas são fundamentais, visto que possuem o condão de determinar o futuro dessas agências. São elas a independência decisória, a autonomia orçamentária e a fiscalização.

A independência decisória da agência constitui ponto central da regulação no Brasil, inclusive em termos históricos, e pode ser definida como desvinculação, no âmbito de sua atribuição, do Poder Executivo. Quando se fala em independência, não se está falando de independência absoluta, visto que esta não existe no âmbito da Administração Pública, pois existe a submissão à Lei, aos princípios constitucionais da legalidade estrita e da reserva legal, que regem a atuação do Poder Público, afastando a noção de independência total (MOTTA, 2003).

A independência decisória objetiva a desvinculação da agência do Poder Executivo, ao decidir matéria de sua competência. A agência decide sem ouvir o ministro/secretário e estes não podem interferir nas atividades daquela. A autoridade do Poder Executivo, em qualquer nível (federal, estadual ou municipal), não pode influir, nem interferir no processo decisório da agência, nem no processo normativo, nem no sancionador ou em qualquer outra esfera de atuação. Também não é cabível recurso hierárquico ao ministro/secretário ou ao chefe do Poder Executivo federal/estadual, das decisões das agências reguladoras. Esgotadas as esferas no âmbito da própria agência, caberá apenas promover ação junto ao Poder Judiciário, que ficará adstrito às questões de legalidade.

Vê-se, portanto, que a independência decisória é menos ampla do que pode parecer, mas, no quadro brasileiro, é extremamente necessária, na medida em que protege de interferência político-partidária o processo decisório da agência, é a aplicação da lei que disciplina a regulação de um dado mercado econômico, onde concorrem empresas e investem

agentes privados.

A participação da sociedade, na gestão da agência reguladora, não constitui violação à independência decisória, antes, se configura como elemento fortalecedor da instituição e de legitimação de suas ações junto aos seus destinatários. A audiência pública é um exemplo de participação social que é utilizado no país pelas agências reguladoras. É um instrumento que tem sua origem no processo legislativo e foi, em boa hora, adotado pelas agências. Deve existir como regra e, sobretudo, como prática, porque é saudável e necessário ao desenvolvimento da regulação, visto que é uma forma de aproximar da sociedade o processo decisório da agência (MOTTA, 2003). Saliente-se que não está presente nas normas que disciplinam a atuação das agências como regra obrigatória, pois nem todas possuem esse dispositivo. Há também aquelas que, embora se utilizem das audiências, fazem formalmente, pois não consideram seus resultados e contribuições na elaboração de suas normas e na implementação de suas ações. É possível notar ainda que, na prática, não há participação expressiva de usuários dos serviços públicos nas audiências, cenário que deve ser modificado, para que esse mecanismo possa refletir, não apenas os anseios do poder concedente e dos concessionários/permissionários, mas de toda coletividade.

A vinculação ou submissão das agências reguladoras ao Poder Executivo é nociva a sua atuação e desnecessária. As agências estão adstritas a Lei e há participação da sociedade através da audiência pública, quando elas têm o dever de prestar contas, de emitir relatórios periódicos e circunstanciados de sua atuação, e havendo ainda o controle parlamentar, além da revisão de seus atos (no tocante à observância da legalidade) pelo Poder Judiciário. O Poder Executivo deve ser apenas mais um ente regulado pela agência e não deve e não pode intervir no processo decisório. Essa é uma questão essencial, visto que onde há membros do Poder Executivo, de qualquer escalão, falando sobre o que a agência deve fazer, ocorre a manifestação de uma cultura reguladora ainda baixa.

A independência decisória não deve ser confundida com captura. Captura é uma atração que técnicos ou os dirigentes da agência sofrem em seu processo decisório, em razão, basicamente, de três fatores: ideológico, partidário e corporativo (MELO, 2002). Devido a razões ideológicas, o agente regulador pode optar por defender uma ou outra postura pessoal, conflitante com a natureza reguladora. Por exemplo, o agente regulador é antiprivatista convicto ou é inteiramente privatista e sua atuação terá reflexos na atividade da agência reguladora, conflitante com as ações predefinidas do ente.

A captura pela questão corporativa se manifesta, quando o agente tem sua origem numa corporação, pública ou privada, e suas decisões dela provêm. Se ele vem de uma

corporação pública, o agente se vê como a encarnação do interesse público, da própria regulação, sendo extremamente rigoroso e discricionário, deixando de observar os limites impostos pela lei. O agente oriundo de uma corporação privada tende, enfim, a conferir à ação privada uma presunção de eficiência e legitimidade totalmente indevida. Embora do regulador se exija conhecimento dos negócios regulados, que são privados em sua origem, estes devem ser examinados na perspectiva da Lei, e não do negócio privado.

Bastante difundido nos Estados Unidos por conta da estrutura político-partidária, o partidarismo assenta-se em bases programáticas. A lei americana, inclusive, permite uma divisão entre os partidos majoritários, Republicano e Democrata, na indicação dos titulares das agências (JUSTEN FILHO, 2002). Esse processo por si só não leva à captura, embora seja de se esperar que um regulador de filiação partidária, aja conforme o programa de seu partido. Isto pode não ocorrer. O que leva à captura é a interpretação da lei, que será dada pelo agente regulador. Se este puser o interesse de seu partido acima dela, existirá uma captura partidária. Note-se que ela é a véspera da renúncia regulatória ou mesmo da não aplicação da lei por parte do agente regulador.

A estrutura coronelista do sistema político-partidário brasileiro favorece a captura, fazendo com que sejam nomeados, para dirigir as agências reguladoras, quadros com pouca ou nenhuma qualificação, que agirão como mandatários de seus padrinhos políticos. Nessa perspectiva, a fiscalização dos agentes regulados é um desafio considerável com que se defrontam as agências (SILVA, 2005a). Fiscalizar é verificar, por meios técnicos, o cumprimento da lei; é observar, pelo órgão fiscalizador o devido processo legal, com as garantias do contraditório e ampla defesa. Essa atuação fiscalizatória, como ação permanente ainda não se enraizou na administração pública brasileira, pela falta de independência decisória e orçamentária e pela inexistência de quadros técnicos habilitados, entre outros fatores. A independência decisória é essencial, pois desestimula a exploração de prestígio e a influência política, ao mesmo tempo em que obriga o regulador a procurar o melhor fundamento na lei para suas decisões (SILVA, 2005b).

A independência orçamentária é o contraponto da independência decisória. Agência pobre não sobrevive independentemente; é impossível. Ou se dota – e aí a responsabilidade não é só do Executivo, mas também do Legislativo – as agências de recursos financeiros para que elas possam dispor de meios materiais e humanos, ou elas não terão condição de exercer bem o seu papel, que é cumprir a lei.

Na reforma do Estado implementada recentemente, foi criado um contrato de gestão, que se estendeu às agências reguladoras, vinculando o desempenho a permanência dos seus

diretores ao cumprimento desse contrato; ou seja, a maior preocupação dos autores da reforma cinge-se à administração dos recursos destinados às agências e ao bom uso dos recursos públicos. Deve haver essa preocupação, mas também é necessário valorizar o funcionário da agência, este que é o responsável pela administração de tais recursos, para que seja possível formar uma cultura reguladora consistente, baseada na aplicação da lei e em decisões bem fundamentadas.

A independência orçamentária garante ao regulador que os recursos da agência por ele dirigida não serão afetados pela decisão que tomar. Quadros técnicos habilitados, que aplicam de forma adequada a lei, fortalecem a ação fiscalizadora, na medida em que as decisões ganham consistência. Uma boa medida da eficiência das agências é o baixo índice de revogação de seus atos pelo Poder Judiciário. No Brasil, esse índice é tão alto que as questões já começam a ser encaminhadas diretamente ao Judiciário. Na Bahia, são centenas de liminares concedendo direitos e prerrogativas tanto a transportadores concessionários regulados quanto aos informais. E se isso se torna regra absoluta, a fiscalização pelas agências reguladoras não terá futuro, pois uma das razões da criação dessas agências é a celeridade e o fundamento técnico de suas decisões, fatores que o Judiciário dificilmente consegue conjugar.

2.7 AS RAZÕES DA ECONOMIA DA REGULAÇÃO

O texto constitucional autorizou o Estado a intervir no domínio econômico como agente normativo e regulador. Essa autorização permite que o Poder Público fiscalize, incentive e realize planejamento indicativo para o setor privado; todavia, devem ser observados os ditames constitucionais referentes à ordem econômica. A fundamentação econômica da intervenção do poder público nos mercados é a debilidade da concorrência. O Poder Público intervém nos mercados onde a concorrência não se manifesta de maneira adequada e suficiente para produzir resultados desejáveis, em termos de bem estar econômico e social.

2.7.1 Razões de mercado

Num mercado onde a concorrência funciona, espera-se que os empresários, ao tentarem aumentar o seu lucro, procurem reduzir os custos e elevar seus ganhos, mantendo o

preço constante. Apenas reduzir os custos já é bom para o empresário, porque ele ganha mais com preço constante e isso, por si só, pode não parecer benefício para a sociedade como um todo, mas é, mesmo que não haja repasse para o preço, pois o empresário passa a contar com uma renda maior, com mais recursos. Os recursos serão, provavelmente, investidos no seu negócio ou em novos negócios. Mesmo que não o faça e gaste, por exemplo, comprando automóveis de luxo, se estes forem automóveis nacionais, ele estará gerando demanda, emprego, renda, tributo. Mas a simples redução dos custos já traz um benefício social, mesmo que não haja repasse. É possível também que se reduzam os preços, com a finalidade de aumentar sua parcela de mercado e, conseqüentemente, ganhar mais num ambiente competitivo, o que proporciona ganhos para o consumidor na forma de preço mais baixo. Além disso, ao tentar elevar seus rendimentos num ambiente competitivo, o empresário vai procurar melhorar a qualidade de seu produto. Vai lançar novos e semelhantes produtos, sempre com a intenção de ganhar mais. O efeito, porém, é passivo, pois a sociedade passa a ter novos e melhores produtos a preços inferiores.

Não havendo concorrência, como no caso do monopólio natural, o fornecedor tem condições de impor preço e qualidade. Para aumentar seus ganhos, o monopolista não precisa melhorar a qualidade de seus produtos nem reduzir seus preços. Ele pode deixar a qualidade cair, pode aumentar os preços, ou mesmo fazer as duas coisas e, mesmo assim, aumentar seu rendimento. Mas ele só fará isso, se tiver poder de mercado, ou seja, se puder impor ao comprador suas condições comerciais (VARRIAN, 1994). Portanto, o funcionamento econômico da intervenção é a simples existência de poder nas relações de mercado entre quem compra e quem vende. Quando existe essa relação de poder, o mercado não funciona a contento, pois os preços são impostos, não se busca melhorar a qualidade, não se lançam novos produtos no mercado e o consumidor é obrigado a comprar o que o vendedor impõe nos preços que ele determina. No caso da hipótese liberal, a “mão invisível” de Adam Smith cai por terra, pois quando não existe concorrência, o mercado livre é incapaz de gerar benefícios para a coletividade. Cabe, então, ao mercado apresentar a sua mão visível. Na hipótese de desequilíbrio de poder, nas relações entre quem compra e quem vende, cabe ao Estado intervir no mercado, garantindo o equilíbrio nessas relações (SANTACRUZ, 2002).

Normalmente é o vendedor quem impõe, através do monopólio ou de oligopólio, sua vontade aos compradores. Mas também pode ser que o comprador tenha poder e o exerça sobre os fornecedores. É o caso do monopsônio (VICECONTI; NEVES, 1996). Portanto, havendo qualquer desequilíbrio nas relações de mercado, esteja o poder nas mãos do vendedor ou comprador, cabe a intervenção. É interessante notar que, se o mercado contar, de

um lado, com um monopólio (apenas um vendedor), e de outro, com um monopsonio (apenas um comprador), ele estará equilibrado. Havendo equilíbrio de poder de barganha entre comprador e vendedor, esse mercado provavelmente vai produzir resultados desejáveis, do ponto de vista do bem-estar econômico e social, uma vez que o monopolista será obrigado, pela força equivalente do comprador, a ofertar produtos de boa qualidade a menores preços, etc.

Em se tratando de intervenção do poder público, a questão não é saber se há monopólio, mas se há desequilíbrio de poder de barganha, se há poder de mercado. Havendo esse poder, torna-se necessária a intervenção econômica. Aliás, não é por outra razão que o art. 170 da Constituição Federal garante a ordem econômica fundada na livre iniciativa, desde que sejam observados os princípios da livre concorrência, da função social da propriedade e da defesa do consumidor. Se não houver livre concorrência, se um agente econômico tiver poder sobre o outro, a sociedade privada não cumprirá sua função social, cabendo então ao Estado intervir em defesa do consumidor. Se houver possibilidade de abuso de poder econômico, se uma das partes do mercado (oferta ou demanda) tiver poder para se impor, a livre iniciativa, a ordem econômica liberal não funcionará adequadamente. O liberalismo econômico só funciona adequadamente quando há concorrência, equilíbrio entre as partes, porque assim os vendedores, os agentes econômicos, para seu próprio bem, vão procurar reduzir custos e preços, melhorar a qualidade, etc., beneficiando a sociedade como um todo, ou seja, é muito complicado atingir esses objetivos com o mercado livre de intervenção estatal.

A teoria econômica diante do monopólio natural, condição máxima de poder numa relação de mercado, propõe que ele seja regulado pelo Estado. Na verdade, diante de um mercado sob monopólio, diante de um vendedor que tem poder para impor suas condições comerciais aos compradores, o Estado tem três alternativas: primeiro, pode ele mesmo assumir a tarefa de produzir aquele bem ou serviço. Nesse caso, não há abuso do poder de mercado, mas surge a discussão sobre a competência do Estado para gerenciar e investir. Segundo, ele pode deixar o mercado livre, que é a hipótese liberal radical. Não se conhece nenhum país que faça isso; nem mesmo Margaret Thatcher, em seus 15 anos de poder na Inglaterra, propôs liberar os monopólios naturais (SANTACRUZ, 2002). Terceiro, o Estado pode regular o mercado, deixar a iniciativa privada atuar, deixar o mercado funcionar minimamente, porém com a mão visível do Estado garantindo resultados positivos em termos de bem-estar econômico. Os resultados perseguidos por uma agência reguladora são os mesmos obtidos nos mercados competitivos: preços mais baixos, melhores e novos produtos.

Assim, o papel da agência reguladora é garantir acesso universal ao bem ou serviço ofertado, com preço e qualidade adequados, daí a importância dos transportes de passageiros serem regulados. A teoria econômica propõe que o preço fixado pelo Estado, na exploração, por exemplo, de uma concessão pública, garanta uma rentabilidade mínima semelhante aquela obtida no mercado em concorrência perfeita. No mercado concorrencial, as margens se reduzem. O que se propõe para os transportes é que o agente regulador fixe o preço próximo do custo, garantindo rentabilidade semelhante a que seria obtida se houvesse concorrência. É certo que existem dificuldades de ordem prática para fazer isso eficientemente, mas essa é a lógica.

Regulação de mercado e intervenção do poder público nos mercados giram em torno de preço, qualidade e acesso a determinado bem ou serviço. Na prática, tudo se resume em termos de preço, porque, preço, afinal, não é apenas um valor normal; preço é um vetor de muitas variáveis, entre as quais qualidades, confiabilidade, prazo de entrega, garantia de fornecimento (SANTACRUZ, 2002).

2.7.2 Regulação em Transportes

Regular em transportes é garantir acesso ao serviço de boa qualidade a preço justo. A regulação se torna necessária, quando não há concorrência e quando se verifica abuso do poder econômico, abuso do poder de mercado, ou seja, a imposição de preços desfavoráveis ao comprador, em virtude do poder de monopólio do fornecedor. Nesse caso, cabe ao Estado restringir sua atuação e devolver o equilíbrio no mercado entre quem vende e quem compra.

Assim, a Constituição Federal, no art. 173, §4º, determina que *“A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros”*. Esse é o mandato constitucional para a elaboração de leis que criam órgãos de regulação capacitados a intervir no mercado para impedir o abuso do poder econômico.

O conceito de abuso do poder econômico ao qual a Constituição Federal se refere é desconhecido pela teoria econômica, não lhe sendo útil na regulação de mercado (POSSAS, 2002). Para lidar com o abuso no campo econômico, a teoria econômica conta com outro conceito, o de posição dominante, o qual consta na Lei nº 8.884/94, a Lei Antitruste, em seu art. 20, §2º, *“ocorre posição dominante quando uma empresa ou grupo de empresas controla parcela substancial de mercado relevante, como fornecedor, intermediário, adquirente ou financiador de um produto, serviço ou tecnologia a ele relativa”* essa posição é definida pelos

economistas como uma elevada participação da empresa no mercado. Assim, tem posição dominante uma empresa com sessenta por cento de participação no mercado. Mas a teoria econômica não pode afirmar com certeza, se uma empresa que controla vinte e cinco por cento do mercado tem posição dominante. Essa dificuldade dos economistas é dirimida pela Lei nº. 8.884/93, em seu art. 20, §3º, que aduz que a posição dominante “*é presumida quando a empresa ou grupo de empresas controla vinte por cento de mercado relevante*”, podendo esse percentual ser diferente para determinados setores da economia, determinado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE (BEMERGUY, 2004).

Com isso, apesar de um conceito eminentemente econômico, ser transformado num conceito jurídico, ainda assim, a definição de posição dominante não ajuda muito na fundamentação da intervenção do poder público, no mercado. Isso porque a empresa pode ter posição dominante ou mesmo ser monopolista e não ser capaz de impor seus preços, não ter poder de barganha. Um monopolista, que tenha como cliente a Petrobrás, não pode impor suas condições comerciais à gigante do petróleo. Mesmo detendo monopólio, mesmo tendo posição dominante, um fornecedor da Petrobrás não pode abusar do poder econômico. Nesse mercado, o poder está nas mãos de quem compra, que é a Petrobrás. Desse modo, o conceito de posição dominante também não resolve o problema da fundamentação da intervenção do poder público nos mercados, uma vez que a empresa pode ter posição dominante, pode ter cem por cento do mercado, mas não ter capacidade de abusar da posição dominante. Para ser punida pela Lei Antitruste ou ser alvo do poder regulador, a empresa tem que ter posição dominante e ser capaz de abusar dessa posição dominante, conforme a literalidade do art. 20, *caput*, inciso I e §1º,

Art. 20. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

[...]

II – dominar mercado relevante de bens ou serviços;

[...]

§1º A conquista de mercado resultante de processo natural fundado na maior eficiência de agente econômico em relação a seus competidores não caracteriza o ilícito previsto no inciso II.

Outro conceito utilizado na aplicação da Lei Antitruste é o de poder do mercado, que é definido pela teoria econômica como a diferença entre custos e preços. Se uma empresa tem poder de mercado, ela realiza elevados lucros. Nos manuais Antitruste publicados pela *Federal Trade Commission* e pelo Departamento de Justiça Norte-Americano, poder de mercado é definido como capacidade da empresa de aumentar seus preços de forma lucrativa,

de forma perene no tempo. Desse modo, uma empresa pode ter posição dominante ou elevada participação de mercado e não ter poder de mercado ou capacidade de aumentar preços, mas só terá poder de mercado, se tiver posição dominante.

Assim, o alvo da intervenção do poder público nos mercados não é o monopólio, o oligopólio ou a capacidade da empresa de aumentar preço. Essa é uma definição na regulação de mercados e na defesa da concorrência no mundo inteiro, inclusive no Brasil. O que se busca inibir é o mau exercício do poder de mercado. Uma empresa de ônibus, dentro de uma linha, detém o poder dominante e pode abusar do mercado, se não for eficientemente regulada. As Agências Reguladoras também buscam inibir esses comportamentos em seus regulados. Assim, a condição necessária para a intervenção, para a regulação econômica de mercado, é a existência de poder, o seu mau uso e a capacidade de impor preços e condições comerciais em geral em prejuízo do próprio mercado, e em última análise, da coletividade.

Uma agência reguladora é criada para garantir o direito do cidadão a um bem ou serviço no qual o ofertante detém grande poder de mercado, desde que seja um bem ou serviço de utilidade pública (SALOMONI, 1999); ou seja, o poder de mercado por parte de quem oferta o bem ou serviço é condição necessária para a regulação de mercado, mas não é a única. A regulação existirá nos mercados de bens ou serviços de utilidade pública, que são úteis mas não essenciais, que atendem ao interesse da comunidade, conceito definido pelo Poder Público em decisão política e social, que também decide se irá fornecer pessoalmente ou transferir o encargo ao particular, que o fará sob sua fiscalização. Portanto, a regulação se dá nos mercados onde há demanda social a produtos e serviços, considerados de utilidade pública ou pró-cidadão, tais como o de transporte de passageiros.

Assim, a regulação de mercado diz respeito ao controle pela sociedade do preço (valor nominal do produto, qualidade etc.) de mercados onde existe uma forte assimetria de poder entre quem compra e quem vende. Se o bem ou serviço for relevante e considerado de utilidade pública, cria-se uma agência reguladora, com leis próprias, que garantam ao empresário regras claras, segurança jurídica e respeito ao devido processo legal. Nos demais casos, é aplicada a Lei Antitruste para reprimir o eventual abuso do poder econômico ou abuso do poder de mercado.

Quando a concorrência não funciona em todos os mercados, quando há poder de mercado e a mão invisível não garante o bem-estar econômico e social, a ordem econômica exige, então, a presença da mão visível do Estado na economia.

3 A IMPORTÂNCIA DO TRANSPORTE DE PASSAGEIROS PARA O DESENVOLVIMENTO DAS RELAÇÕES SOCIOECONÔMICAS.

O transporte sempre foi preponderante para viabilizar a mobilidade dos indivíduos, através dos espaços físicos, possibilitando-lhes desde a garantia até a melhoria da sobrevivência. Este capítulo traz a história dos transportes de passageiros de ônibus, com ênfase no Estado da Bahia. Também apresenta o STRIP – Sistema de Transporte Intermunicipal de Passageiros, contraposto ao referencial de um sistema ideal que permita satisfazer às necessidades dos usuários, com um transporte coletivo de qualidade. Discute, ainda, o ciclo de prestação do serviço de transporte, além de conceitos como *back office* e *front office*.

3.1 A IMPORTÂNCIA DOS TRANSPORTES PARA A HUMANIDADE

Desde os primórdios o homem buscou, através da mobilidade, a garantia de sua sobrevivência, devido a sua incapacidade de estocar os alimentos necessários. Eram constantes as lutas desencadeadas pela posse de territórios abundantes em caça e pesca, o que fazia com que as tribos vencidas fossem expulsas e buscassem sua subsistência em outras paragens. Por outro lado, o desgaste de áreas de manutenção fazia com que os vencedores também realizassem a mobilidade. Há relatos de que, mesmo nas tribos vencedoras, obrigavam os mais fracos a debandarem, o que tornava o processo sistêmico. Os deslocamentos eram realizados a pé e ocupavam boa parte do tempo dos indivíduos. O mundo vivia a fase Neolítica e o homem fazia da mobilidade uma característica desse período (BARAT, 1978).

A invenção do transporte terrestre, da roda e posteriormente a inovação tecnológica, permitiram o encurtamento das viagens, o transporte de bens de consumo e equipamentos necessários à manutenção das tribos. Não demorou, para que o homem criasse o transporte por tração animal, um notório avanço nas técnicas de mobilidade. Foi surgindo a necessidade de construir vias para a passagem dos veículos e, com isso, foram criadas rotas que vieram a constituir as rodovias. O nome, aliás, diz muito: estrada de rodas. Podem ser mencionados

vários tipos de veículos que, ao longo dos tempos, serviram à humanidade ou, pelo menos, a os que tinham meios de possuí-los: bigas, carruagens, maxambombas, tilburys, entre outros. (STIEL, 2001). O carro de boi é um exemplo típico de meio de transporte de pessoas e bens que ainda hoje persiste no cotidiano brasileiro.

Os veículos de tração animal traziam alguns inconvenientes: primeiro, a lentidão no descolamento; segundo, a necessidade de reposição do animal, questões impediam a realização de deslocamentos muito longos. Também se deve considerar que, nesse período, as cidades já estavam constituídas e a sujeira provocada pelos animais era muito criticada pelas pessoas (FARIAS, 2001). Desse modo, tornava-se imperiosa a melhoria da mobilidade, mediante a utilização de técnicas, que apresentassem melhor desempenho e fossem autossuficientes. Tentativas diversas foram implementadas e fadadas ao fracasso. Somente em 1885, dois alemães, Karl Friedrich Benz e Gottlieb Wilhelm Daimler, apresentaram ao mundo os veículos automotores. Primeiro, Benz criou um veículo de três rodas, cujo funcionamento era ainda precário. Alguns meses depois, Daimler apresentou um motor mais potente que tornaria o automóvel uma realidade. Essa invenção permitiu a Daimler criar o caminhão motorizado, veículo que circulou pela primeira vez, na Alemanha, em 1896. Posteriormente, em 1926, a fundação da empresa Mercedes-Benz representou a fusão das linhas de trabalho desses dois inventores. Àquela altura, os veículos de tração animal ficaram relegados às classes sociais menos favorecidas (STIEL, 2001).

Entretanto, foi Henry Ford o responsável pela fabricação do primeiro automóvel movido à gasolina e pela produção de automóveis em série, tornando-o, assim, um meio de transporte acessível a um número maior de pessoas. Ressalta-se o caráter inovador de Ford ao se empenhar em pesquisas para redução dos custos, padronização das linhas de montagem e produção em série, dando início à popularização do automóvel (FARIAS, 2001).

A história do ônibus é semelhante à do automóvel. Sua evolução se deu rapidamente, desde os tempos do Senhor Omnes Baudry, em 1825, na França. Ele possuía um veículo que transportava as pessoas para sua casa de banhos a dois quilômetros de Nantes. Era um carro comprido, com dois bancos paralelos, puxado a cavalo, segundo STIEL (2001, p. 21):

Diz-se que por essa época existia em Nantes um negociante de chapéus chamado Omnes, muito procurado na cidade. Naquele tempo as casas não possuíam números e o comércio usava, para o conhecimento de seus fregueses, tabuletas mais ou menos engenhosas. Assim, o Senhor Omnes, para atrair a freguesia, mandou escrever estas palavras na frente de seu estabelecimento: OMNES-OMNIBUS, ou seja, OMNES PARA TODOS

Todavia, foi Walter Hancock quem inventou o ônibus, na Inglaterra, utilizando motor a vapor e com capacidade limitada para dez passageiros. Coube, porém, a Karl Benz o mérito de construir o primeiro ônibus movido a gasolina.

No Brasil, o ônibus somente veio a se consolidar, como meio de transporte de passageiros após a construção das estradas no governo de Washington Luiz (1926 a 1930), que se constituiu marco inicial do crescimento da malha viária, pois para ele, “governar era abrir estradas”. A primeira viagem intermunicipal foi realizada entre os municípios de Goiana e Recife, ambas em Pernambuco, com percurso de setenta quilômetros que foram percorridos em oito horas.

3.2 HISTÓRIA DO TRANSPORTE DE PASSAGEIROS NA BAHIA

Para se falar de transportes, no contexto histórico da Bahia deve se levar em conta a influência da Baía de Todos os Santos no processo de formação social, econômica e cultural do Estado e, ainda, da cidade de Salvador, a primeira capital brasileira. Além disso, é necessário considerar o processo denominado, pelos geógrafos, de *hinterland*, que é justamente o adentramento do território, o que só se torna possível mediante a utilização efetiva do transporte.

A Baía de Todos os Santos é, sem nenhuma dúvida, dotada de vantagens naturais que a tornam um dos melhores ancoradouros naturais de toda a América Latina (ROSADO, 1983). Sua presença foi determinante para o desenvolvimento da Bahia, a partir da cidade e do porto de Salvador, constituindo-se em um importante elo com a Europa e com outras culturas, inclusive a africana. Merece destaque o papel desempenhado pela cidade de Cachoeira, no Recôncavo baiano, como preponderante entreposto comercial do interior, por ser o último ponto navegável do Rio Paraguaçu, com registro de intenso fluxo de saveiros e embarcações de menor porte, viabilizando as relações comerciais com a capital, a partir do século XVIII (ROSADO, 2000).

A partir do momento em que o *hinterland* se intensifica, a pecuária surge como importante atividade econômica no Estado (BECKER; EGLER, 1998). O excedente da produção não poderia ser transportado pelo sistema hidroviário e o deslocamento dos bens, em especial o gado para abate e comercialização, tinha de ser feito por terra firme. As condições topográficas e as conveniências de pouso e de aguada para sustentar longas viagens

com as boiadas criaram novas trilhas, cujo conjunto representou o esboço das primeiras linhas do sistema viário. Feira de Santana, portão de entrada do sertão baiano, assumiu importante papel, tornando-se ponto de passagem obrigatório para toda a circulação da produção interna das imediações da capital (TAVARES, 2000).

Durante a fase colonial, além dos caminhos relacionados diretamente com o fluxo urbano, principalmente na capital, e dos relacionados a escoamento da produção de gado, há registro de evolução do transporte terrestre com o surgimento de inúmeras vias de acesso para viabilização das atividades de exploração de riquezas minerais e da agricultura (cacau, cana-de-açúcar, fumo, etc.).

Com a mudança da capital do país para o Rio de Janeiro, no ano de 1763, tornou-se imperativa a abertura de uma comunicação por terra entre as duas cidades, pois, embora tivesse sido alterado o centro das decisões políticas, a economia baiana permanecia forte e influente, tendo em vista, sobretudo, a produção açucareira no Recôncavo (TAVARES, 2000).

O crescimento rodoviário no Brasil se deu a partir da década de 40, com a implantação da “*Lei Joppert*” e a subsequente criação do FRN – Fundo Rodoviário Nacional, mecanismo legal de financiamento de construção e manutenção de estradas. Seguindo os passos da referida lei, no ano de 1946, o governo do Estado da Bahia criou o DERBA – Departamento de Estradas e Rodagens da Bahia, consolidando a estrutura necessária para o projeto de expansão da malha rodoviária estadual (TAVARES, 2000).

No que concerne ao transporte ferroviário, a Bahia acompanhou o crescimento dos trilhos a nível nacional, registrando um incremento do setor, no período compreendido entre a segunda metade do século XIX e final da terceira década do século XX. A Bahia contava, em 1889, com 1.248km (mil, duzentos e quarenta e oito quilômetros) de estradas de ferro, número que passou para 2.669km (dois mil, seiscentos e sessenta e nove quilômetros), trinta anos depois (BRINA, 1988). Os modais ferroviário e hidroviário eram integrados, favorecidos pela navegação a vapor, na Baía de Todos os Santos. Foi possibilitada a ligação do Porto de Salvador com inúmeros outros portos secundários que, por sua vez, alcançavam, de perto, a malha ferroviária do Estado. Cabe aqui o registro das linhas Salvador/Ilhéus/Belmonte; Salvador/Nazaré; Salvador/SantoAmaro; Salvador/Cachoeira; Cachoeira/Maragogipe; Salvador/Itaparica e as ligações de cabotagem com os portos vizinhos, além da linha fluvial Juazeiro/Pirapora (ROSADO, 2000).

Em relação ao transporte urbano, até 1897, Salvador era servida, apenas, por veículos de tração animal. Em 1865, por iniciativa de Rafael Ariani, foi instalado o “bonde de burro”, que corria sobre trilhos de madeira coberto de aço, cortando as ruas da cidade. O

inconveniente da sujeira nas ruas da capital baiana aliada ao mau cheiro que exalava dos animais e que provocava grande desconforto nos usuários, fez com que esse meio de transporte não prosperasse na simpatia da população. No início do século XX, a companhia *Light & Power*, de capital estrangeiro, começou a exploração de bondes elétricos, que prevaleceu até o ano de 1955, quando teve início o sistema atual, o qual se apóia no emprego de ônibus e microônibus (ROSADO, 2000).

Data de 1945, o primeiro registro de uma linha de transporte intermunicipal, ligando os municípios de Caetité a Salvador, executada por ônibus. Na realidade, foram os conhecidos “paus-de-arara” que começaram a operar o transporte intermunicipal de passageiros, que transportavam pessoas da zona rural para alguns municípios polarizadores. Como exemplo, os diversos caminhões que saíam de Conceição do Jacuípe, Iará, Coração de Maria, Santanópolis e outras circunvizinhas, às segundas-feiras, em direção a Feira de Santana para vender e comprar no comércio local, gerando assim um fluxo econômico preponderante.

O transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, no Estado da Bahia teve início com empresários, os quais poderiam ser hoje classificados como microempresários ou até mesmo firmas individuais. Essas pequenas empresas tiveram como origem empresas de transporte de cargas ou até mesmo transportadores autônomos, que já atuavam nas suas regiões e que migraram para o transporte de passageiros, visando a satisfazer a demanda. Nesse período, meados da década de 70, o processo de *hinterland* já era consistente e as relações sócio-econômicas necessitavam de um fortalecimento, que consolidasse o crescimento econômico do Estado baiano, resultando no desenvolvimento da região. De certa forma, a péssima situação das rodovias impedia o transporte regular de passageiros, o que facilitou a implantação das linhas de acordo com as disponibilidades de cada região. Segundo Geraldo Trindade, assessor da Diretoria de Planejamento da AGERBA, o transporte intermunicipal, em várias regiões, era proporcionado pelas linhas interestaduais. Exemplo disso são as cidades de Itapicuru e Olindina, onde até o começo da década de 70, a população tinha à sua disposição para deslocamento, exclusivamente, linhas interestaduais oriundas do vizinho Estado de Sergipe, que ofereciam o transporte até Salvador, Alagoinhas e outras cidades. Até os dias de hoje, mesmo com a implantação de linhas intermunicipais com origem/destino nessas cidades, a população continua a priorizar as linhas interestaduais, nos seus deslocamentos.

Após a edição do primeiro Regulamento de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros, elaborado pelo DERBA – Departamento de Estradas e Rodagens da Bahia e publicado pelo Decreto nº. 13.527/46, em 12 de dezembro de 1946, as linhas passaram a ser

implantadas pelas empresas interessadas, a seu exclusivo critério, que solicitavam ao poder permitente, no caso o DERBA, autorização oficial para operar. Os termos de permissão continham praticamente todas as informações necessárias à operação das linhas, tais como localidades de origem e destino; itinerários; seccionamentos; tarifas entre todas as seções; horários de partida; e veículos que seriam utilizados. Tinham, ainda, todas as suas especificações, como tipo, marca, número de chassi, lotação oficial e número da apólice de seguro. O termo era tão minucioso que, a título de curiosidade, o Termo de Permissão da linha nº. 415, Largo do Tanque/Porto de Sauípe autorizava o permissionário a utilizar canoas para a travessia de rios onde não houvesse pontes.

Em 1983, pelo Governo baiano, foi criado o DTT – Departamento de Transportes e Terminais, com o objetivo de fiscalizar o Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros no Estado da Bahia - STRIP, com a edição da Lei Delegada nº. 42/83, regulada pelo Decreto nº. 30.254/83. Funcionando como um Departamento ligado à Secretaria de Infra-estrutura, o DTT cumpriu seus objetivos até 1998, quando, atendendo aos imperativos do mercado e aos novos rumos tomados pela Administração Pública no Brasil, no tocante à atuação da economia da Regulação, e à conseqüente criação das agências reguladoras, foi criada a AGERBA – Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia, através da Lei nº. 7.314, de 19 de maio de 1998.

3.3 A QUESTÃO DA MOBILIDADE

As pessoas constantemente tendem a se deslocar de uma cidade para outra em busca de trabalho, educação, lazer, aquisição e consumo de bens e serviços. É uma busca da satisfação de suas necessidades, no que se refere às suas relações sociais e econômicas. Desse modo, originam-se viagens, que demandam um serviço de transporte adequado.

A demanda de viagens para trabalho engloba os atores, que necessitam morar em uma cidade e trabalhar em outra, gerando o efeito conhecido como “cidade dormitório” *versus* “cidade industrial”. São deslocamentos normalmente curtos, em média, até 100 km (cem quilômetros). Podem ser mencionados os exemplos de Camaçari e seu pólo petroquímico; Candeias e a Refinaria Landulfo Alves - apesar de pertencer ao município de São Francisco do Conde, localiza-se distante da sua sede e suas relações sociais se dão no âmbito de Candeias e de Madre de Deus; a própria Salvador, que demanda diariamente um grande

número de viagens de pessoas, que optam por residir em cidades próximas e trabalhar na capital.

Outras pessoas se deslocam para vender ou comprar produtos em outros centros urbanos, a exemplo dos pequenos produtores rurais, que vendem seu excedente, nas feiras livres das cidades, e dos representantes comerciais, que fazem a intermediação empresa-empresa, garantindo o abastecimento dos pequenos empreendimentos, no interior do Estado baiano. É comum também as pessoas buscarem, em centros urbanos, serviços de saúde e de manutenção de equipamentos. Sabe-se que essas redes de prestadores de serviço se aglutinam em cidades de grande e médio porte, devido à operacionalização de seus custos. Exemplificando, seria inconcebível que uma assistência técnica de celulares se localizasse em cidade onde não houvesse um número razoável de aparelhos da marca representada. Com isso, fica patente a necessidade de deslocamento para aquisição e consumo de bens e serviços, que satisfaçam as necessidades humanas, através do sistema de transporte.

Também é comum que as pessoas se mobilizem de sua moradia para estudar em centros urbanos diferentes daqueles em que residem. Por exemplo, em Itabuna/Ilhéus, a UESC - Universidade Estadual de Santa Cruz recebe, em seu período letivo, centenas de estudantes que freqüentam seus diversos cursos. Este fato se repete em todas as grandes cidades baianas, por se constituírem pólos de oferta de ensino, tanto superior, quanto médio e profissionalizante. Em Feira de Santana, foram detectadas até mesmo viagens de crianças oriundas do município de Santo Estevão, distante 40 quilômetros, para cursarem o ensino básico (TRIBUNA FEIRENSE, 2005, p. 3). O aumento das instituições de ensino superior e a procura de cursinhos pré-vestibulares e preparatórios para concursos também são responsáveis pelo incremento das viagens intermunicipais.

A busca de lazer também faz com que a mobilidade seja afetada. A ocorrência de *shows*, filmes, peças de teatro, esportes e outras formas de entretenimento originam viagens para os locais onde serão ofertados os serviços. Atente-se que o fluxo necessariamente não se dá da pequena para a grande cidade. As vaquejadas, como a do município de Serrinha, as micaretas e as festas juninas são um grande exemplo de como viagens podem ser originadas no caminho inverso. Esses eventos incrementam, em média, de quinze a vinte vezes o número de embarques diários, nos terminais rodoviários dos municípios que os sediam. A maior parte do turismo atual é do tipo *home plus* (o sol, o mar, a areia, a vida selvagem entre outros (LIMA, 2002).

3.4 O SISTEMA DE TRANSPORTE IDEAL

Vista a importância do transporte de passageiros para as pessoas e sua consequente relevância para o desenvolvimento regional, cabe a seguinte interrogação: Qual o sistema de transporte de passageiros ideal? Sabe-se que ele funcionando perfeitamente, contribui plenamente, mas, desde já, deve-se alertar para o fato de que o sistema se constitui em um mercado e, portanto, pode possuir falhas e imperfeições. Nunca é demais lembrar que um mercado de concorrência perfeita inexistente a médio e longo prazos (NOGAMI, 2002).

Nesse contexto, a cidade foi representada por Harvey como um ambiente construído por um conjunto de estruturas físicas dirigidas a sustentar o processo de desenvolvimento. Este ambiente não é estático; pelo contrário, está sujeito a um processo permanente de construção e destruição, em meio a processos econômicos complexos. Ademais, a cidade subordina-se a fluxos de migração externa e interna de pessoas, normalmente, imprevisíveis. Segundo Harvey (1982, p. 233), “*o ambiente construído é um vasto sistema de recursos criados pelo homem, compreendendo valores de uso incrustados no meio físico e que podem ser utilizados para produção, troca e consumo*”. Na visão pertinente ao problema do transporte é a de Dear e Scott (1981, p.10):

[...] em cada cidade se materializa um sistema espacial complexo, compreendendo uma montagem interdependente de áreas funcionais (privadas e públicas). Estas [...] podem ser denominadas tanto como espaço de produção (no qual o processo de acumulação ocorre) ou de reprodução (no qual a reprodução da força de trabalho ocorre). Ambos os espaços são mediados por um terceiro espaço, dedicado às necessidades da circulação.

A visão de Dear e Scott (1981) e Harvey (1982) sobre a mediação, feita pelo espaço de circulação relacionada aos espaços de produção e reprodução, é essencial para entender a importância do transporte de passageiros no desenvolvimento regional no âmbito do Estado da Bahia. Baseia-se, fundamentalmente, segundo Vasconcelos (2001, p. 33), em uma distinção funcional entre as estruturas de produção, circulação e reprodução.

A estrutura de produção é a parte do ambiente construído onde existe maior ocorrência de processos produtivos: a indústria, o comércio e os serviços públicos e privados. A estrutura de reprodução é aquela onde ocorre, principalmente, a reprodução biológica, social e cultural das pessoas e classes sociais nas quais estão inseridas (VASCONCELOS, 2001). Por fim, a estrutura de circulação é aquela na qual se permite a circulação física de pessoas e

mercadorias, como estradas, rodovias, terminais rodoviários, pontos de apoio, etc. A estrutura mencionada é o suporte físico da circulação propriamente dita, o automóvel, por exemplo. A combinação entre o ambiente construído e a estrutura de circulação compõe o ambiente de circulação, conforme a figura 1 ilustra a seguir.

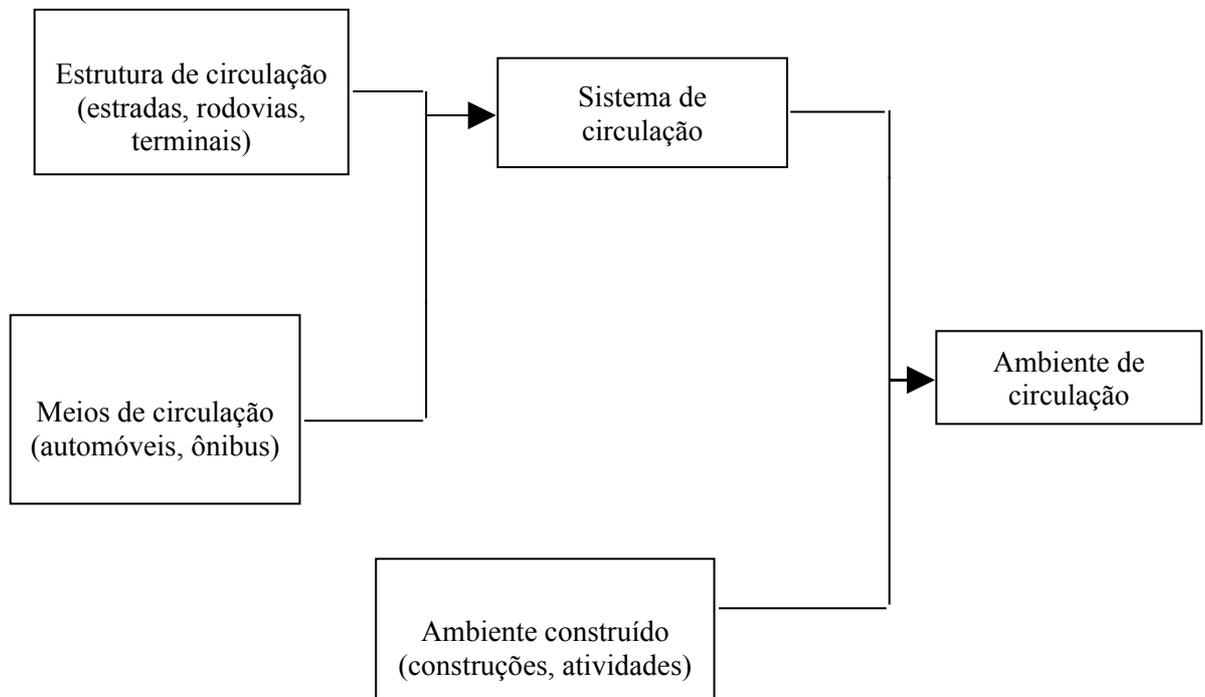


Figura 1 – Estrutura, meios, sistema e ambiente de circulação

Os movimentos entre as estruturas de produção e reprodução podem ser vistos como uma expressão concreta das leis sociais, que condicionam as relações e trocas entre os agentes (CASTELLS, 1977). Eles variam, de acordo com os seguintes fatores: capacidade, tempo, viagem, segurança, conforto e custo. Por exemplo, um usuário, que realiza uma viagem de comércio, está disposto a abrir mão do conforto, que poderá significar aumento do custo, e exigir, exclusivamente, um veículo com capacidade no bagageiro para transportar suas mercadorias. Pode-se dizer que estas características combinam entre si, de várias formas, em cada situação específica. Acrescente-se que o tipo do ambiente de circulação influencia diretamente a qualidade e a eficiência dos movimentos de pessoas e mercadorias. Os problemas e as dificuldades associados à mobilidade entre as aglomerações urbanas do mundo industrializado, são facilmente percebidos. Um sistema perfeito leva em conta o uso do solo como um dado preponderante para estimativas de necessidades de viagens (BRUTON, 1979). Áreas de urbanizações contínuas requerem uma ampla consideração regional da situação de

transporte.

A Lei estadual nº. 6.654, de 15 de julho de 1994, define transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros como o serviço prestado entre dois ou mais municípios, quer por estradas federais, estaduais ou municipais, sendo não apenas de passageiros, mas incluindo suas bagagens e encomendas de terceiros. Prevê que os serviços públicos têm que ser prestados, obedecendo aos critérios de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. A referida Lei ainda aduz que o serviço pode ser executado pelo próprio ente estatal ou por particular, através de delegação.

A regularidade prevê que o serviço de transporte de passageiros deve ser executado baseado na constância de rotinas definidas em lei, para que os beneficiários possam programar seus deslocamentos, conforme a origem das viagens e os horários definidos, previamente. Não se deve confundir regularidade com continuidade, que é o serviço ofertado de modo permanente, sem interrupções, dentro da regularidade anteriormente explicada. Na realidade, um complementa o outro, pois ambos permitem ao usuário o deslocamento eficaz, entendido como aquele que satisfaz às necessidades dos atores envolvidos.

A eficiência, por sua vez, significa realizar o trabalho de forma correta, sem erros, com qualidade, em constante aperfeiçoamento e com a melhor técnica. É diferente do conceito de eficácia, pois neste, os resultados esperados são atingidos, enquanto no primeiro, apesar de ser feita a coisa certa, o resultado pode não ser satisfatório. Na eficiência, não há preocupação com os fins, simplesmente, com os meios. O alcance dos objetivos visados não entra na sua esfera de competência, pois é um assunto ligado à eficácia (CHIAVENATO, 1993). A eficiência é um princípio constitucional pertinente à Administração Pública (DI PIETRO, 2001).

A confiabilidade dos atores em um sistema de transportes de passageiros está diretamente ligada ao fator segurança. Nenhum usuário se mostrará satisfeito se os equipamentos, que dão suporte ao sistema, mostrarem-se inseguros ou incapazes de favorecer uma viagem tranqüila. A segurança aqui está referida não apenas aos aspectos mecânicos dos ônibus, mas também, à qualificação do preposto e à estrutura dos terminais rodoviários, pontos de paradas e apoio. Os assaltos a ônibus e situações de violência nos terminais inibem a confiabilidade do usuário do sistema e o estimula a procurar alternativas para realização do seu deslocamento.

A generalidade de um sistema de transportes tem a ver com a capacidade de ofertar seus serviços a todos, de forma indiscriminada. É um conceito associado à universalidade do serviço público. A princípio, ninguém pode ser privado de usufruir do seu benefício

(GIAMBIAGGI, 2005). Um sistema de transportes ideal tem que atender a todas as localidades e com serviços compatíveis a fazer com que os indivíduos possam efetuar suas relações socioeconômicas e, por conseguinte, contribuir para o desenvolvimento regional. A generalidade está presente em toda a Administração Pública e não poderia ser diferente com os serviços de transportes públicos, com o cidadão apto a usufruir do seu direito de ir e vir com toda tranquilidade.

A cortesia na prestação dos serviços se refere ao atendimento adequado, com respeito, educação, colaboração e prestação das informações corretas concernentes ao serviço oferecido. Pode-se afirmar que é um princípio que norteia a qualidade do atendimento ao usuário do serviço público. A Administração Pública deve buscar a essência da qualidade ao atendimento do cidadão e, como o transporte público é serviço da competência do Estado, encontra-se inserido no contexto da prestação de serviços à comunidade.

A tarifa é a remuneração de serviços prestados pelo Estado ou particular em seu nome através de delegação, via concessão ou permissão. Ela deve ser módica, ou seja, ter custo não-proibitivo, remunerando de forma adequada o prestador do serviço, sem onerar demasiadamente o usuário do serviço.

Nessa perspectiva, as sociedades são definidas, conforme seus modos de produção e como forma de organização social composta de classes, relações de propriedade, Estado e seus governantes e uma lógica específica de produção e reprodução. Elas não são meros agregados populacionais, vivendo sob determinados níveis de tecnologia, que experimentam mudanças, a partir, apenas, do exterior (GOTTDIENER; FEAGIN, 1986, p. 49), embora, não haja consenso no que se refere às teorias sobre a organização sócioespacial e seus condicionantes. Há correntes que atribuem às relações entre capital e trabalho o poder determinante sobre o desenvolvimento regional; outras relacionam o desenvolvimento a circulação do capital, elegendo-o como fator preponderante; existem ainda aquelas que atribuem à relação entre o Estado, o capital e a interferência daquele na provisão de meios de reprodução ou meios coletivos de consumo (VASCONCELOS, 2001). Essas considerações espaciais, frente às características transporte de passageiros, adiciona aos processos de produção e consumo aquele concernente à organização espacial, como força de produção e não apenas como meio de produção (LEFEBVRE, 1979).

3.5 O STRIP

O Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros no Estado da Bahia (STRIP) está, em linhas gerais, expresso no Regulamento do Transportes Coletivo Intermunicipal Rodoviário de Passageiros do Estado da Bahia, aprovado pela Resolução AGERBA nº. 27, de 21 de novembro de 2001. O STRIP é composto por três subsistemas: o Estrutural, o Regional e o Rural, definidos conforme as características das linhas e das localidades interligadas.

O Subsistema Estrutural, de longo percurso, é composto por linhas, com padrões de serviço adequados às suas características e que interligam as principais cidades do Estado, conforme classificação da Secretaria de Planejamento. Basicamente, esta classificação segue a distribuição do serviço pelas cidades sedes dos Pólos Regionais da AGERBA e obedecem a critérios de população com potencial econômico e importância no contexto regional.

O Subsistema Regional, de curto e médio percurso, interliga distritos e sedes municipais aos seus respectivos pólos regionais, através de linhas operadas dentro de padrões de serviço adequados às suas características. Tal qual o Estrutural, obedece aos mesmos critérios de importância, no contexto regional e potencial econômico para sua definição.

O Subsistema Rural, de curto percurso, faz a interligação, através de linhas, entre povoados e distritos de um município com as sedes de municípios vizinhos.

Os padrões de serviço das linhas são definidos, com base nas características de cada subsistema: pela especificação dos veículos; frequência de paradas; lotação máxima admitida; tipo de piso; e preço do serviço.

As categorias funcionais das linhas, definidas pelos respectivos padrões de serviço, são: a) comercial - veículo convencional; b) comercial com ar - veículo convencional, com ar condicionado; c) executivo - veículo convencional, com ar condicionado e número reduzido de paradas; d) leito - veículo leito, sem ar condicionado; e) semileito executivo - veículo semileito, com ar condicionado; f) leito executivo - veículo leito, com ar condicionado; g) semi-urbano - veículo tipo urbano; h) misto - veículo tipo urbano com local para carga. No entanto, outras categorias funcionais, com padrões de serviços diversos dos indicados, podem ser criadas, e seu coeficiente tarifário proporcional aos equipamentos ofertados. Isto se deve pela necessidade de resguardar o direito inalienável de o usuário ter opções adequadas às suas necessidades.

Cabe ao Estado da Bahia explorar diretamente, ou mediante concessão e permissão, os serviços de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, no âmbito da sua jurisdição, sempre através de licitação. Na exploração dos serviços, além do disposto, deve-se observar, especialmente: as disposições da legislação pertinente; o estatuto jurídico das licitações, no que for aplicável; as leis que regulam a repressão ao abuso do poder econômico e à defesa da concorrência; as normas de defesa do consumidor; o princípio de opção do usuário, mediante o estímulo à livre concorrência e à variedade de combinações de preços, qualidade e quantidade dos serviços.

A concessão será explorada mediante contrato e delegada pelo prazo de 10 (dez) anos, prorrogável por igual período, desde que a concessionária requeira, no prazo compreendido entre 12 (doze) e 3 (três) meses, antes da data da expiração, e esteja regularizada junto à AGERBA, quanto ao cadastramento e pagamento de taxas, multas e demais obrigações regulamentares. Não requerendo a renovação da concessão, no prazo determinado, ou não estando regularizada junto à AGERBA, a concessionária perderá o direito à renovação do contrato de concessão, que terminará no prazo estabelecido.

A delegação de serviço público de transporte intermunicipal de passageiros, através de permissão, será a título precário, com prazo máximo de 05 (cinco) anos improrrogáveis, mediante termo. A permissão é admitida, quando não ocorrem licitantes interessados na concessão, observadas as condições de estrita conformidade com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, igualdade, probidade administrativa e julgada por critérios objetivos, com vinculação ao instrumento convocatório, assim como aos que lhe são correlatos. É assegurado, ainda, a qualquer pessoa o acesso a informações e a obtenção de certidões e cópias de quaisquer atos, contratos, decisões, despachos ou pareceres relativos à licitação ou às próprias permissões e autorizações.

O primeiro ano de vigência do contrato de concessão é considerado de experiência, a título de observação da conduta administrativa e técnico-operacional da concessionária. Durante a fase de experiência comprovada em processo regular, a incapacidade administrativa ou técnico-operacional da concessionária, o contrato deve ser rescindido, sem direito a indenizações ou ressarcimento a qualquer título. O motivo é evitar que empresas operem sem condições técnicas e depois ofereçam um serviço de baixa qualidade, dificultando o atendimento ao usuário, mediante a quebra do princípio da eficiência.

O edital de licitação, no âmbito de transporte intermunicipal, além de obedecer aos requisitos constantes da legislação específica e suas alterações, deve conter as condições e as características do serviço, especificando:

- I. Requisitos da inscrição do interessado no registro cadastral da **AGERBA**, que será promovida simultaneamente com a habilitação, obedecido o disposto no Capítulo V, Seção V da Resolução 27/01 para o concorrente não cadastrado;
- II. Planejamento da ligação, condições e características do serviço, especificando número de transportadoras, nível de eficiência e de eficácia do serviço, frota inicial, itinerário, frequência máxima e mínima de viagens semanais, horários, terminais, seções, pontos de parada, localização aproximada de ponto ou pontos de apoio, critérios tarifários. A Agência Reguladora tem sido incipiente no que concerne a criar parâmetros que norteiem o cumprimento do acima exposto, o que deixa a sua fiscalização ineficiente neste ponto;
- III. Organização administrativa básica exigida, considerada sua existência ou projeto, com a obrigação de cumpri-lo no prazo fixado;
- IV. Condições mínimas de guarda e manutenção do equipamento, inclusive de serviços técnicos próprios ou contratados, com capacidade para atender à frota, em pontos de apoio, que podem ser nos terminais e/ou nas seções intermediárias;
- V. Espécie, características e quantidade dos veículos com os quais deverá ser executado o serviço;
- VI. Prazo para início do serviço.

No julgamento das propostas, a Comissão de Licitação levará em consideração os fatores previstos no edital, não sendo admitidos pesos diferenciados para os itens capacidade financeira e administrativa, valor patrimonial, tamanho da frota e das instalações, tradição de serviços e extensão e número de linhas operadas. Em caso de empate, observar-se-á, como critério para escolha do vencedor, o sorteio entre os licitantes. A AGERBA poderá aceitar uma das propostas apresentadas, ou mais de uma, ou rejeitá-las de igual forma, sem que as proponentes tenham direito a indenizações e ressarcimentos, a qualquer título. Por fim, a AGERBA firmará contrato de concessão com o(s) vencedor(es) da licitação, para exploração do serviço licitado.

Nos contratos de concessão ou termos de permissão, além das cláusulas necessárias estipuladas na legislação pertinente, devem constar, obrigatoriamente: a) linha, itinerário, horários, tarifas, seccionamentos e restrições de trechos, se houver; b) vigência da concessão, sua natureza e a possibilidade da sua renovação; c) relação dos bens reversíveis ao término da concessão, mediante justa indenização; d) valor e composição do investimento necessário à

realização do serviço; e) frota mínima necessária à execução do serviço; f) critério de indenização em caso de encampação; g) possibilidade de intervenção da AGERBA e utilização temporária e compulsória dos bens da concessão, com a finalidade de assegurar a regularidade e a continuidade dos serviços explorados pelo próprio concessionário; h) condições de rescisão e causas de cassação da concessão; i) condições gerais, conforme prescrições legais e regulamentares; j) obediência a este Regulamento e legislação pertinente.

Para assinatura do contrato de concessão, a transportadora deverá apresentar os seguintes documentos: a) prova de atualização no registro cadastral da AGERBA; b) registro e licenciamento dos veículos utilizados no Município-sede da empresa; caso a empresa tenha sua sede em outro estado, registro e licenciamento deverão ser feitos no Estado da Bahia, em qualquer Município onde houver filiais da empresa ou unidades equivalentes ou assemelhadas. O imposto sobre propriedade de veículos automotores deverá ser pago no local do registro do veículo, na forma da lei; c) programação de serviço de veículos e pessoal de operação, demonstrando a eficiência na utilização desses recursos, obedecidas as restrições de segurança, conforto e caráter trabalhista/legal; d) prova de quitação de débitos de multas e Taxa de Poder de Polícia junto à AGERBA; e) apólice de seguro facultativo contra acidentes pessoais. Convém ressaltar que a transportadora tem o prazo de 90 (noventa) dias para apresentação dos documentos, a contar da data em que for cientificada do resultado da licitação, sob pena de decadência. Ocorrendo a decadência, a AGERBA pode outorgar concessão à classificada imediatamente seguinte.

A concessão pode ser transferida mediante anuência prévia e expressa da AGERBA, depois de verificadas as seguintes condições: a) prova de que a concessionária executou os serviços por prazo superior a 2 (dois) anos ininterruptamente; b) prova de que a sucessora atende às exigências de capacidade técnico-operacional, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço; c) prova de que a sucessora satisfaz às exigências contidas no presente Regulamento; d) requerimento dirigido à AGERBA, assinado conjuntamente pelas partes interessadas, em que constem as justificativas da medida pleiteada e o compromisso de que os serviços não sofrerão solução de continuidade, mas será cassada, se transferida sem anuência prévia e expressa da AGERBA.

O Regulamento prevê ainda os casos em que o contrato de concessão será rescindido: a) superveniência da incapacidade técnico-operacional ou econômico-financeira da concessionária, devidamente comprovada; b) redução da frota, abaixo do número exigido, sem a devida correção no prazo de 90 (noventa) dias; c) abandono total dos serviços durante 2 (dois) dias consecutivos, ou não execução de metade do número de horários ordinários em 30

(trinta) dias, salvo motivo de força maior; d) reincidência constante de acidente de trânsito por culpa da concessionária; e) inadimplemento de qualquer uma das obrigações assumidas no contrato; f) falência da concessionária. g) não início, pela concessionária, do serviço, dentro de 30 (trinta) dias, a contar da entrega do Certificado de Autorização de Tráfego - CAT; h) não recolhimento, pela concessionária, das taxas, pelo exercício do poder de polícia, instituídas pela Lei nº. 4.193, de 9 de dezembro de 1983, regulamentada pelo Decreto nº. 30.254, de 28 de dezembro de 1983, no prazo fixado pelo Decreto nº. 3.590/90; i) *Lockout*: greve patronal, ou atitude de reação tomada por patrões coligados, encerrando as atividades de suas empresas para forçar o atendimento de reivindicações.

Cabe salientar, todavia, que a extinção ou dissolução de pessoa jurídica da concessionária extingue a concessão, ressalvadas as transformações, fusões, incorporações e cisões.

Existe a exigência, para que o início das operações se dê após o depósito da caução. Caso o contrato seja cancelado por infrações às exigências legais, o valor caucionado será revertido a favor da AGERBA. O término ou a extinção do serviço, por outro lado, por motivo que não resulte da aplicação de penalidade, motiva a devolução da caução à transportadora, mediante requerimento à direção da AGERBA. A prestação da garantia resguardará a execução do serviço e pagamento de multas e/ou débitos, quando não forem recolhidos no devido tempo. Sempre que for deduzida a garantia, ou parte dela, no exercício do direito de que trata o artigo anterior, a transportadora fica obrigada a proceder a sua recomposição, dentro do prazo de 10 (dez) dias, a contar do recebimento da notificação, sob pena de cancelamento da delegação.

Na prática, embora as concessionárias/permissionárias violem diversas obrigações que podem ensejar a rescisão do contrato ou do termo, o poder concedente não conseguiu, desde a criação da AGERBA, cassar ou até mesmo encampar nenhuma concessão/missão, dentro do STRIP, apesar da existência de pareceres técnicos indicarem hipóteses de extinção do contrato/termo.

3.6 O *FRONT OFFICE* E O *BACK OFFICE* COM SEUS MOMENTOS DE CONTATOS NO TRANSPORTE DE PASSAGEIROS

Um serviço se inicia com o acesso ao terminal rodoviário por parte do usuário e se

encerra com o desembarque, que pode ocorrer em outro terminal ou até mesmo durante o percurso. A figura a seguir demonstra todas as etapas de contato do usuário com o sistema.

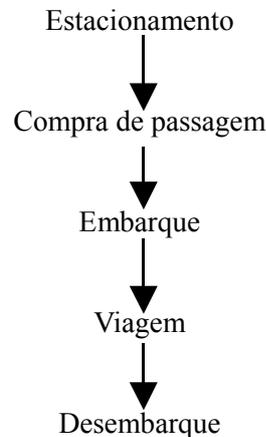


Figura 2 – O ciclo da prestação de serviço de transporte de passageiros

Quando se afirma, que em serviços o cliente tem algum nível de contato com algum aspecto do processo de produção do serviço, não significa que o cliente tenha contato direto com todos os aspectos da prestação do serviço. A interface e a extensão do contato com o cliente determinam até certo ponto, onde, por quanto tempo e que tipo de contato se estabelece entre o sistema e o cliente na execução de atividades de alto contato. Estas atividades são assim definidas por ocorrerem no contato direto com clientes (CORREA; CAON, 2002, p. 66). Por exemplo, no sistema de transportes, há diversos tipos de clientes; os usuários de linhas convencionais diferem, no que se refere ao nível de exigência de conforto, daqueles que utilizam o serviço executivo.

As atividades de alto contato também são denominadas de atividades de linha de frente ou de *front office*. As atividades que ocorrem sem contato com o cliente são definidas como atividades de retaguarda ou *back office* (SILVA, 2007). No setor de transportes, o pessoal de atendimento ao público está situado na linha de frente, enquanto que o pessoal de manutenção, limpeza está na retaguarda, apesar da diferença na posição, ambos são responsáveis pela satisfação do cliente e, pelo consumo do serviço. É nas atividades de *front office* que se encontram as maiores complexidades, tradicionalmente associadas ao serviço propriamente dito. As atividades desenvolvidas longe do cliente, por possuírem menor interação, apresentam maior grau de objetivação na avaliação de desempenho (CORREA; CAON, 2002, p. 67). Quanto mais distante do cliente a atividade é realizada, maiores são as possibilidades do gestor de operações obter sucesso, em termos de eficiência do serviço, na

utilização das técnicas desenvolvidas.

3.6.1 Os momentos da verdade

A qualidade dos serviços está presente em muitos pontos individualizados de contato (SPILLER e outros, 2004). Isso torna um serviço essencialmente distinto de um produto físico tangível, especialmente no que se refere à mensuração de sua qualidade. É o que se denomina no setor de transporte de passageiros de serviço adequado.

No caso de um produto físico, como um televisor ou um fogão, pode-se controlar a qualidade, verificando todas as etapas do processo produtivo e inspecionando o produto completo quando ele sai da linha de montagem, antes da entrega ao consumidor final. O mesmo não ocorre com um serviço, a exemplo do transporte de passageiros, no qual normalmente há diversos pontos de entrega, visto que cada ponto ou seção pode ser considerado uma entrega. Ao mesmo tempo ocorre na entrega o consumo do serviço. Desse modo, não é possível que a gestão da empresa transportadora detenha o controle total sobre a qualidade do serviço prestado.

Isto significa que os métodos tradicionais de controle de qualidade - verificação efetuada ao longo do processo ou centralizada na inspeção final (CARLZON, 1987) - não são adequados para aferição, na prestação do serviço de transporte de passageiros, tornando-se necessário um novo conceito que leve em conta o processo fundamentalmente humano de geração e entrega desse “produto”. Assim, o funcionário da concessionária, que fica no *front office*, serve de interface entre a empresa e o cliente e pode ou não contribuir para torná-la intangível. Os momentos de contato ou momentos de verdade são a menor unidade indivisível de valor entregue ao cliente e representam os fundamentos do serviço de transporte (SPILLER e outros 2004, p. 33-36). Esses momentos de verdade ocorrem, quando o cliente entra em contato com as instituições, que atuam no transporte público – concessionárias/permisionárias e agência reguladora – e o que ele verifica tanto em relação às pessoas quanto aos equipamentos e instalações, ajuda-o a formar uma opinião sobre a qualidade do serviço, aferindo se é ou não adequado.

3.6.2 Funcionamento dos momentos de contatos

O estacionamento é o primeiro contato com o sistema e deve causar boa impressão, pois dele advém todas as outras etapas. A chegada ao terminal rodoviário (TR) deve oferecer

condições de segurança ao usuário, para que ele se sinta protegido pelo *back office* (BO) e *front office* (FO), ou seja, pelo policiamento e segurança privada, contratados pela administração do terminal. As vias de acesso devem estar descongestionadas, para facilitar a chegada dos usuários que pretendem viajar, devem ter áreas disponíveis para estacionamento, além de espaços específicos disponíveis para carga e descarga, de forma que o fluxo de pessoas ocorra mais rápido e preciso.

Na compra de passagem trava-se o primeiro momento da verdade entre a operadora e o cliente. O pessoal dos guichês deve usar e abusar da cortesia no atendimento ao público, porque constitui uma obrigação legal e regulamentar, além de contratual, mas também porque ele é o cartão de visita da empresa. Nessa etapa, são muito comuns os conflitos, desde problemas com horários de embarques, venda de bilhetes em duplicidade, venda de produtos casados, não transferência de bilhete para horário subsequente até falta de informação, entre outros. Atenção, profissionalismo e informações corretas, além de cortesia no atendimento, certamente diminuiriam significativamente potenciais problemas. A empresa que utiliza o BO na produção da qualidade no atendimento tem obtido resultados satisfatórios. Por outro lado, empresas despreparadas têm perdido receita, ainda no guichê. Cerca de vinte e oito por cento das reclamações na ouvidoria da AGERBA referem-se à baixa qualidade do FO, no atendimento e venda de passagens e grande parte dos problemas apontados se deve à terceirização dos guichês. A comissão sobre as vendas de bilhete de passagem constitui a principal remuneração da empresa e a ânsia em vender muito, para obter cada vez mais lucro, resulta em baixa qualidade no atendimento.

Há poucas queixas na ouvidoria a respeito do momento de embarque, cerca de dois por cento, apenas. Em termos de qualificação, falta a esse pessoal, notadamente o de FO, um maior conhecimento da legislação, principalmente, no tocante aos direitos e deveres do usuário, para que possa fazer o ciclo fluir de forma adequada. O atendimento cortês, a verificação do bilhete de passagem, se está em conformidade com o horário de embarque, a acomodação dos pertences pessoais e demais itens de bagagem, de forma a não causar prejuízos ou constrangimentos ao usuário, constituem maneiras de fazer com que o momento de contato consiga dar uma imagem de tranquilidade, até o momento de contato seguinte. O pessoal do BO tem de fazer com que o TR fique limpo e arejado, para que a espera, até a hora do embarque, seja o máximo possível satisfatória. Banheiros sujos e cadeiras defeituosas na área de embarque não devem permanecer sob pena de sacrificar toda urbanidade do pessoal do FO.

Durante a viagem estabelece-se o momento de contato principal entre a empresa

operadora e seu cliente. O pessoal de BO trava seu papel ao entregar ao FO um equipamento em boas condições de uso, ou seja, um veículo em boas condições mecânicas e de conforto e higiene. O motorista e o cobrador, em regra, são os responsáveis pela execução e entrega do serviço e, praticamente, inexistente controle sobre o serviço, durante o trajeto, todas as ocorrências estão sob a sua responsabilidade. Eles são a empresa perante os usuários e devem estar preparados para eventuais distúrbios que venham ocorrer. O horário de partida tem de ser o mais preciso possível, pois as pessoas optam por aquele horário de viagem por ser o mais conveniente para suas necessidades de deslocamento (lazer, trabalho e educação) e projetam sua chegada, a partir do horário de saída do veículo. Portanto, um atraso muito grande costuma inviabilizar todo um planejamento pessoal. Outro fator é a idade do ônibus colocado em operação, pois ônibus velhos costumam oferecer riscos, além de defeitos maiores, agravados pela precariedade na manutenção dos veículos por parte de algumas empresas. Quem já teve em sua vida uma viagem interrompida sabe do desconforto. Os danos causados vão do financeiro ao físico de uma forma espantosa. O tempo de viagem é importantíssimo e é regulado pelo número de paradas, durante a viagem. A falta de fiscalização do BO faz com que existam paradas excessivas e a viagem fique mais longa que o habitual. Um dos maiores empecilhos é o fato de algumas empresas pagarem comissão sobre vendas a seus profissionais e eles, no afã de vender o serviço, acabam por priorizar paradas desnecessárias, que causam prejuízos aos demais usuários do sistema.

O desembarque pode ocorrer na estrada ou no terminal rodoviário. No primeiro caso, deve-se sempre optar por locais de aglomeração humana, evitando dissabores na mobilidade do usuário, e paradas próximas uma às outras, não esquecendo que as pessoas também embarcam fora dos TRs. No segundo caso, deve haver um suporte de transporte de bens e pessoas eficiente, conforto para o passageiro que optar pelo consumo do serviço de transporte.

A maior preocupação da empresa deverá ser com esses momentos críticos do processo, os quais estarão forjando, na mente do cliente, a percepção da qualidade do serviço e influenciando o resultado final. Pode-se fazer imediatamente um inventário dos “momentos de contato” vivenciados pelos clientes, enquanto o pessoal do FO presta o serviço. Tão logo se saiba quais são esses pontos, o planejador do serviço estará em condições de analisá-los, do ponto de vista da qualidade, otimizando aqueles que exigem melhorias e buscando outras maneiras de agregar valor, maiores esforços de monitoramento, controle e treinamento de pessoal.

Convém lembrar que nem todos os momentos de contato envolvem interação direta de funcionários e clientes. Quando um cliente vê uma peça publicitária da empresa, esse é um

momento de contato com o BO, pois gera uma impressão. Entrar num TR, caminhar num salão de embarque, passar pela catraca, comprar um jornal ou qualquer bem ou serviço, em lojas dentro do TR, tudo isso cria uma impressão do serviço. O somatório de todos os momentos de contato experimentados pelos clientes, havendo ou não contato humano, transforma-se na imagem do serviço de transporte.

Ver o serviço como uma espécie de “oportunidades percíveis”, que causam uma impressão de qualidade, torna evidente que a administração não controla diretamente a qualidade. Os administradores não podem estar presentes na grande maioria dos momentos de contato, para ter certeza de que os funcionários agem corretamente, logo, dependem dos trabalhadores, que lidam pessoalmente com esses momentos. Este é um conceito provocante: cada funcionário, tanto do BO quanto do FO, é, de certo modo, um administrador. Cada um deles controla o resultado do momento de contato, na medida em que controla seu próprio comportamento diante do cliente.

Se o pessoal do serviço for apático, distante, inamistoso ou pouco cooperativo, seus momentos de contato serão negativos. Se, ao contrário, mostrar-se amigável, ativo e cooperativo, tomando iniciativas para resolver os problemas dos usuários, tenderá a generalizar experiências, criando uma boa imagem do serviço. Talvez esta seja uma situação assustadora para alguns donos de empresas: as “formiguinhas” é que estão no controle da situação.

No setor de transporte de passageiros na Bahia, a grande maioria das empresas é administrada por familiares, ou seja, tem suas operações geridas por membros de uma ou mais famílias. Logo, percebe-se que não é fácil fazer com que os administradores e o pessoal da linha de frente mudem seus pontos de vista e encarem o serviço tal qual o cliente o vê. Anos de condicionamento e experiência, numa atividade de prestação de serviços tendem a distorcer as percepções de uma pessoa (SPILLER e outros, p. 36). Após reservar, vender e transportar milhares de passageiros, o funcionário pode estar convencido de que atingiu a perfeição e não há possibilidade de errar, pois quem entende da prestação do serviço de transporte é ele e mais ninguém. Assim, será muito difícil ele perceber, por exemplo, o ponto de vista de um usuário que esteja utilizando o serviço pela primeira vez. Compreender a realidade do cliente pode ser tão importante quanto ser um especialista em sua função, quer seja dono de empresa de transporte, quer seja um humilde limpador de ônibus.

Talvez a melhor técnica para ajudar as pessoas a mudarem seus pontos de vista seja levá-las a pensar em termos de ciclo de serviços, como uma cadeia contínua de eventos pela qual o cliente passa à medida que experimenta o serviço que lhe é prestado. Essa é a

configuração natural e inconsciente, que está na cabeça do usuário e que pode não ter nenhuma relação com o enfoque técnico a que o prestador do serviço está habituado. O cliente está interessado somente em satisfazer a necessidade de ser transportado, de forma segura, rápida e eficiente. No entanto, as operadoras de serviço de transporte nem sempre vêem o processo como um fluxo único de experiências interligadas, e sim como uma série de tarefas e responsabilidades individuais. Às vezes, o cliente é a única pessoa que vê todo o quadro.

Vale lembrar, entretanto, que o critério de avaliação da qualidade em serviços será sempre subjetivo, cada pessoa fará seu julgamento, segundo seus próprios valores, expectativas e demandas. Portanto, trata-se de um trabalho permanente de sintonia fina, no qual tem de particular importância o acompanhamento da satisfação do cliente, após a venda do serviço. Isso nos remete ao melhor fundamento da qualidade em serviços, ou seja, à interatividade na relação com o cliente, visando a torná-lo fiel à marca e ao fornecedor.

Para satisfazer seus clientes, os organizadores devem se esforçar para melhorar seu relacionamento com eles. O avanço da tecnologia propicia a convergência de meios e o desenvolvimento de múltiplos canais de comunicação e distribuição para oferecer maior conveniência aos usuários.

4 REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DA ATIVIDADE DE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL NO ESTADO DA BAHIA

O transporte de passageiros, quanto à área em que se dá o deslocamento, pode ser classificado em: a) internacional, que se realiza através de mais de um país; b) nacional, que se realiza dentro dos limites do território de um país. No Brasil, pode ser subdividido em: a) interestadual, quando ultrapassa a fronteira de um Estado ou Território da Federação; b) intermunicipal, realizado entre Municípios e; c) urbano os que se dão dentro dos limites de uma mesma cidade.

União, Estados e Municípios têm atribuições complementares para garantir a regulamentação e a fiscalização da atividade de transportes de passageiros dentro de todo território nacional, cada um no âmbito de sua competência, conforme determina a lei.

A seguir, é apresentada a estrutura organizacional de que dispõe o Estado da Bahia para cumprimento de suas atribuições legais.

4.1 O TEMA TRANSPORTES NO ÂMBITO DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA

No que se refere ao Estado da Bahia, o assunto transporte está atualmente relacionado às atribuições da Secretaria de Infra-estrutura, a qual a AGERBA e o DERBA estão vinculados em respeito à Lei Estadual nº 7.435, de 30 de dezembro de 1998, que ao modificar a estrutura organizacional do Governo, extinguindo as Secretarias de Energia, Transporte e Comunicações e de Recursos Hídricos, Saneamento e Habitação, criou a SEINFRA - Secretaria de Infra-estrutura, que absorveu as atribuições vinculadas às Secretarias extintas.

A figura seguinte ilustra o organograma da atual Secretaria Estadual de Infra-estrutura e os órgãos a ela vinculados.

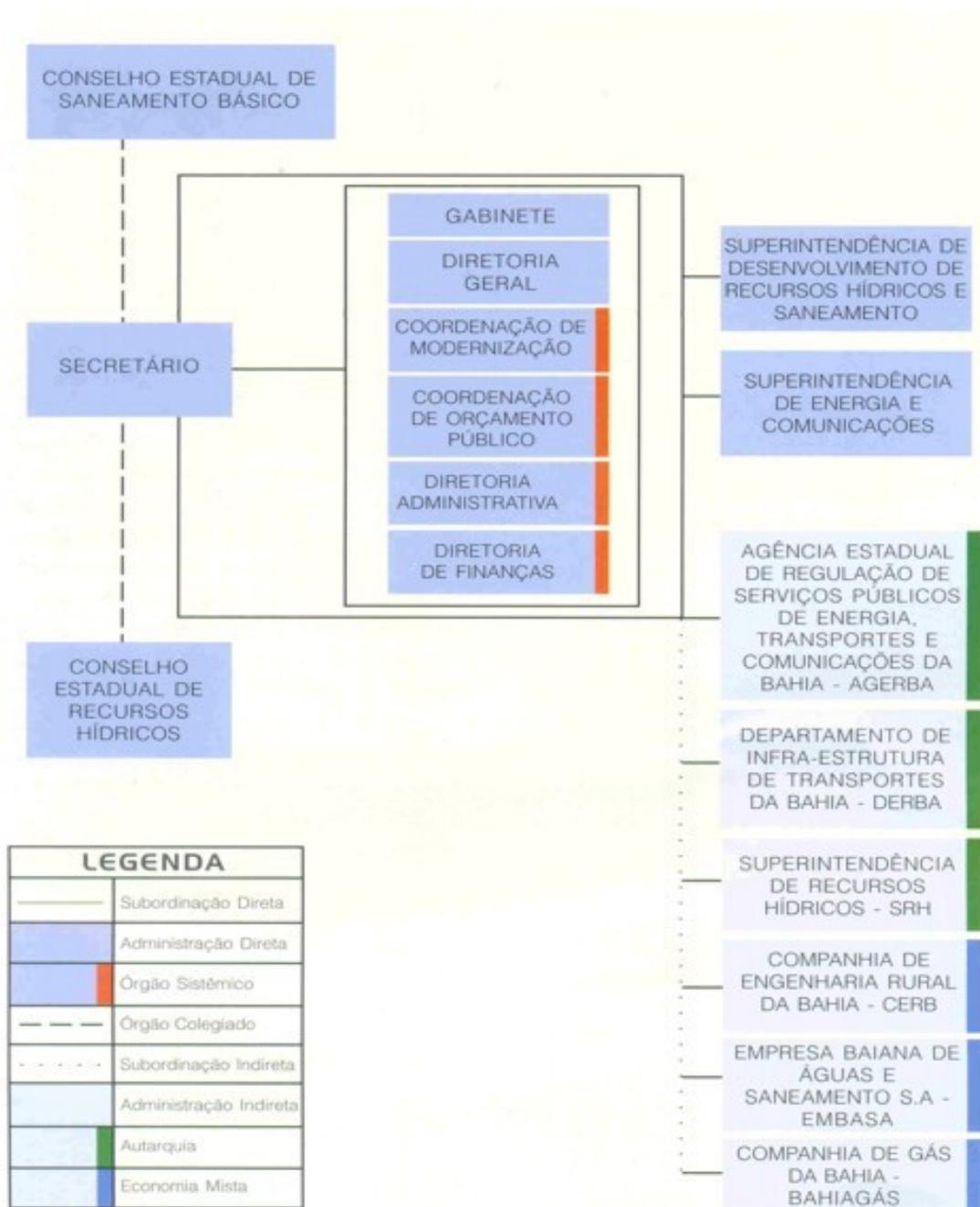


Figura 3 – Organograma da Seinfra

Estão vinculados à SEINFRA dois importantes órgãos, o DERBA – Departamento de Estradas de Rodagem da Bahia e a AGERBA – Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia, este último com atribuições mais diretamente ligadas ao tema deste capítulo. Observa-se que, pela análise do organograma apresentado, a Agência não possui independência administrativa, pois está diretamente subordinada ao Secretário e, conseqüentemente, ao Chefe do Poder Executivo Estadual.

4.2 A ATUAÇÃO DA AGERBA NA REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTES INTERMUNICIPAIS DO ESTADO DA BAHIA

Em 1998, foi criada a AGERBA - Agência Estadual de Regulação de Serviço Público, Transportes e Comunicações do Estado da Bahia, com natureza de autarquia, em regime especial, vinculada à Secretaria de Infra-Estrutura do Estado da Bahia, através da Lei nº 7.314, de 19 de maio de 1998, tendo sido regulamentada pelo Decreto nº 7.426, de 31 de agosto de 1998. Dentre as suas atribuições, destaca-se a regulação, o controle e a fiscalização dos serviços públicos, nos segmentos de energia, transportes e comunicação do Estado da Bahia. A sua atuação observa os princípios básicos de regulação, quais sejam: universalidade dos serviços; fornecimento do Estado regulador e fiscalizador; competitividade e eficiência; atendimento à demanda; estabilidade das regras; racionalização entre oferta e demanda; garantia da qualidade dos serviços; garantia da prática de preços não abusivos; garantia dos investimentos necessários pela iniciativa privada; e defesa dos interesses dos cidadãos.

No que se refere à atividade de transporte, a AGERBA atua em duas frentes distintas, a saber: transporte hidroviário intermunicipal de passageiros e transporte rodoviário intermunicipal de passageiros. Na regulação e fiscalização do modal hidroviário, a AGERBA tem sob sua responsabilidade, além do Sistema Ferry-Boat para travessia Salvador x Ilha Itaparica, operado pela empresa TWB, outras linhas, como: Valença x Morro de São Paulo; Salvador x Mar Grande; São Tomé de Paripe x Ilha de Maré; Madre de Deus - Ilha dos Frades x Bom Jesus dos Passos; Salvador x Madre de Deus; Salvador x Morro de São Paulo; Valença x Boipeba; Valença x Cairu; etc.

No transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, responsabiliza-se por 52 (cinquenta e duas) empresas concessionárias, com uma frota de 2.253 (dois mil, duzentos e cinquenta e três) veículos, operando 1.286 (mil, duzentos e oitenta e seis) linhas e serviços para um público de cerca de 8 (oito) milhões de usuários/mês ponto a ponto (SILVA, 2005b).

Dentre as principais ações de trabalho da AGERBA, destacam-se a elaboração de regulamentos e normas; a fiscalização quanto ao cumprimento das normas e quanto à qualidade e eficiência dos serviços; a análise e homologação dos reajustes tarifários; a aferição do grau de satisfação dos usuários; a intermediação de conflitos; e a defesa dos direitos dos consumidores/usuários.

Na sua estrutura organizacional, a AGERBA possui um Conselho Consultivo, que ainda não foi implantado, constituído por sete membros representantes da sociedade. Possui

uma Diretoria em regime de colegiado, formada pelo Diretor Executivo, pelos Diretores dos Departamentos de Qualidade dos Serviços - DQS e de Tarifas e Pesquisas Socioeconômicas - DPE, que são nomeados pelo Governador e não possuem mandato, o que obstaculiza a autonomia, que é imprescindível para o bom funcionamento de uma Agência Reguladora.

Visando atuar efetivamente como um agente fiscalizador, acessível ao grande público, a AGERBA dispõe, na relação dos órgãos que compõem a sua Diretoria Executiva, de uma Ouvidoria, que representa um canal aberto para comunicação direta com os usuários e com as empresas concessionárias, recebendo reclamações, críticas e sugestões e realizando um trabalho de monitoração, mediação e solução dos conflitos.

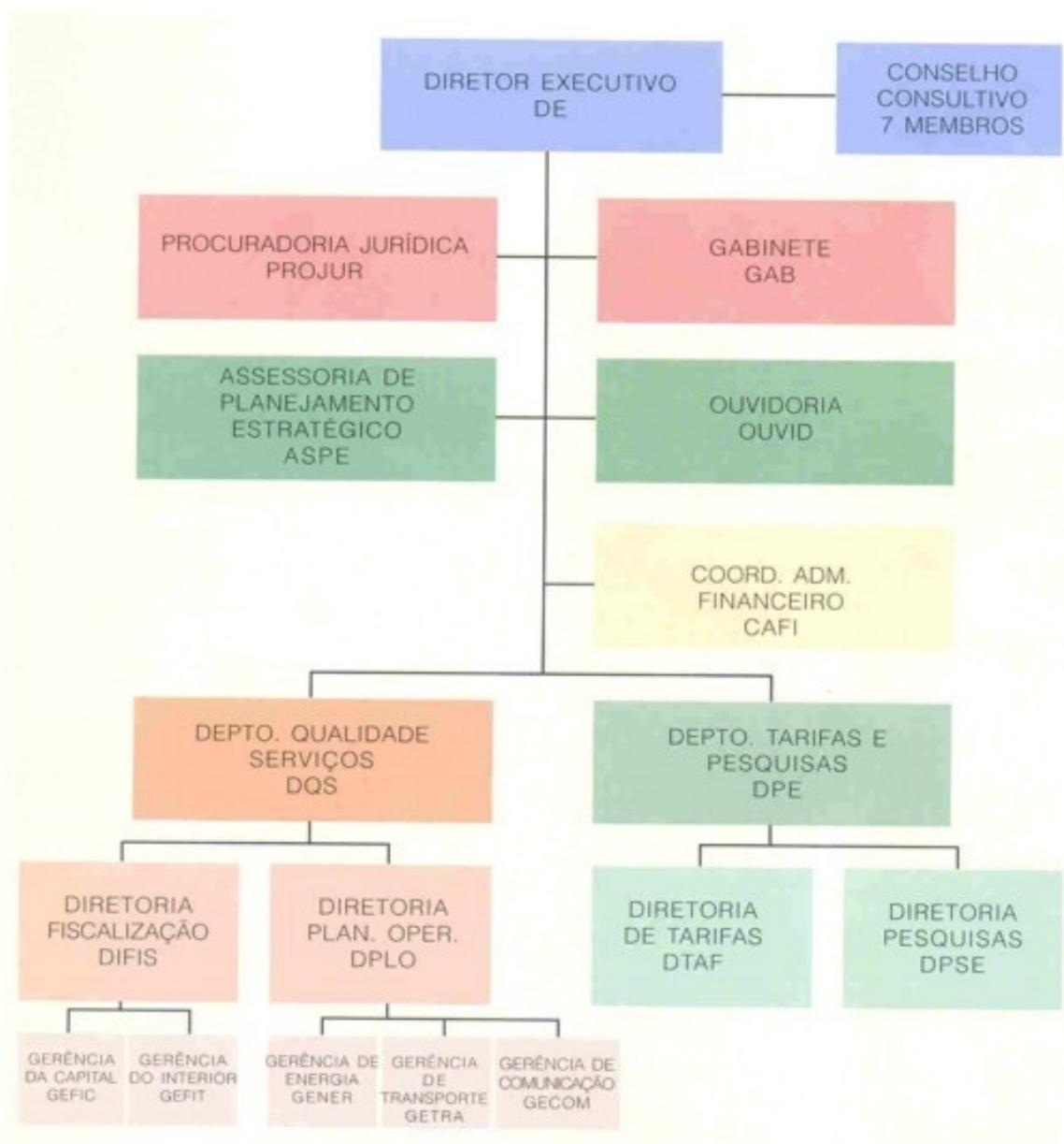


Figura 4 – Organograma da Agerba

A comunicação com a Ouvidoria pode ser feita, através do *site* da AGERBA www.agerba.ba.gov.br, do endereço eletrônico agerba.ouvidor@bahia.ba.gov.br, pelo telefone 08007100080, ou, ainda, por correspondência dirigida para a Ouvidoria AGERBA, 4ª Avenida, n°. 435, 1º andar – CAB, Salvador, Bahia, CEP 41.075-300. Além disso, em todo o Estado, nos postos de atendimento da AGERBA, nos Pólos Regionais. O acompanhamento estatístico das solicitações recebidas pela Ouvidoria da AGERBA, em 2008, indica a seguinte distribuição: 48% (quarenta e oito por cento) dos usuários reclamaram do péssimo atendimento recebido das concessionárias; 36% (trinta e seis por cento) indicaram como problemas defeitos mecânicos nos veículos; e 16% (dezesseis por cento) foram diluídos em diversos tipos de reclamações.

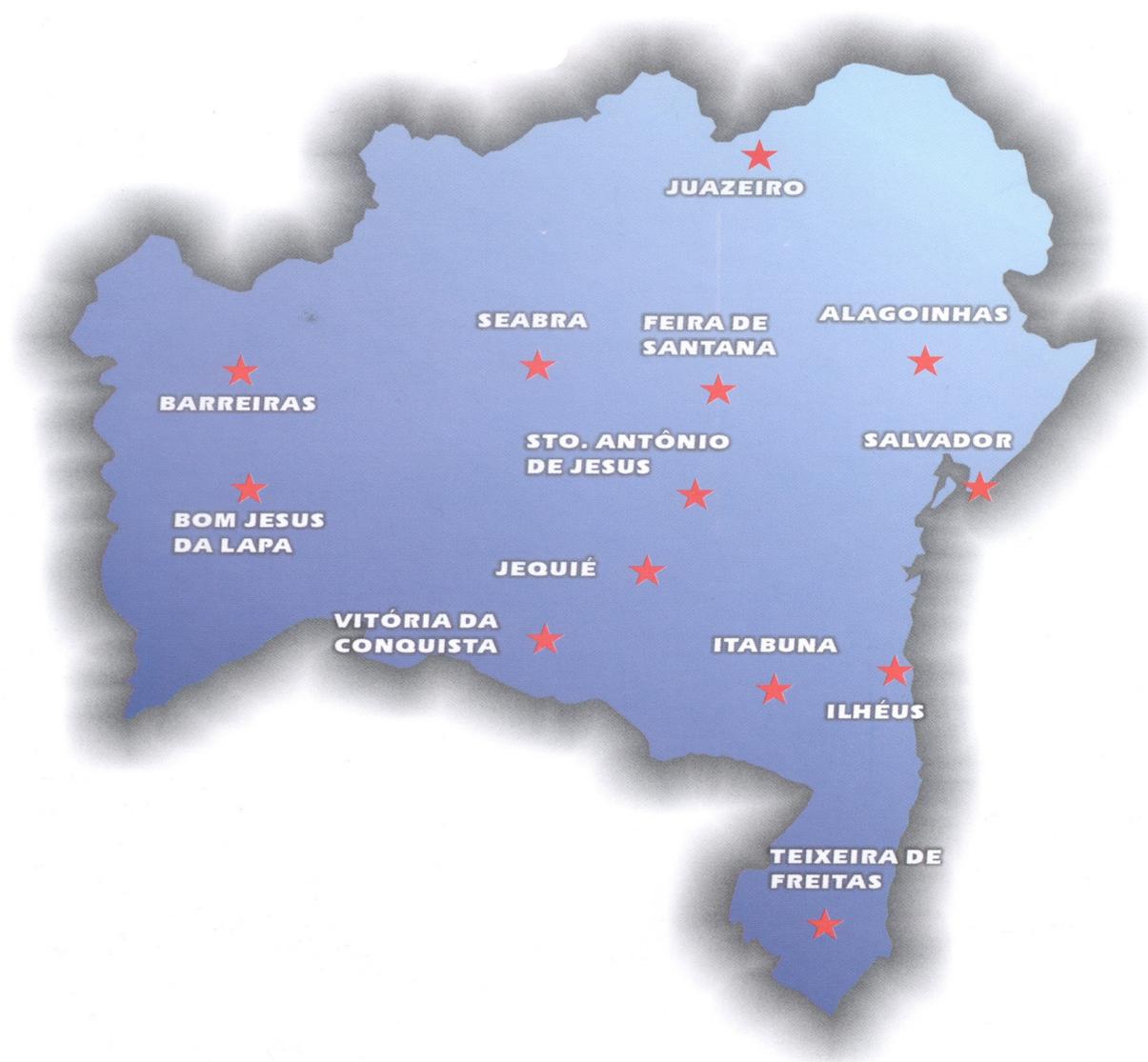


Figura 5 – Distribuição espacial dos pólos regionais da Agerba

Para que se possa melhor entender o trabalho de regulação dos serviços de transportes desenvolvido pela AGERBA, seja na modalidade rodoviária, seja na hidroviária, necessário se faz uma apresentação do conceito de transporte regular. Considera-se regular todo o transporte realizado por empresa delegada, mediante processo licitatório, para o exercício da atividade de transporte, entre pontos de origem e destino previamente definidos, sujeito aos procedimentos de fiscalização e controle exercidos pelo Poder Público. Em contrapartida, toda a atividade de transportes que não se adequa a essa definição é considerada transporte não regular ou transporte clandestino, estando os seus usuários sujeitos aos problemas inerentes à prestação de um serviço amparado pela regulamentação e fiscalização dos órgãos públicos.

O quadro a seguir apresenta um comparativo das principais vantagens do transporte regular em relação ao transporte não regular. São comparados itens que influenciam na prestação do serviço, tais como: segurança; cumprimento dos horários; questão tributária; assistência médica em casos de acidentes; fiscalização do sistema; e interrupção das viagens.

| ITEM | Transporte Regular | Transporte Não Regular |
|--------------------------------|--|--|
| Segurança | Motoristas habilitados e veículos em boas condições, com obediência aos limites de lotação dos veículos. | Não há garantias quanto à qualificação dos motoristas, estado de conservação e a lotação dos veículos. |
| Horários | Há horários pré-definidos e a AGERBA fiscaliza seu cumprimento. | Não há fiscalização e o usuário fica desprotegido e sem recursos para reclamações. |
| Impostos | As empresas pagam impostos que são revertidos em benefícios da sociedade. | Há evasão de impostos prejudicando o Estado e a sociedade. |
| Assistência Médica | Em caso de acidentes, os usuários contam com total assistência das empresas. | Não há qualquer tipo de assistência, em caso de acidentes. |
| Fiscalização | A AGERBA fiscaliza a qualidade dos serviços prestados. | Não há qualquer tipo de fiscalização |
| Interrupção das viagens | O serviço é regular e não há risco de apreensão dos veículos. | Os veículos poderão ser apreendidos nas <i>blitzes</i> realizadas pela AGERBA. |

Quadro 1 - Demonstrativo das diferenças entre transporte regular e não regular

4.3 DIREITOS E DEVERES DOS USUÁRIOS DE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS

Quando os usuários do Transporte Intermunicipal de Passageiros do Estado da Bahia adquirem um bilhete de passagem regular, seja pelo sistema rodoviário, seja pelo hidroviário, eles estão firmando um contrato de prestação de serviços. O objeto do contrato é a prestação do serviço de transporte de passageiros entre municípios do Estado, as partes são o usuário/contratante e a empresa prestadora dos serviços/contratada, o Poder Público é o agente fiscalizador. Um contrato é um ajuste no qual as partes envolvidas se comprometem a cumprir suas obrigações e a respeitar o direito da outra parte. Sendo assim, parece oportuno explicitar algum dos principais direitos e deveres que têm os usuários desses serviços.

4.3.1 Direitos

Os usuários do STRIP, sem prejuízo dos direitos previstos nas leis de proteção ao consumidor e nos contratos firmados com o prestador de serviço, farão jus aos seguintes direitos:

- Tratamento Igualitário, visto que não se admite, em nenhuma hipótese, recusa e/ou discriminação no tratamento dado aos usuários em função de diferenças de raça, cor, sexo, preferência religiosa, política ou ideológica;
- Liberdade de expressão do pensamento, garantindo-lhe, de modo amplo, manifestar-se criticamente e/ou apresentar sugestões que visem ao aperfeiçoamento dos serviços prestados;
- Acesso livre aos agentes de fiscalização, sempre que necessário, para recorrer na defesa do cumprimento de condições contratuais previamente avençadas;
- Acesso às informações prévias acerca das regras e normas de comportamento previstas no contrato, assim como informações de emergência, etc;
- Tratamento diferenciado para crianças, gestantes, idosos e para os que apresentam dificuldade de locomoção, nos terminais de embarque e desembarque, devendo ser previstas facilidades adicionais para esses passageiros;
- Cumprimento da rota previamente definida, ou seja, ao comprar a passagem, o usuário deve ser informado sobre o percurso total, os pontos de origem e destino da viagem, bem assim as escalas porventura previstas, no entendimento de que, toda alteração de rota

pressupõe a necessidade de aviso aos usuários, salvo os casos de motivo fortuito e as situações de caráter emergencial;

- No cumprimento dos horários de saída dos ônibus, no caso do transporte rodoviário, e/ou das embarcações, em se tratando do transporte hidroviário, considerando eventuais atrasos, sem motivos relevantes, significam descumprimento de cláusula contratual que podem representar prejuízos para a parte contratante, na medida em que frustram suas expectativas de tempo de chegada no local de destino;

- Que sejam obedecidos os requisitos básicos de segurança e as normas de conduta exigidas, como limite de velocidade, capacidade de carregamento do veículo, condições de segurança do veículo, existência e bom funcionamento dos equipamentos para atendimento a situações de emergência, comportamento adequado do condutor, respeito às normas de tráfego, sinalização adequada, dentre outras;

- Tanto os veículos como os terminais de embarque e desembarque devem apresentar boas condições de limpeza e higiene, de forma a garantir o bem-estar dos usuários dos sistemas;

- Tratamento cortês e civilizado por parte dos prepostos de empresas operadoras e dos agentes de fiscalização;

- Fica garantido o direito de o usuário adquirir bilhete de passagem e de ter seu lugar no veículo assegurado;

- Durante todo o percurso, os volumes embarcados ficam sob a responsabilidade das empresas operadoras, reservando-se aos usuários o direito à indenização, nas hipóteses de extravio, roubo e/ou avaria dos volumes transportados;

- O usuário terá direito de receber o valor correspondente às despesas com alimentação, hospedagem e qualquer outra despesa extraordinária, na hipótese de interrupção e/ou atraso nas viagens por culpa da transportadora;

- O usuário pode exigir da empresa que determine o desembarque imediato de outro usuário que descumpra seus deveres, causando prejuízos aos demais.

4.3.2 Deveres

- O pagamento é a obrigação básica do usuário;

- Sendo coletivo, o sistema de transportes pressupõe respeito às regras comuns, ao direito dos demais usuários e à observância das normas de conduta, durante todo o percurso;

- Cada usuário será responsável pelo cumprimento das regras de segurança e pelo uso

dos equipamentos necessários, conforme indicado pela tripulação;

- O usuário deve ser pontual e cumprir os horários previamente estabelecidos para embarque/desembarque, seja nos pontos de origem e destino final, seja nas paradas intermediárias, quando for o caso;

- Cada usuário é obrigado a observar os hábitos de higiene básica, de forma a preservar o bem-estar e a saúde dos demais usuários;

- No caso de passageiros que demandem cuidados adicionais, devem comunicar previamente a operadora, para que esta possa atendê-los;

- Sempre que requisitado, o usuário deve se identificar prontamente;

- Todos os volumes embarcados no reservatório de bagagens, devem ser devidamente identificados pelos usuários;

- Os usuários dos serviços, quando se dirigirem aos prepostos das operadoras e aos agentes da fiscalização, devem fazê-lo, de forma cortês e civilizada;

- Nos casos de emergência, todos os usuários ficam obrigados a seguir, rigorosamente, as instruções dadas pela tripulação.

Além dos deveres básicos elencados, os usuários do transporte intermunicipal de passageiros do Estado da Bahia, tanto no modal rodoviário como no hidroviário, estão obrigados a uma série de outros deveres estabelecidos nos contratos.

4.4 TRANSPORTE CLANDESTINO NO ESTADO DA BAHIA

Nos últimos anos, verificou-se um rápido crescimento do transporte informal de passageiros, em muitas cidades brasileiras. Este incremento veio associado às mudanças significativas no padrão tecnológico e organizacional dos serviços informais e está alterando as condições do mercado e criando novos desafios para os sistemas convencionais de transporte.

Em alguma medida, o transporte informal sempre coexistiu com o sistema regular, nas cidades brasileiras. As "lotações", realizadas com táxis ou automóveis particulares, historicamente, foram as manifestações mais freqüentes desse transporte, atraindo uma quantidade relativamente pequena de passageiros. Por volta de 1992-1993 ocorreu uma intensa renovação da frota no sistema regular, que liberou um grande número de ônibus, os quais passaram a ser usados no transporte informal. A nova tecnologia permitiu um aumento

expressivo na escala de atendimento dos informais que chegou a preocupar as autoridades públicas e as empresas de ônibus (NTU, 1997).

A partir de 1995-1996, surgiu uma nova geração de serviço informal, o emprego de *kombis*, *vans* e até automóveis de passeio, ao mesmo tempo em que o transporte por ônibus clandestinos entrava em declínio. Em muitos centros urbanos, as empresas de ônibus, que operavam linhas regulares, acusaram perdas de passageiros, atribuídas à competição do transporte informal de até vinte por cento (SANTOS; ORRICO FILHO, 1996).

Vem sendo formado um consenso, entre autoridades públicas e empresários do setor, de que a expansão recente do transporte informal não é apenas um movimento conjuntural, facilmente reversível e de impacto limitado, mas a expressão de transformações estruturais permanentes no mercado de transporte urbano. Contudo, a compreensão do que está ocorrendo, no mercado, com a penetração intensa dos clandestinos, ainda é incompleta e deficiente, o que está dificultando o posicionamento das autoridades públicas e de empresários em relação à questão.

4.5 TRANSPORTE CLANDESTINO: DEFINIÇÃO E CARACTERÍSTICAS

Como o fenômeno transporte clandestino assume diferentes características e denominações nas várias regiões do país (clandestino, ligeirinho, pirata, fantasma, perueiros, kombistas, etc.), é importante, de início, definir o que se entende por transporte informal e apontar quais as características gerais de sua manifestação atual.

Considera-se transporte clandestino o serviço de transporte de passageiros, entre municípios, realizado sem autorização do Poder Público. Nas regiões onde o transporte de passageiros é um serviço público, ele só pode ser explorado com expressa autorização.

No Estado da Bahia, foi regularizado um tipo de serviço de transporte, que se situa entre o sistema regular e o clandestino, que não se enquadra nas normas regulamentares do transporte coletivo convencional e nem possui bases legais. Originalmente operava na clandestinidade, mas que se inclui no conceito de transporte informal adotado neste trabalho, que, por ato legal de exceção, passa a ser aceito pela AGERBA com a denominação de SLIPP – Sistema de Linhas de Pequeno Porte. Por sua condição esdrúxula e falta de um termo mais adequado, às vezes é chamado, impropriamente, de "clandestino legalizado".

Por volta de 1992-1993, observou-se, na Bahia, um aumento razoável no transporte realizado por ônibus clandestinos. Esses veículos, bastante rodados, foram desmobilizados pelas empresas, em função da intensa renovação das frotas. Mais recentemente, o transporte intermunicipal por ônibus clandestino entrou em declínio, em quase todas as grandes cidades, conseqüentemente, pelos altos custos operacionais dos ônibus velhos, pela repressão dos órgãos públicos e pela competição das *kombis* e *vans*.

A partir de 1995-1996, um número crescente de *kombis* e *vans* entrou no mercado de transporte coletivo. Em várias cidades, os responsáveis pelo transporte público associam esse crescimento às eleições municipais, quando esses veículos são utilizados na propaganda de candidatos e no transporte de eleitores, o que implica um afrouxamento da fiscalização, nesses períodos, e um compromisso de posterior regularização.

Vans e automóveis de passeio são os tipos de veículos empregados no transporte clandestino, em muitas cidades brasileiras, preocupando os administradores e operadores do transporte convencional por ônibus. É esta a nova geração de informais. Nela, não está incluído o transporte realizado por fretamento, notadamente o transporte escolar e o turístico, que já foram regulamentados há bastante tempo, na AGERBA, através das licenças especiais constantes na Resolução 27/01. No entanto, muitos transportadores informais alternam suas atividades entre o fretamento e a competição com os ônibus, em linhas regulares de transporte rodoviário.

Empiricamente, durante seis meses, no Pólo Regional de Feira de Santana, acompanhando o trabalho das equipes de fiscalização, que se dedicam ao combate do transporte clandestino, foram observadas as seguintes características:

- a) atendimento apenas nas rotas e horários de maior demanda por transporte;
- b) captação de passageiros, nos terminais e paradas de ônibus;
- c) em cidades de pequeno e médio porte, muitos aceitam, em pagamento pelo serviço, o pagamento a crédito, por fazerem parte das comunidades atendidas.
- d) o transporte de passageiros é realizado, freqüentemente, em associação com outras atividades (transporte escolar, transporte turístico, transporte para atendimento de saúde etc.
- e) veículos normalmente operados pelos proprietários, embora existam aqueles que alugam o veículo, mediante pagamento de diárias, a motoristas autônomos;
- f) parte dos proprietários/motoristas estão organizados em cooperativas, associações ou sindicatos cuja finalidade principal é dar proteção e assistência em caso de apreensão do veículo e lutar pela legalização dos serviços.

4.6 PROBLEMAS DA CLANDESTINIDADE

Não são raros os pronunciamentos, das lideranças dos transportadores informais ou, das matérias veiculadas pela imprensa, de que a repressão ao transporte clandestino é uma ação injustificada, fruto da defesa de interesses corporativos e privilégios legais das empresas de ônibus. Vários analistas do setor, especialmente da área acadêmica, vêm nesse transporte um suplemento da oferta do setor formal, que, por diversas razões, não teria condições de proporcionar um atendimento adequado à demanda, que se amplia e se diversifica (ARAGÃO, 1998). Geralmente, propõem a incorporação regulada dos informais, alertando para que essa regulamentação não venha a inibir as vantagens competitivas do novo sistema. Essas duas perspectivas levam a Administração Pública a se questionar até que ponto o transporte clandestino é um problema ou uma solução, sem chegar a qualquer conclusão.

O transporte de passageiros, no Brasil funciona num regime de mercado regulamentado pelos governos estaduais, no caso das linhas intermunicipais e metropolitanas, e se enquadra, no que os economistas chamam de regime de concorrência monopolística (ROSSETI, 1999). A entrada nos mercados locais de ônibus não é livre e os principais elementos da oferta — itinerários, quantidade, qualidade e tarifas — são definidos pelos órgãos gestores. Há boas razões, para que se adote esse modelo, no setor, pois a necessidade de regulamentação estatal decorre, entre outras razões, da existência de externalidades, ou seja, o custo das atividades do transporte coletivo afetado por outras atividades externas ao setor que acarreta custos sociais importantes para outros segmentos da sociedade. Essas externalidades não podem ser manejadas pelos mecanismos de mercado, sob risco de graves conseqüências econômicas e sociais.

A desregulamentação no transporte intermunicipal e urbano, com a livre entrada de operadores no mercado e a concorrência nas ruas e rodovias pelos usuários, tem sido seriamente criticada, em razão dos efeitos práticos gerados nas cidades latino-americanas onde foi adotada, especialmente Santiago do Chile, Lima e Caracas. Em muitos casos, tem sido instalados os seguintes processos: num primeiro momento, as tarifas sobem e as novas condições de rentabilidade, aliadas a outros fatores, estimulam a entrada de um grande número de operadores no mercado, quase sempre se utilizando de veículos tipo microônibus e

vans, de valor aquisitivo mais baixo em comparação com o dos ônibus, aumentando a oferta de serviços.

Num momento subsequente, o ingresso muito grande de ofertantes força as tarifas para baixo e reduz as receitas dos operadores. A diminuição das receitas impossibilita a manutenção adequada e a renovação da frota. O sistema começa então a operar com níveis de serviço decrescentes e a procurar soluções cada vez de menor custo, a exemplo do “ligeirinho”. Ao se agravarem as condições do sistema e suas externalidades negativas, a AGERBA encontra dificuldades para intervir, seja pelo desmantelamento dos mecanismos de controle – quase sempre inerente ao processo de desregulamentação –, seja pelo número excessivo de operadores individuais aliados a uma forte ingerência político-partidária.

Numa variante do processo, as associações, cooperativas ou comitês de clandestinos procuram, através de mecanismos de auto-regulação, evitar a queda de tarifas e controlar a entrada de novos operadores no mercado. O resultado é, freqüentemente, a formação de grupos influentes, sobre os quais é nula a ação da AGERBA. Então, o sistema volta às origens e cria uma necessidade de regulamentação com intervenção estatal.

Outro efeito crítico desses processos de desregulamentação é a formação de lacunas importantes ou rebaixamento da qualidade a certas linhas onde a demanda é insuficiente para remunerar, minimamente, os serviços, no nível da tecnologia disponível. E no tocante a determinados horários do dia. A descrição é suficiente para mostrar os problemas econômicos e sociais da informalidade, no seu limite. Por isso, hoje, é raro encontrar, entre técnicos e dirigentes das organizações estatais ou privadas, defensores do modelo puro de desregulamentação dos transportes no Brasil, mas a idéia ainda aparece constantemente na mídia e alcança importantes formadores de opinião, na área pública.

No plano técnico, a adesão à desregulamentação tem sido substituída por duas outras posturas: defesa da regulamentação do transporte informal e propostas de revisão dos atuais modelos de regulamentação dos serviços de ônibus, visando a aumentar a competitividade entre as empresas, através dos mecanismos de entrada no setor ou da “*disputa pelo direito de estabelecer plantas de produção*” (NTU, 1998).

Em síntese, a análise das experiências recentes mostra que, além de ser incapaz de coibir a expansão dos clandestinos, este tipo de política acaba estimulando a entrada de novos informais no mercado. Os clandestinos vêm na legalização uma defesa contra a repressão estatal, mas raramente se dispõem a aceitar as regras operacionais inerentes à regulamentação que, quase sempre, implica na redução da sua rentabilidade. Então, acaba por se tornar, quem não adere a proposta de regulamentação, “clandestino do clandestino regulamentado”.

A política de aumento da competitividade, dentro de um quadro regulamentado, através da concorrência para entrada no mercado tutelada pelo Estado, foi desenvolvida, em estudo encomendado pela Empresa Brasileira de Planejamento de Transporte-GEIPOT a um grupo de instituições universitárias lideradas pela COPPE-UFRJ. Nessa pesquisa verificou-se que o objetivo de aumentar a competitividade entre as empresas de transporte, com seus vários supostos benefícios, está subordinado à montagem de um fortíssimo esquema de tutela estatal, alheio à fragilidade atual das instituições governamentais no setor e às idéias de revisão do papel do Estado na sociedade (NTU, 2007).

4.7 CAUSAS DA CLANDESTINIDADE

Não se tem conhecimento de uma pesquisa sobre causas e efeitos do transporte clandestino no STRIP, mas se pode tomar como parâmetro uma pesquisa realizada pela NTU entre março e maio de 1997, para a preparação de um diagnóstico preliminar do transporte informal. Nela, foram entrevistadas as lideranças, do setor na área estatal e privada que indagadas sobre as principais causas do transporte clandestino em suas cidades, deram ênfase a dois fatores: falta de fiscalização e desemprego, que, somados, totalizam cinquenta por cento das respostas.

A tabela a seguir demonstra o resultado da pesquisa. As propostas que constam do estudo, são as indicadas, pelos dirigentes do setor, na área estatal e empresarial, e que puderam ser registradas, durante os estudos. São propostas que espelham a realidade do setor.

Tabela 1 – Principais causas do transporte informal - Capitais Brasileiras e Cidades de Porte Médio¹ - Opinião de Dirigentes Empresariais e Estatais de Transporte Urbano

| Causas | Dirigentes de Empresas | | Dirigentes Estatais | |
|---|------------------------|--------|---------------------|--------|
| | N. Indicações | % | N. Indicações | % |
| Falta de fiscalização | 18 | 32,1 | 15 | 25,9 |
| Deficiências na oferta de transporte | 8 | 14,3 | 10 | 17,2 |
| Desemprego | 12 | 21,4 | 15 | 25,9 |
| Tarifas elevadas dos serviços regulares | | | 2 | 3,4 |
| Outras | 5 | 8,9 | 6 | 10,3 |
| Sem resposta | | | | |
| Total das indicações | 56 | 100,00 | 58 | 100,00 |
| Total de entrevistados | 28 | | 29 | |

Fonte: Pesquisa sobre Transporte Informal nas Cidades Brasileiras – NTU.

Nota: ¹ Além dos dirigentes das capitais, foram pesquisados dirigentes de 19 cidades de porte médio com mais de 300.000 habitantes (1991).

A deficiência na oferta de transporte também foi apontada como causa do transporte informal, mas a elevada porcentagem dos que não responderam (23,2% e 17,2%, respectivamente, para dirigentes empresariais e estatais) denota desconhecimento e pouca familiaridade de muitos entrevistados com o assunto. Ao considerar a falta de fiscalização como principal causa do transporte informal, os dirigentes perspectavam os contratos de exploração dos serviços que, geralmente, asseguram às empresas operadoras direitos de exclusividade em relação a certas linhas ou áreas. A defesa desse direito seria responsabilidade – não assumida, segundo a pesquisa – dos órgãos públicos gestores do sistema de transporte coletivo.

A falta de fiscalização pode criar, sem dúvida, uma condição favorável à entrada de novos operadores no transporte clandestino, mas não explica por que, nos últimos anos, essa atividade se tornou tão atraente e se transformou em alvo de um número crescente de interessados. No início da década de 90, sem que as condições de fiscalização fossem muito diferentes, as pressões eram bem menores do que agora.

De qualquer forma, o fato de a Administração Pública não estar cumprindo suas funções de fiscalização, para assegurar a exclusividade dos contratos de concessão é um fator que corrobora para a expansão da clandestinidade, e para a manifestação particular de um fenômeno mais amplo de enfraquecimento do Estado e das dificuldades crescentes da burocracia para lidar com processos sociais emergentes.

A referência ao aumento do desemprego, como a causa da expansão do transporte clandestino é muito freqüente, nos artigos técnicos analisados, sobretudo, na mídia. As associações de clandestinos também se utilizam desse argumento para difundirem a idéia de que a repressão ao transporte informal é indesejável, do ponto de vista social, pois estaria dificultando a reintegração dos desempregados ao mercado de trabalho.

As relações entre transporte clandestino e desemprego não estão claramente definidas. Em uma pesquisa realizada com oitenta e sete transportadores clandestinos de Feira de Santana, em 2006, demonstrou que 46,8% deles identificam a condição de desemprego como a principal motivação para entrar no negócio (SILVA, 2005b). Em todo o Estado, várias lideranças entrevistadas apontam, como uma das causas da expansão desses serviços o reinvestimento de indenizações, recebidas por funcionários de organizações estatais em planos de demissão incentivada, na compra de *vans*.

Não resta dúvida de que, numa economia em que o setor formal gera empregos suficientes para absorver o crescimento da força de trabalho, a expansão do setor informal costuma ser pouco significativa. Entretanto, nas cidades brasileiras, onde o subemprego ou

desemprego disfarçado é crônico e já tem um longo histórico, até recentemente, essa parcela da população, alijada do setor formal, não vinha se orientando, em maior escala, para o transporte clandestino, embora engrossasse as fileiras de outros setores da informalidade, como o comércio ambulante. A pergunta correta deveria ser: por que os serviços informais de transporte vêm atraindo, recentemente, um número crescente de pessoas?

Nesse mister, a tese do desemprego como causa da expansão do transporte informal não explica por que essas atividades surgem em algumas cidades e não em outras, mesmo quando há bons motivos para se acreditar que o nível de desemprego delas é aproximadamente o mesmo. O mais provável é que o desemprego seja uma circunstância necessária, mas não suficiente para o crescimento do setor clandestino. Este fator opera num nível macroeconômico ou social e sua consideração é necessariamente, um referencial para as previsões do fenômeno.

4.7.1 Causas imediatas do transporte informal

Existem inúmeros fatores econômicos, políticos e sociais que podem ser enumerados como causas imediatas da expansão do transporte clandestino. Nos próximos itens, serão analisadas as causas consideradas fundamentais para o incremento dessa atividade.

4.7.1.1 Atendimento do sistema convencional

Grande parte das fontes consultadas converge para o fato de que o transporte clandestino se expande, em função de falhas no atendimento dos sistemas regulares, ainda que essas fontes possam divergir, quanto à responsabilidade, pelas deficiências, ou quanto às maneiras de corrigi-las. As análises das experiências de cidades latino-americanas, onde a informalidade nos transportes atinge níveis muito elevados, também apontam no mesmo sentido (SILVA, 2005a).

A natureza das falhas varia muito de linha para linha, mas, de um modo geral, elas se relacionam a fatores que dificultam o atendimento adequado de duas características cada vez mais exigidas pelos usuários de transporte urbano: rapidez e frequência. Também merecem destaque outros fatores, como o conforto e o desejo de *status*.

A tarifa, tomada isoladamente, parece não ter maior importância nas avaliações e expectativas dos usuários. Para isso, devem estar contribuindo, de um lado, o crescimento da renda da população, verificado, sobretudo, a partir de 1994, e, de outro, a grande proporção de

usuários que se beneficiam de algum tipo de subsídio, a exemplo do vale-transporte e da gratuidade.

A segurança é uma outra característica demandada dos serviços de ônibus no Estado da Bahia, em face do aumento do número de roubos e assaltos. Seguindo tendência também observada na Inglaterra (BALASSIANO, 2001), os usuários percebem o transporte por *vans*, do transporte clandestino, como mais seguro do que por ônibus, do serviço regular.

A intensificação dos congestionamentos de trânsito, verificada nos últimos cinco anos, pode estar contribuindo para potencializar as aspirações, de maior rapidez e freqüência, entre os usuários, tornando-os mais receptivos à oferta dos clandestinos, haja vista que os ônibus levam mais tempo para cruzar as cidades e retornar às rodovias.

As dificuldades do setor formal para atender à demanda de transporte costumam se referir à cobertura geográfica da rede de serviços, aos incômodos e retardamentos às vezes associados com a integração física, mas, sobretudo, aos tempos elevados de viagem, em algumas linhas, decorrentes de paradas constantes e de rotas longas e sinuosas, em áreas de maior captação de passageiros. As baixas freqüências, nos entre-picos e horários noturnos, também são falhas muito costumeiras. Os usuários que, por falta de ligação direta, são obrigados a fazer transferências a fim de realizar seus desejos de viagem constituem segmentos da demanda de ônibus bastante susceptíveis à transferência para o transporte clandestino. Também, fatores circunstanciais, como as greves de ônibus, atuam como importante reforço do transporte clandestino. Nessas ocasiões, usuários tradicionais do ônibus são levados a usar o transporte alternativo e, pelo efeito-demonstração, alguns acabam se tornando clientes habituais.

Apesar das entrevistas com as lideranças do setor terem trazido à tona as deficiências dos sistemas convencionais, como fatores estimulantes do transporte clandestino, suas respostas demonstram a relutância de empresários e dirigentes públicos do setor em aceitar tais fatos. Quando indagados sobre o que fazer em relação ao transporte clandestino, apenas 9,1% dos dirigentes de empresas e 23,1% dos dirigentes estatais deram respostas relacionadas com a melhoria dos sistemas regulares. Nos dois grupos, a maioria das respostas se orientou para medidas de fiscalização e regulamentação.

4.7.1.2 Expansão da oferta de utilitários

Algumas hipóteses de que a oferta do transporte clandestino estaria crescendo de maneira espontânea, por iniciativas atomizadas, não se confirmaram, ao longo da pesquisa.

Em quase todas as linhas estudadas, observou-se que as revendedoras de utilitários vêm adotando estratégias de vendas muito agressivas que envolvem a organização de associações e cooperativas de transportadores informais, a negociação de apoio político e outras iniciativas planejadas e bem estruturadas. Nessas condições, o crescimento do transporte clandestino se dá de maneira rápida e com alvos operacionais bem definidos.

O pano de fundo desse processo é conhecido, a década de 90, com a redução das alíquotas de importação, começou a entrar no mercado brasileiro um grande número de utilitários para transporte de passageiros, tipo *vans*, de diversas marcas e modelos. Eram veículos de características modernas e que ofereciam um nível de conforto considerável. As tradicionais *kombis* se mantiveram com preços estáveis, num patamar relativamente baixo, até mesmo por conta das importações de *vans*, o que impulsionou suas vendas. Novos modelos de *vans* e microônibus foram e continuam sendo lançados pela indústria automobilística nacional. A utilização do óleo diesel faz com que as *vans* ganhem autonomia, em tempo de viagem e pode ser apontado como fator preponderante na escolha desses veículos pelos operadores do transporte informal.

Nessas circunstâncias, a oferta de utilitários vem crescendo a taxas inusitadas, nos últimos anos e impulsionando a expansão do transporte clandestino. Segundo dados da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA), em 1995 foram vendidas cerca de 43.500 *vans* de produção nacional no mercado interno, contra somente 16.700 em 1990. O crescimento nas importações desses veículos está acentuado, e nada indica uma desaceleração nos próximos anos, visto que os utilitários para passageiros são o segmento que mais cresce, no mercado mundial de veículos. Nas cidades brasileiras, a venda de *vans* está sendo financiada a prazos que variam de 24 a 60 meses, e este tem sido fator importante do crescimento das vendas.

4.7.1.3 Mudanças no perfil da demanda de transporte

Nos maiores centros urbanos do país, está ganhando contorno e se expandindo um segmento de demanda de transporte, que soma as aspirações por rapidez e frequência as expectativas de maior conforto e *status* associados ao tipo de veículo, nos deslocamentos cotidianos. Ao que tudo indica, é um segmento intermediário entre as demandas típicas do ônibus e do automóvel clandestino, o ligeirinho. Parte deste público é constituída por proprietários de automóveis que, por razões diversas, inclusive problemas de estacionamento e congestionamento, não estão dispostos a usá-los no dia a dia. Muitos usuários dos

“ligeirinhos”, pouco a pouco, têm migrado para este meio de transporte ou passam a se utilizar das *vans* que oferecem tarifas bem menores; com isso, a demanda pelo ônibus vem caindo, em quase todas as cidades baianas.

Nas cidades de clima mais quente, o ar condicionado nos veículos é um argumento de venda importante, neste nicho de demanda, assim como são importantes, de um modo geral, a aparência do motorista, o tratamento por ele dispensado aos passageiros e a sensação de segurança contra roubos e assaltos.

Por razões ainda não muito claras, os sistemas especiais de ônibus, isto é, os seletivos, os expressos, os executivos, etc, que oferecem serviços com maior conforto e tarifas mais altas, não estão atraindo nem retendo a faixa de mercado a que se destinam na grande maioria das linhas. É possível que eles estejam perdendo espaço para as *vans* no item rapidez, e tragam consigo a imagem de um tipo de transporte de baixo apelo na escala de prestígio social. Assim, com poucas exceções, entre elas a linha Salvador/Feira de Santana, as experiências com linhas especiais de ônibus não têm sido bem sucedidas.

Um empresário do setor entrevistado mencionou que, numa viagem realizada por ônibus, no sistema regular, todos os aspectos da viagem estão decididos previamente: itinerário, pontos de parada, horário, tarifa etc. Na kombi ou van, o usuário pode negociar esses itens e com isso se sente mais valorizado. Existe até mesmo a possibilidade de negociar, com o motorista e com os outros passageiros, a sintonia da emissora de rádio preferida.

Um processo de diversificação da demanda de transporte que, não encontrando resposta nos serviços regulares de ônibus, estaria assim, criando espaço para a penetração do clandestino. Este processo é ainda mal conhecido e parece estar ocorrendo, principalmente, nos mercados do Rio de Janeiro e São Paulo. Nas capitais do Nordeste, não se constataram indícios do fenômeno com a mesma intensidade (ARAGÃO, 1998).

4.7.1.4 Rentabilidade

A alta rentabilidade do negócio é um dos principais estímulos à expansão do transporte informal por kombis e *vans*. Evidentemente, essa condição tende a se alterar, quando aumenta muito o número de operadores, o que pode estar começando a ocorrer, em alguns segmentos do mercado de transporte das grandes cidades. Mas, na etapa atual do processo de crescimento, não é isso que está acontecendo na maioria das cidades.

Neste, como em outros aspectos da clandestinidade, há poucas informações disponíveis. Estimativas razoáveis de custo e receitas do transporte clandestino foram

encontradas, em dados coletados pelo Pólo Regional da AGERBA em Feira de Santana, junto a uma amostra de dezenove clandestinos atuantes na linha Salvador x Feira de Santana. São informações, para que se possa constatar a importância da falha do STRIP em prestar um serviço adequado aos usuários.

O custo médio das linhas foi simulado, supondo-se o pagamento de todas as despesas normais de combustível, lubrificantes, rodagem, depreciação, remuneração do capital, manutenção, administração e outros. Foram computados os custos de motoristas, apesar de serem eles os proprietários dos veículos, pois existe o custo de oportunidade.

Com base nesses dados, calculou-se uma receita média diária de R\$ 415,00 e custos diários da ordem de R\$218,60, o que dá uma margem de R\$196,40 para o motorista proprietário. Estimando-se em R\$8.000 o valor médio dos veículos utilizados, com variação entre 3 a 11 anos de uso, mais R\$ 2.000 de conversão do motor para utilização do GNV, tem-se uma idéia da margem operacional rentável do investimento em transporte clandestino. A rentabilidade mensal do motorista proprietário seria, então, da ordem de R\$4.910,00, considerando-se 25 dias de trabalho. É provável que os valores reais variem dentro de uma faixa de R\$3.500 a R\$5.500 por mês, para uma jornada média, em torno de 14 a 15 horas diárias.

Tomando-se por base o preço médio de R\$8.000 para a aquisição de um automóvel com 10 anos de uso, mais o custo da conversão para GNV, o que corresponde a um investimento total de cerca de R\$10.000, concluiu-se que a receita líquida diária está em torno de 1,5% sobre o valor do investimento. A remuneração de um motorista chega a quase R\$600/mês, sem vantagens e benefícios trabalhistas. Vale salientar que os custos pesquisados foram para automóvel de passeio, tipo *ligeirinho*, pois os custos para uma *van* são alterados, mas o número de viagens realizadas/dia acaba por deixá-los muito próximos. Esses cálculos ilustram bem a alta rentabilidade dos serviços clandestinos, embora não seja possível afirmar que as estimativas representam valores médios para todas as localidades, no Estado da Bahia.

Foram pesquisadas nove cidades baianas, pertencentes ao Pólo Regional da AGERBA, em Feira de Santana, e se pôde verificar que os preços cobrados pelos clandestinos estão indexados às tarifas dos sistemas regulares de ônibus de tal forma que, a cada reajuste de tarifas, correspondem aumentos proporcionais nas passagens cobradas no transporte clandestino. O mesmo não ocorre em relação aos custos. Nas condições atuais, o principal fator de custo no transporte intermunicipal de passageiros é a mão-de-obra operacional, sobretudo, motoristas e cobradores. Como os motoristas do transporte clandestino (no caso da operação por não-proprietários) não são recrutados no mercado regulado pelos acordos

trabalhistas, os aumentos de salários dos rodoviários, no setor formal, nem sempre correspondem a pressões equivalentes em seus custos. Assim, os reajustes de tarifas no setor formal, ocorridos com frequência em função de aumentos salariais, provocam reajustes correspondentes, nas tarifas cobradas pelos clandestinos, sem que seus custos se alterem nas mesmas proporções. A consequência é, evidentemente, o aumento da rentabilidade dos negócios no setor clandestino. Tomando por base o aumento real de tarifas dos ônibus regulares da ordem de 20%, entre 2006 e 2008, tem-se uma medida do que significou o retorno do capital para os transportadores clandestinos.

Na realidade, esse mecanismo se insere num processo mais amplo, ilustrado no fluxograma da figura 6.

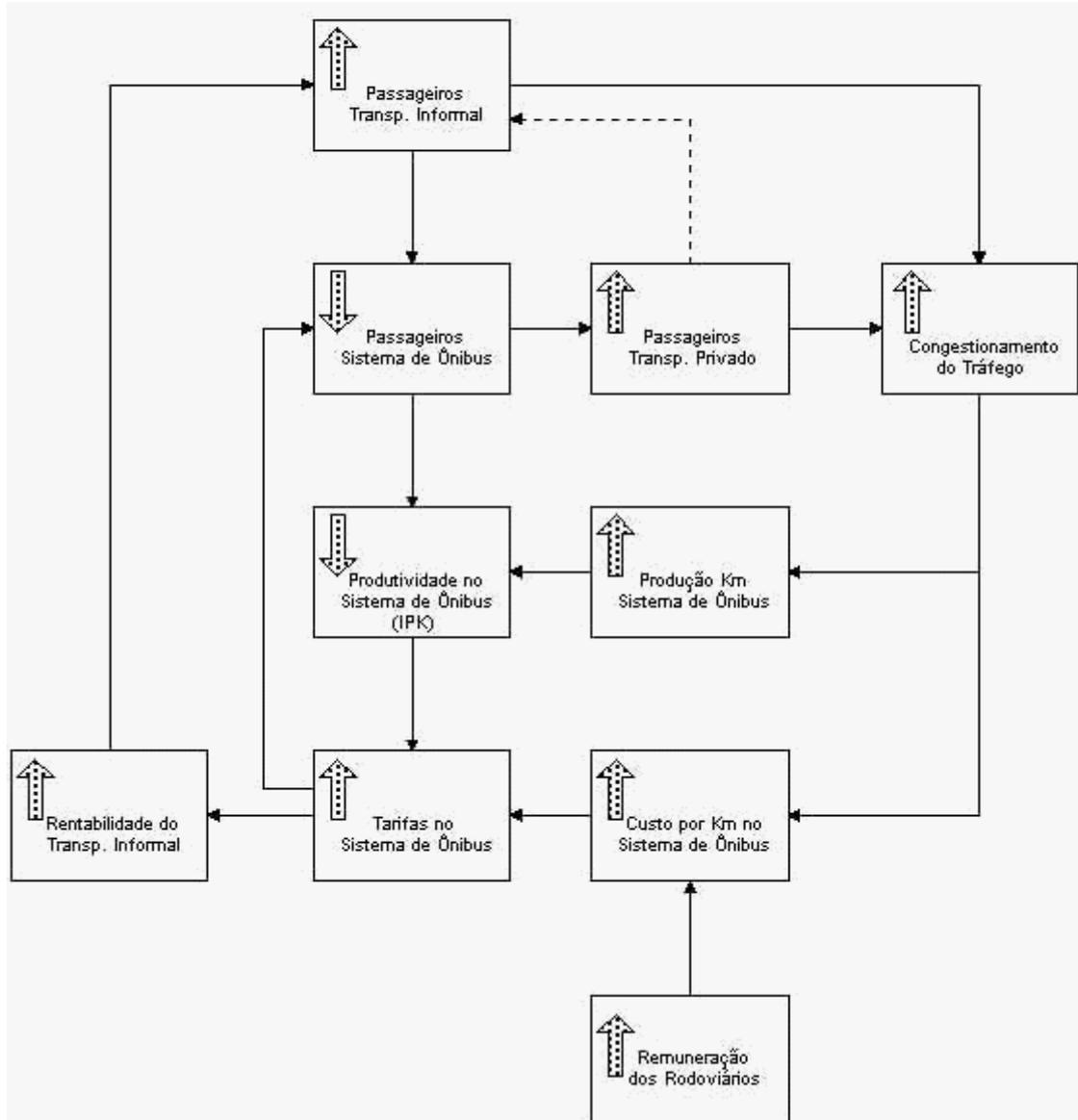


Figura 6 – Efeitos da expansão do transporte informal e do congestionamento sobre o sistema de ônibus

No curto prazo, o aumento da quantidade de passageiros no transporte clandestino implica redução correspondente na demanda atendida pelo STRIP. Combinada com o aumento da produção quilométrica nos sistemas de ônibus, que está se verificando na maioria das cidades brasileiras, essa redução acarreta a queda do índice de passageiros por quilômetro (IPK). Por outro lado, a diminuição do IPK associada ao aumento do custo por quilômetro, consequência da intensificação da concorrência com automóveis de passeio, em sua grande maioria financiados a longo prazo, está provocando o aumento das tarifas, no sistema formal. É nesse ponto que se inicia o processo de elevação da rentabilidade do transporte informal, o

que estimula a entrada de novos operadores no sistema e realimenta a variável inicial, aumento da quantidade de passageiros, fechando-se o processo circular.

Segundo empresários do setor, além de sofrer a influência da menor velocidade do tráfego, no sistema rodoviário, os custos quilométricos dos ônibus estão sendo muito influenciados pelos reajustes, acima da inflação, e pela remuneração de motoristas e cobradores. Os sindicatos de trabalhadores rodoviários estão se valendo de sua capacidade de paralisar os serviços de transporte, provocando grandes transtornos na vida dos usuários, para conseguir aumentos de salários e, dessa forma, forçam o aumento das tarifas.

As relações entre as demandas atendidas, pelo sistema de ônibus e pelos automóveis privados, explicitados na figura 6, não estão bem claras. Se, de um lado, parece nítida a transferência de passageiros do transporte coletivo para o privado, por outro é possível que também esteja ocorrendo, em segmentos específicos, alguma transferência de passageiros das *vans* para o automóvel (ligeirinho), movidos pelas dificuldades do trânsito e pelos altos custos de deslocamento, no centro das cidades de porte médio. Isso é o que, por hipótese, estaria configurando um novo nicho de demanda, no mercado de transporte coletivo.

A continuidade do processo descrito poderá ter sérias conseqüências sobre o sistema regular de ônibus. O rompimento está na dependência de um acordo amplo entre os agentes que atuam no transporte formal, em particular os governos, empresas operadoras e rodoviários, e um programa de investimentos que reduza as externalidades negativas.

4.7.1.5 Fatores político-institucionais

A despeito de algumas opiniões discordantes, os transportadores clandestinos de todas as cidades abrem frentes de luta política em favor da legalização dos serviços prestados, quase sempre liderados e organizados em associações e cooperativas. É grande o número de pressões parlamentares pela legalização do transporte clandestino, em suas bases eleitorais, verificado desde o lançamento do SLIPP. Essa legalização seria a contrapartida do apoio político que muitas associações de clandestinos deram a candidatos, que se elegeram nas últimas eleições de 2006 e 2008. Apoio que se expressa, sobretudo, em termos de propaganda e transporte de eleitores. De fato, a aceitação das pretensões dos clandestinos estaria se ampliando, se não fosse a precariedade da legislação do SLIPP, que culminou com um mandado de segurança impetrado pela ABEMTRO. Outra expressão muito freqüente dessas alianças é a assistência dada pelos políticos aos transportadores clandestinos, quando a AGERBA aplica multas.

Além de alianças eleitorais, outros mecanismos, insuficientemente detectados, podem estar atuando, no sentido de aproximar os transportadores clandestinos dos políticos locais. Há indicações de que, entre eles, está pesando o fato de as empresas do STRIP terem uma imagem desfavorável junto às populações. As alianças políticas entre transportadores regulares e políticos locais poderiam tornar-se mais difíceis, dadas as implicações eleitorais negativas da imagem formada. Abre-se, dessa maneira, um amplo terreno de mobilização política para os clandestinos, que normalmente pertencem à região onde operam e têm vínculos de amizade e/ou parentesco com a clientela.

Um dos dirigentes empresariais entrevistados lembrou que a antiga prática de transporte de eleitores, por ônibus, tornou-se praticamente inviável e os clandestinos dela se aproveitaram para estabelecer alianças com os candidatos. Relatou, também, que o relacionamento das operadoras de ônibus com as lideranças comunitárias das cidades atingidas pelo serviço, através de programas beneficentes, patrocínio de eventos, etc, torna-se cada dia menor.

A imagem negativa da população sobre as empresas de ônibus e, pelo reverso, positiva sobre os transportadores clandestinos pode influenciar a mídia local e afetar a relação entre esses competidores e os políticos, ou governos, mas, no geral, nas matérias veiculadas pela mídia não fica, se ela é a favor ou contra o transporte informal.

As questões de relacionamento político com os operadores do transporte informal têm um impacto direto sobre a posição das empresas de ônibus, no mercado. Tratando-se de um serviço público, a oferta do transporte rodoviário depende tanto dos governos quanto das empresas operadoras concessionárias. Conflitos entre estes dois agentes reduzem a agilidade no enfrentamento da concorrência dos clandestinos. Isso se dá tanto nos programas de inversão a médio prazo, isto é, renovação de frotas, construção de terminais etc., quanto na definição das estratégias operacionais do dia a dia, ambos importantes na determinação das condições dessa oferta.

Os estudos sugerem que, onde a presença do transporte informal é inexpressiva ou, na pior das hipóteses, onde sua penetração está sendo retardada, o nível de entendimento político entre as operadoras de ônibus e os governos tende a ser melhor. Isso não quer dizer, evidentemente, que onde há transporte informal o relacionamento seja necessariamente ruim, pois, há outros fatores influndo na determinação do fenômeno. Entretanto, mostra que há maiores dificuldades para enfrentar a competição com o clandestino, naquelas localidades onde governo e empresas de transporte não se articulam de maneira eficiente.

4.8 IMPACTOS DO TRANSPORTE CLANDESTINO SOBRE O STRIP

Os efeitos da expansão do transporte clandestino assumem de ordens diferentes, analisados pela perspectiva do STRIP (empresas operadoras e AGERBA) ou dos usuários do transporte público. Para as empresas operadoras de ônibus, o principal efeito do crescimento do transporte clandestino é, sem dúvida, a perda de passageiros e de receitas.

A ABEMTRO, estima que 400.000 passageiros/dia passaram do sistema de ônibus para os clandestinos entre 1995 e 2006. Nesse período, a demanda atendida teria caído de 10,2 milhões de passageiros/dia para 8,2 milhões. As causas apontadas são, além do clandestino, a opção dos usuários pelo automóvel particular, visto que, desde o início da década de 90, surgiu o automóvel popular e depois do Plano Real os carros passaram a ser financiados em até 70 meses.

Na Bahia, a ABEMTRO calcula que, em março de 2009, 4.864.000 passageiros eram transportados por dia em kombis, vans, “ligeirinhos” e ônibus clandestinos para um total aproximado de 8 milhões de passageiros transportados pelos ônibus. Estes números são apenas indicativos da ordem de grandeza das perdas. Não há dados precisos que permitam avaliar o fenômeno com exatidão.

Nesse sentido, as perdas de passageiros têm repercussões sobre as tarifas de ônibus, à medida que, na prática brasileira, os custos quilométricos dos ônibus são rateados entre os usuários pagantes. Caindo o volume de passageiros, aumentam os custos por passageiro. Pela falta de informações confiáveis, também neste caso não é possível estimar o impacto da expansão do transporte clandestino sobre as tarifas.

Outro efeito do transporte clandestino é a intensidade do tráfego, nas rodovias. A capacidade dos veículos utilizados na clandestinidade é de 10 a 12 passageiros/veículo nos picos, muito menor do que a capacidade dos ônibus típicos empregados no sistema regular, que atingem um carregamento médio em torno de 50 a 60 passageiros nos horários de pico. Assim, a transferência de demanda de um para outro sistema implica num considerável aumento do número de veículos em circulação. Dadas as dimensões do fenômeno, esse efeito ainda é pouco notado, na maioria das cidades, embora já se manifeste claramente em alguns corredores rodoviários. O fato mais percebido, por enquanto, é a irresponsabilidade do trânsito decorrente da competição entre as vans e delas com os ônibus, nas imediações dos pontos de parada. O simples aumento do número de veículos tem ocasionado um número cada vez maior de acidentes nas rodovias baianas. O despreparo dos condutores clandestinos tem

tido apontado como a principal causa de acidentes segundo patrulheiros das Polícias Rodoviárias Federal e Estadual.

Os eventuais efeitos da expansão do transporte clandestino sobre a segurança de passageiros ainda não foram claramente identificados e comprovados (para as condições brasileiras). Para os usuários entrevistados, os efeitos dessa expansão são percebidos, sobretudo, na redução dos tempos de viagem e aumento do nível de conforto, apesar da falta de segurança em relação a roubos e assaltos. Ainda não há estudos que permitam atestar a ocorrência prática desses efeitos e o fato de os usuários perceberem assim não significa que os efeitos sejam reais.

5 CONCLUSÃO

O Estado moderno tem funções sociais bem definidas, em que pese, em muitos momentos, não conseguir atingir suas finalidades. Para fazer frente às mudanças sociais implementadas ao longo dos anos, ele assumiu o papel de regulador da economia. É um papel que carece de uma melhor fundamentação teórica e uma consequente práxis, haja vista o seu caráter de servir como instrumento da classe dominante e, por isso, atesta, cotidianamente, sua incapacidade em gerir benefícios duradouros e permanentes à classe trabalhadora.

O transporte de passageiros fez com que o Estado passasse a atuar mais intensivamente, pois, como serviço público essencial às necessidades de deslocamento dos indivíduos, que exige um papel mais pró-ativo, não se restringindo a um mero espectador, exercendo a função regulatória.

Este Estado Regulador tem a função de atender às demandas dos usuários, garantindo um serviço adequado de transporte, dentro dos parâmetros criados de qualidade e, ao mesmo tempo, devido à sua incapacidade em atuar diretamente na prestação do serviço, garantir o equilíbrio econômico e financeiro do particular que atue por sua conta e risco, através de contratos de concessão e permissão. Isso pode ocorrer, em casos de autorização para viagens eventuais ligando cidades distintas, pois, em se tratando de acidente, o Estado pode ser responsabilizado, através de ação jurídica de regresso.

Na realidade, as cidades se constituem palco das contradições econômicas, sociais e por que não dizer, políticas, e o STRIP, na Bahia, é um espaço permanente de disputas entre diferentes atores, Governo, operadores, proprietários de automóveis, caminhoneiros e usuários. A existência de barreiras econômicas atinge, de forma mais contundente, as populações de baixa renda, cuja circulação é limitada pelo custo dos transportes, o que culmina por obstaculizar o seu deslocamento. Para tanto, há necessidade de regulação em transporte de passageiros.

Os serviços públicos surgem modificando a estrutura legalista do Estado, que se justifica pela ação concreta de servir ao bem comum. Pode-se afirmar que os serviços de transporte deveriam contribuir para a modificação da relação Estado/sociedade, construindo uma relação assimétrica entre Estado e serviço adequado, já que foi criado para garantir o deslocamento dos cidadãos para satisfazer as necessidades de educação, lazer, saúde e trabalho.

Na incapacidade técnico operacional de atuar diretamente na prestação do serviço, o Estado criou processos de reforma apoiados em privatizações, que determinaram transformações significativas, nos seus modelos organizacionais e gerenciais, na sua gênese. Esse modelo deveria traduzir-se em uma redefinição do papel do Estado e do setor privado, provendo o espaço baiano de um sistema de transporte inteligente e capaz de atender à demanda da população usuária.

A intenção da privatização dos transportes sempre foi a melhoria do serviço mediante descentralização das decisões, diversificação e atualização tecnológica através do aporte de investimento via capital privado com foco na demanda e na lógica do mercado. No entanto, o que pode ser observado é que existem falhas no paradigma de regulação em transporte de passageiros no estado baiano, por meio do papel desempenhado pela AGERBA (governo), empresas operadoras do sistema (concessionários e permissionários) e usuários finais do sistema.

Criada como agência reguladora multissetorial e tendo personalidade jurídica de autarquia especial, a AGERBA possui o encargo de regular o transporte intermunicipal como um dos objetivos mais proeminentes. Entretanto, possui ainda deficiência, que emperra o setor regulado e carece de alguns ajustes, tais como: reestruturação organizacional, qualificação de pessoal, realização de concurso público, melhoria da infraestrutura física, atualização do marco regulatório, de maneira que possa responder aos anseios da sociedade baiana.

O organograma dessa Agência Reguladora baiana não espelha as suas atividades rotineiras. Existem diretorias descoladas de sua função e setores que nem existem formalmente na estrutura e funcionam (a exemplo dos pólos regionais que ainda não foram criados e operam com Especialistas em Regulação); concursados respondendo pelas coordenações regionais, sem, no entanto, possuírem cargos para tal; a figura do Conselho Consultivo que prevê a participação da sociedade na gestão reguladora, mas, que até o momento não foi instituído, o que deixa a direção colegiada quase livre e soberana em suas decisões, se não fosse o atrelamento quase incondicional às decisões do governo estadual. É preciso que se faça uma reestruturação formal do organograma e se reveja cargos e funções, colocando-os a atuar, de forma a atender aos objetivos consignados na Lei 7.314.

Os servidores da AGERBA encontram-se defasados em relação às suas funções e atuam com excesso de carga de serviços, reproduzindo o modelo do antigo DTT, em que sobram execuções de serviços diversificados, sem ligação com um planejamento estratégico que defina planos, programas e metas. Isto ainda é mais grave na regulação de transportes

porque não há nenhum projeto em andamento e o único concurso realizado, até então foi o de 1999 que contratou os atuais Especialistas em Regulação e Técnicos em Atividade de Regulação, sendo que muitos deles deixaram a AGERBA rumo a outros empregos e a Agência, por intermédio de contratações via REDA, tentou suprir a deficiência, mas os funcionários não possuem poder de polícia e, portanto, atuam de forma irregular. No setor administrativo, existem os servidores à disposição da AGERBA com origem em outros órgãos e ali também o pessoal contratado via REDA, o que acaba por gerar uma anticultura funcional que emperra as atividades meio da autarquia. Faz-se necessário e urgente um concurso público que contemple as diversas áreas.

O setor de informática encontra-se pendente de atualização de equipamentos que faça frente às demandas do serviço de uma agência reguladora. O *call center* da Ouvidoria necessita, além de ampliação e modernização para funcionar corretamente, de *softwares* que promovam a criação de indicadores de desempenho do STRIP, para que possa servir de parâmetro ao planejamento. Dessa forma, a melhoria das instalações físicas, dos pólos regionais, no interior do estado, serviria às atividades de descentralização das decisões da agência, melhorando o atendimento à população.

O regulamento que norteia o STRIP é uma cópia, do que regulava o setor à época do DTT e se desgastou ao longo dos anos, necessitando de uma atualização, compatível com as exigências do mercado. Por exemplo, não existem critérios, para fiscalização das administradoras de TRs, em alguns artigos chega a engessar as concessionárias no tocante à necessidade de flexibilização da sua rotina.

Seria salutar, se as operadoras passassem a utilizar métodos de gestão para aumentar sua eficiência, o que inclui a utilização de pesquisas de opinião, aprimorando a qualidade da prestação do serviço, que na realidade, é caótica, com raras exceções. Basta salientar que, apenas três empresas possuem denominação jurídica de sociedade anônima e 96 % das operadoras pertencem a grupos caracterizados como ‘familiares’.

É necessário, então, implantar uma política de renovação, que se dote de treinamento, o seu pessoal para adequá-los a um melhor atendimento com foco no cliente. A frota de ônibus precisa de uma política de renovação, pois está envelhecida e o empresariado pare de culpar o governo pelas deficiências inerentes ao setor.

Para ocupar o cargo de gerente, na maioria das empresas do STRIP, os proprietários exigem como requisito ser motorista, gerar receita e não provocar defeitos no equipamento. Apenas quatro empresas possuem pessoal técnico voltado para administração de empresas. Para continuar operando no mercado, essas empresas necessitam de uma retomada de

consciência que implique em conhecimento do estágio atual, em que os ganhos fáceis desapareceram e o governo isoladamente não conseguirá reverter a queda na demanda: é preciso uma mudança de atitude focada no cliente e não no passageiro.

É preciso investir em marketing e publicidade, mostrando as vantagens de uma viagem a ônibus e os riscos e desvantagens de uma viagem irregular.

Como exemplo da falta de qualidade do serviço ofertado, notou-se que foram lavrados 5.965 autos de infração, de janeiro a outubro de 2008, o que demonstra a baixa capacidade de oferta. Esses autos de infração foram julgados procedentes, em 96%, pela Comissão de Julgamentos de Autos de Infração. Nenhuma empresa ficou livre de receber uma penalidade.

Quanto aos usuários do STRIP, observa-se uma grande desinformação em relação aos seus direitos e deveres, conforme foi explanado aqui neste trabalho. Inexiste no Estado da Bahia, uma associação de usuários de transporte de passageiros, para que faça valer os direitos à mobilidade intermunicipal e conscientize o cidadão das obrigações a ele pertinentes, quando utiliza o STRIP. Outrossim, não se conhece, no Judiciário baiano, uma ação coletiva de usuários contra o STRIP, um de seus agentes, governo e ou concessionários, ficando a busca pelos direitos restringida a ações individuais. A falta de tal entidade ou ação serve de parâmetro para avaliar o grau de consciência dos usuários em fazer prevalecer os seus direitos, inclusive a pressionar a classe política para instituir o Conselho Consultivo ao qual representantes dos consumidores terão acesso, bem como assento.

O STRIP possui requisitos de regularidade, na prestação dos serviços, mas, em determinados momentos, apresenta descontinuidade em algumas linhas devido à frota velha e ineficiente. Apesar de estar disponível para todos, a cortesia na prestação do serviço, fica a desejar quando as operadoras não primam pela qualidade do atendimento ao cliente. Por conta dessas falhas, o STRIP distancia-se de um sistema ideal e tem de conviver com a forte incidência do transporte clandestino, que gera desemprego e perda de receita tributária, para o governo estadual, e receita operacional para o setor, inibindo investimentos e sucateando os equipamentos existentes (ônibus e terminais rodoviários). Necessário, e por que não dizer urgente, se faz a implantação de um novo paradigma de regulação em transporte intermunicipal de passageiros no Estado da Bahia.

Um número significativo de administradores públicos e privados ainda pensa que é possível responder a um desafio de mercado, como é o desafio do transporte clandestino, através de medidas restritivas. Ainda hoje esse tipo de atitude predomina, em larga escala, no setor de transporte. Observa-se a crença e a atitude legalista de que, através do controle policial, se contém ou se consegue manter e assegurar o monopólio da atividade. Um desafio

de mercado não pode ser enfrentado por essa via. Alguns profissionais do setor começam a perceber, com clareza, aquilo que nem sempre é percebido na gestão do sistema: as ações no sentido do controle são pouco eficazes.

Hoje, no Brasil, adota-se um discurso, em que se exigem mecanismos de mercado, mas as medidas propostas e adotadas, na Bahia, têm sido, muitas vezes, de cunho legal. As pessoas estão se tornando extremamente legalistas. Em todos os setores da vida, só o que se pensa é regulamentar, criar leis, entrar com recursos, desencadear uma ação policial e, quando se faz o balanço de todo esse conjunto de ações, verifica-se que os resultados deixam muito a desejar. Esse enfoque não se restringe ao setor de transporte, mas se estende ao campo da criminalidade e a vários outros.

Um desafio de mercado, como é o do transporte clandestino, tem implicações com um mercado secundário importante, o mercado de venda de veículos, que diz respeito apenas aos interesses individuais deste ou daquele operador. Grandes montadoras e distribuidoras de veículos estão atuando e armando toda uma oferta de informais (NTU, 2007). Justificada, nos últimos anos, pelo o crescimento da presença das *vans* no trânsito brasileiro.

Um desafio competitivo e competente desse tipo precisa ter respostas de mercado. Não há outra saída para o problema, não há possibilidade de respostas eficazes de mercado que prescindam de acordos de gestão entre governo e empresas. Atualmente, o setor se preocupa com a competição entre a AGERBA e as empresas operadoras e esse é um jogo paralisante, que tira toda a condição do setor para reagir aos novos estímulos de mercado.

Diante desse panorama, as medidas recomendadas para a solução dos problemas têm que se concentrar, maciçamente, em torno de alguns pontos principais, e nunca é demais ressaltar que este tipo de transporte surge em decorrência da falha de mercado suprir adequadamente a demanda.

É necessário rever, em toda a Bahia, a oferta de transporte intermunicipal, e não apenas aquela relativa ao sistema por ônibus. Rever itinerários, rever métodos de trabalho e, sobretudo, modificar a visão corrente que se tem de “empresas de ônibus”. Não existem, na Bahia, “empresas de ônibus”, e sim, empresas de transporte de passageiros, que operam com um tipo de veículo e com um método apropriado para atender o usuário.

Os empresários, no Brasil inteiro gostam muito de veículos. Há uma certa fascinação pelo veículo, e sua manutenção, mas há muito pouca fascinação pelo usuário final do sistema, embora a solução, vá em direção ao usuário. Torna-se necessário, em primeiro lugar, rever os métodos de gestão do sistema, mesmo a empresa não podendo agir sozinha neste sentido, é preciso que os órgãos governamentais fiquem envolvidos com o problema.

O Estado está capacitado para atuar no mercado competitivo? Se não está, pode repassar suas funções às empresas e elas irão se capacitar para exercê-las. Capacitadas, elas precisam ser ágeis o suficiente para monitorar, constantemente, o sistema e, tomando as medidas adequadas. Quando, por exemplo, cair a receita de uma determinada linha, as empresas devem atuar no sentido de reformulá-la ou encaminhar um novo tipo de oferta. Se não for possível um acordo de gestão nesse sentido, entre governo e empresas operadoras, a saída será o governo assumir uma posição de controle, delegando às empresas a atuação mais ativa e direta de reação ao mercado.

A revisão do sistema de concessão é outra medida que precisa ser urgentemente adotada, buscando eliminar o engessamento das operadoras de transporte, em todo o estado. As operadoras enfrentam grandes dificuldades para tomar atitudes relativas, por exemplo, à mudança de linhas e de frequências e à adoção de um novo tipo de veículo.

Esforços nesse sentido podem ser conduzidos pela AGERBA. Não se trata, entretanto, de perseguir a desregulamentação; este não é o foco da discussão. Trata-se de identificar caminhos e meios para tornar as empresas capazes de atuar, efetivamente, em mercados competitivos, e concessões extremamente restritivas não são o caminho. Como inúmeras variáveis são controladas em uma concessão, e é preciso refletir abertamente sobre cada uma delas – controle de frequência, de ponto de parada, de itinerário, de tipo de veículo e principalmente sobre aquela que mais provoca conflitos e problemas, o controle da tarifa.

A solução dos problemas pode estar mesmo na implantação de serviços ágeis e com capacidade de enfrentamento ao concorrente do ônibus e outras medidas desta natureza. Constata-se, inclusive, que, nas localidades onde esses serviços estão em funcionamento, o transporte clandestino está contido. Mas qual é a capacidade efetiva de dar respostas eficientes de mercado de curto prazo, adotando tais caminhos? Há dúvidas neste sentido, embora a adoção desta linha deva constituir motivo de luta permanente do setor.

As empresas operadoras não podem ser encaradas como empresas de ônibus. Alguns empresários dizem: “A *van*, como o microônibus, não é rentável; o ônibus é. Para constatar isto, não é preciso ir longe. Veja a capacidade do ônibus e veja a capacidade de uma *van*”. A rentabilidade do ônibus, em determinadas condições, é, certamente, maior do que a da *van*. Isto é indiscutível. Entretanto, existe hoje uma situação de competição, na qual os concorrentes estão utilizando esse tipo de veículo, que é bem aceito no mercado. Por que não adotar o mesmo veículo e operá-lo, não considerando a sua rentabilidade específica mas levando em conta a rentabilidade global de empresa? De nada adianta permanecer operando

com a alta rentabilidade no ônibus mas com receita decrescente. É preciso utilizar o tipo de veículo que for exigido pelo mercado. É preciso quebrar a espinha dorsal da clandestinidade.

O mercado de transporte rodoviário é conhecido? Informações sobre o número de passageiros transportados, e outras desta natureza, encontram-se disponíveis, em grande volume. Mas, sabe-se, com clareza, quais as necessidades, desejos e expectativas desses passageiros? Diversas pesquisas de mercado são realizadas, mas não estão, em geral, disponíveis, pelo receio de divulgar dados sobre a avaliação do sistema – que, via de regra, não é muito boa – e que podem ser usados contra o próprio sistema. Mas a informação existe e precisa ser utilizada. As empresas operadoras precisam se reestruturar, não para operar e realizar a manutenção de veículos, mas para transportar usuários, passageiros que têm determinados desejos e que querem vê-los atendidos. É preciso quebrar a assimetria de informação.

Continuar a disputa, o "jogo de empurra", entre governo e empresa, não levará a lugar algum. O governo continuará dizendo: "as empresas prestam serviço de má qualidade, só pensam em lucro, só querem aumento de tarifa", enquanto as empresas se expressam: "o governo é paralisante, quer nos engessar, quer impor condições de operação que são deficitárias". Esse comportamento, dos atores presentes no STRIP, é suicida. Quando surge um competidor sério, é preciso unir esforços, assim reza a cartilha do mercado que os capitalistas tanto prezam e defendem, quando lhes interessa. Para que o acordo se concretize, é preciso recuperar a imagem da empresa, e isto acontecerá se o seu trabalho se direcionar, efetivamente, em função de uma perspectiva de mercado.

Muitos empresários e muitos dirigentes públicos já possuem clareza quanto a essa perspectiva de mercado e são capazes de apontar sugestões e de atuar nesse sentido, entretanto, ainda não constituem maioria, no setor de transporte. O setor está sendo atacado numa direção e está reagindo em outra. É necessário e urgente que, sob a coordenação das entidades e instituições intervenientes, o setor de transporte intermunicipal na Bahia comece a ser efetivamente revisto, em todos os seus aspectos, sob a perspectiva mercadológica.

REFERÊNCIAS

ADLER, H. Avaliação econômica dos projetos de transportes. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora, 1978.

AGERBA. Projeto crescendo: transportes. Salvador: AGERBA, 2003.

AGUILLAR, F. H. Controle social de serviços públicos. São Paulo: Max Limonad, 1999.

ARAGÃO, A. S. de. As agências reguladoras independentes e a separação de poderes: uma contribuição da teoria dos ordenamentos setoriais. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, n. 13, Abr.-Maio, 2002.

ARAGÃO, J. Transporte coletivo: um serviço público ou uma atividade econômica policiada pelo Estado? Revista dos transportes públicos, São Paulo, Ano 19, n. 74, 1997.

BAER, W. Economia brasileira. São Paulo: Atlas, 2001.

BAETA COSTA, J. F. Fundamentos de economia dos transportes. Rio de Janeiro: Edições Cotec, 1977.

BALASSIANO, M. The brazilian transportation system: problems and suggestions. Proceedings of the seminar on transportation policies and problems in developing countries. Berlin: Fundação Alemã Para o Desenvolvimento Internacional: Alemanha, 1982.

BARAT, J. A evolução dos transportes no Brasil. Rio de Janeiro: FIBGE/IPEA, 1978.

BECKER, B; EGLER, C. Brasil: uma nova potencia regional na economia mundo. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

BEMERGUY, M. O papel do controle externo na regulação de serviços de infra-estrutura no Brasil. Brasília: UNB, 2004.

BENJÓ, I. Fundamentos de economia da regulação. Rio de Janeiro: Thex, 1999.

BOCCHI, J. I. Crises capitalista e a escola francesa de regulação. Revista Pesquisa e Debate, São Paulo, v. 11, n. 1, 2000.

BRESSER PEREIRA, L. C. A crise do estado: ensaios sobre a economia brasileira. São Paulo: Nobel, 1992.

- BREYER, S. G. Regulation and its reform. Cambridge: Mass. Harvard University Press, 1982.
- BRINA, H. L. Estradas de ferro. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1988. v. 1.
- BRUTON, M. J. Introdução ao planejamento dos transportes. Rio de Janeiro: Interciência. 1979.
- CARLZON, J. Moments of truth. Cambridge, MA: Ballinger, 1987.
- CASTELLS, M. The urban questions, a marxist approach. EUA: The MIT Press, 1977.
- CASTRO, P. R. A reengenharia do estado brasileiro: rumo ao sociocapitalismo. São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 1995.
- CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à teoria geral da administração, 4. ed. São Paulo: McGraw Hill, 1993.
- CORRÊA, Henrique L.; CAON, Mauro. Gestão de serviços. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- CRESCER o transporte clandestino. Jornal A Tarde, Salvador, 17 set. 2008. Caderno Salvador.
- DEAR M.; SCOTT, A.J. Urbanization and urban planning in capitalist societies. New York: Methuen, 1981.
- DI PIETRO, M. S. Z. Direito administrativo. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- FARIAS, S. F. S. Fragments da história dos transportes. São Paulo: Aduaneiras, 2001.
- FERNANDES, E. As razões da regulação: a experiência da ANP. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- FROMM, G. Transporte e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Victor, 1968.
- GIAMBIAGGI, F.; ALÉM, A. C. Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.
- GIL, A. C. Técnicas de pesquisa em economia. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1995.
- GOTTDIENER, M.; FEAGIN, J. R. Uma mudança de paradigma na sociologia urbana. Espaço e debates, ano IX, n. 28, 1989.
- HARVEY, D. Los limites del capitalismo y la teoria marxista. Mexico: Fondo de Cultura Economica, 1990.

HARVEY, D. Os limites do capital. 1. ed. São Paulo, Hucitec, 1982.

HUTCHINSON, B. G. Princípios de planejamento dos sistemas de transporte urbano. Rio de Janeiro: Guanabara Dois, 1979.

JUSTEN FILHO, M. O direito das agências reguladoras independentes. São Paulo: Dialética, 2002.

KANN, Z. Regulação, defesa da concorrência e concessões. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2002.

LEFEBVRE, H. O direito a cidade. 5. ed. São Paulo: Centauro, 1979.

LIMA, H. P. de. Salvador, cidade do amor e da saudade. Salvador: EGBA, 2002.

MEIRELLES, H. L. Direito administrativo brasileiro. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

MELLO, C. A. B. de. Curso de direito administrativo. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, J. C. Planejamento dos transportes. São Paulo: McGraw-Hill, 1975.

MELO, M. A. As agências reguladoras: gênese, desenho institucional e governança. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (Org.). O Estado numa era de reformas: os anos FHC. Brasília, 2002. parte 2.

MOTTA, P. R. F. Agências reguladoras. Barueri: Manole, 2003.

NOGAMI, O.; PASSOS, C. R. M. Princípios de economia. São Paulo: Thomson, 2003.

NOVAES, A. G. Sistemas de transportes: análise da demanda. São Paulo: Ed. Edgar Blucher, 1986. v. 1.

NTU- Associação de Transportes Urbanos. Anuário 1996-1997. Brasília: NTU, 1997.

NTU- Associação de Transportes Urbanos. Anuário 2006-2007: edição comemorativa dos 20 anos da NTU. Brasília: NTU, 2007.

NTU- Associação de Transportes Urbanos. Anuário 1997-1998: novos tempos: a era do usuário. Brasília: NTU, 1998.

OWEN, W. Estratégia para os transportes. São Paulo: Pioneira. 1975.

- PECI, A. (Org.). Regulação no Brasil: desenho, governança, avaliação. São Paulo: Atlas, 2007.
- PELTZMAN, S. Toward a more general theory of regulation. The journal of law and economics, Chicago, v. 19, 1988.
- PEREIRA, J. M. Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil. São Paulo: Atlas, 2003.
- POSSAS, M. Regulação e incentivo a competição. In: REGULAÇÃO, defesa das concorrências e concessões. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- PROMISCUIDADE na ANAC. Revista Veja. São Paulo, n. 27, ano 40, 1 ago. 2007.
- REZENDE, F.; PAULA, T. B. de (Orgs). Infra-estrutura: perspectivas de reorganização: regulação (relatório). Brasília: IPEA, 1997.
- RIGOLON, F. Regulação da infra-estrutura: a experiência recente no Brasil. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 4, n. 7, jun. 1997.
- RISCO de vida nas estradas da região. Feira de Santana, Tribuna Feirense, 13 mar. 2005.
- ROSADO, R. C. S. C. O porto de Salvador: modernização em projeto, 1854/1891. 1983. 117 f. Dissertação (Mestrado)- UFBA, Salvador, 1983.
- ROSADO, R. C. S. C. Portos da Bahia: cronologia. 2. ed. Salvador: Companhia das Docas da Bahia, 2000.
- ROSSETI, J. P. Introdução a economia. 18. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- RUDIO, F. V. Introdução ao projeto de pesquisa científica. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.
- SALOMONI, J. L. Teoria general de los servicios públicos. Buenos Aires: Ad-Hoc, 1999.
- SANTACRUZ, R. As razões econômicas da regulação. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- SANTOS, E.; ORRICO FILHO, R. Regulamentação do transporte urbano por ônibus: elementos do debate teórico. Brasília: IPEA, 1996.
- SILVA, A. R. F. da. A fiscalização dos transportes clandestinos na região de Feira de Santana. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO, 4., 2005, Manaus **Anais...** Manaus: Abar, 2005.
- SILVA, A. R. F. da. O front office e o back office com seus momentos de contatos

no transporte de passageiros. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO, 5., 2007, Recife. **Anais...** Recife: Abar, 2007.

SILVA, A. R. F. da. Por um novo paradigma na regulação dos Transportes. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO, 4., 2005, Manaus. **Anais...** Manaus: Abar, 2005.

SILVA, R. de A. e. A falta contra a legalidade constitucional. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002.

SOUZA, H. A. M. de. Regulação jurídica do transporte de passageiros. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.

SOUZA JR, N. de. Introdução a economia. São Paulo: Atlas, 2006.

SPILLER, E. S. et al. Gestão de serviços e marketing interno. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

STIEL, W. C. A história do ônibus. São Paulo: ANTP, 2001.

STIGLER, G. J. The theory of economic regulation. Bell Journal of Economics and Management Science, New York, v. 2, n. 1, Spring 1971.

TAVARES, L. H. D. História da Bahia. Encartes. Salvador: Correio da Bahia, 2000.

VARRIAN, H. R. Microeconomia: princípios básicos. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

VASCONCELOS, E. A. Transporte urbano: espaço e equidade. São Paulo: Anna Blume, 2001.

VICECONTI, P. E. V.; NEVES, S. das. Introdução a economia. São Paulo: Frase, 1996.

GLOSSÁRIO

- **ACIDENTE:** todo acontecimento anormal que quebre a regularidade e a normalidade na prestação do serviço e cause danos a terceiros de natureza pessoal ou material;
- **AUTORIZAÇÃO:** delegação ocasional, por prazo limitado ou viagem certa, para prestação de serviços de transporte em caráter emergencial ou especial;
- **BAGAGEIRO:** compartimento do ônibus destinado exclusivamente ao transporte de bagagens, malas postais e encomendas, com acesso independente do compartimento de passageiros;
- **BAGAGEM DE MÃO:** volumes devidamente acondicionados em pequenas bolsas, sacolas ou pacotes e transportados no porta-embrulhos do veículo, sob responsabilidade do passageiro;
- **BAGAGEM:** conjunto de objetos de uso pessoal do passageiro, devidamente acondicionado, transportado no bagageiro do veículo, sob responsabilidade da empresa;
- **BILHETE DE PASSAGEM:** documento que comprova o contrato de transporte com o usuário;
- **CERTIFICADO CADASTRAL:** documento com prazo de validade limitado que credencia a empresa transportadora ou Agência de Viagem com frota própria a realizar serviços delegados.
- **COEFICIENTE TARIFÁRIO:** constante representativa do custo operacional do serviço, calculada por quilômetro, por passageiro, considerada para cada característica de operação, observando-se a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato;
- **CONCORRÊNCIA:** modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital, para execução de seu objeto;
- **DEMANDA:** movimento de passageiros, entre pares de localidades, em um período de tempo determinado;
- **DISTÂNCIA DE PERCURSO:** extensão do itinerário fixado para a linha;
- **ENCOMENDA:** objetos de propriedade de pessoa física ou jurídica, não incluído como sendo de uso pessoal, transportados no bagageiro do ônibus, devidamente acompanhado de documentação fiscal;
- **ESQUEMA OPERACIONAL:** conjunto de fatores característicos da operação de

transporte de uma determinada linha, inclusive de sua infra-estrutura de apoio e das rodovias utilizadas em seu percurso;

- **ESTUDO DE MERCADO:** é a análise dos fatores que influenciam na caracterização da demanda de um determinado mercado, para efeito de dimensionamento e avaliação da viabilidade de ligação de transporte rodoviário de passageiros, consistindo no levantamento de dados e informações e aplicação de modelos de estimativa de demanda;
- **FREQÜÊNCIA:** número de viagens em cada sentido, numa linha, em um período de tempo definido;
- **FRETAMENTO CONTÍNUO:** é o serviço prestado a pessoas jurídicas para o transporte de seus empregados, bem assim a instituições de ensino ou agremiações estudantis para o transporte de seus alunos, professores ou associados; estas últimas desde que legalmente constituídas, com prazo de duração máxima de doze meses e quantidade de viagens estabelecidas, com contrato escrito entre a transportadora e seu cliente, previamente analisado e autorizado pela AGERBA;
- **FRETAMENTO EVENTUAL OU TURÍSTICO:** é o serviço prestado à pessoa ou a um grupo de pessoas, em circuito fechado, com emissão de nota fiscal e lista de pessoas transportadas, por viagem, com licença emitida pela AGERBA;
- **FROTA TOTAL:** é aquela constituída pelo conjunto da frota operante, com a de apoio e a reserva;
- **ITINERÁRIO:** percurso a ser utilizado na execução do serviço, podendo ser definido por códigos de rodovias, nomes de localidades ou pontos geográficos conhecidos;
- **LICITAÇÃO:** certame destinado a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração;
- **LINHA:** serviço de transporte coletivo de passageiros executado em uma ligação de dois pontos terminais, nela incluídos os seccionamentos e as alterações operacionais efetivadas, aberto ao público em geral, de natureza regular e permanente, com itinerário definido no ato de sua delegação/outorga;
- **MERCADO:** núcleo de população, local ou regional, onde há potencial de passageiros capaz de gerar demanda suficiente para a exploração econômica de uma linha;
- **ÔNIBUS:** veículo automotor de transporte coletivo com capacidade para mais de 20 (vinte) passageiros sentados, ainda que, em virtude de adaptações com vista à maior comodidade destes, transporte número menor;
- **PARÂMETROS DE PRODUTIVIDADE E QUALIDADE:** dados pré-fixados que

- definem os padrões de eficiência e qualidade do serviço a ser prestado na linha;
- **PERCURSO:** sequência de trechos e acessos entre duas localidades definidas;
 - **PERDA MATERIAL:** dano e prejuízo patrimonial sofrido e declarado por terceiro, em decorrência do acidente ou do assalto;
 - **PERMISSÃO:** a delegação, a título precário, mediante licitação, na modalidade de concorrência, da prestação do serviço de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, feita pela União à pessoa jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco, por prazo determinado;
 - **PLANILHA TARIFÁRIA:** procedimento de cálculo utilizado na determinação do coeficiente tarifário;
 - **PODER CONCEDENTE:** o Estado da Bahia, por intermédio da AGERBA;
 - **PONTO DE APOIO:** local destinado a reparos, manutenção e socorro de veículos em viagem e atendimento da tripulação;
 - **PONTO DE PARADA:** local de parada obrigatória, ao longo do itinerário, de forma a assegurar, no curso da viagem e no tempo devido, alimentação, conforto e descanso aos passageiros e às tripulações dos ônibus;
 - **PORTA-EMBRULHOS:** compartimento destinado ao transporte de pequenos volumes, localizado no interior do ônibus;
 - **PROJETO BÁSICO:** conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequada para caracterizar a linha objeto de licitação, elaborado com base nas indicações de estudos preliminares que apontem a respectiva viabilidade técnica e econômica;
 - **RECEITA ESTIMADA:** valor resultante da multiplicação do coeficiente tarifário vigente fixado pela AGERBA, para o serviço convencional com sanitário, pela quilometragem da linha a ser licitada, considerada a demanda estimada no respectivo projeto básico;
 - **SEÇÃO:** serviço realizado em trecho de itinerário de linha, com fracionamento do preço de passagem;
 - **SEDE DO LICITANTE:** local onde a empresa comercial tem o seu principal estabelecimento, centralizador de todos os seus negócios e de onde controla as filiais, observado para este fim o registro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica CNPJ de Contribuintes do Ministério da Fazenda;
 - **SEGURO DE RESPONSABILIDADE CIVIL:** o contrato que prevê a cobertura para garantir a liquidação de danos causados aos passageiros e seus dependentes, em virtude de

acidente quando da realização da viagem em veículos que operam os serviços de transporte rodoviário intermunicipal coletivo de veículos obrigatoriamente discriminados nas respectivas apólices;

- SERVIÇO ADEQUADO: é o que satisfaz as condições de pontualidade, regularidade, continuidade, segurança, eficiência, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas, conforme estabelecido no respectivo contrato;
- SERVIÇO AUTÔNOMO: é aquele cujo estudo de mercado indica que o atendimento das localidades deverá ser efetuado através de linha, e não como seção;
- SERVIÇO DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS: o que transpõe os limites de um ou mais municípios de um Estado membro da Federação;
- SERVIÇO DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERMUNICIPAL SEMI-URBANO DE PASSAGEIROS: aquele que, com extensão igual ou inferior a setenta e cinco quilômetros e característica de transporte rodoviário urbano, transpõe os limites de um ou mais municípios utilizando ônibus de características urbanas;
- SERVIÇO DIFERENCIADO: é aquele executado no itinerário da linha, empregando equipamentos de características especiais, para atendimento de demandas específicas, com tarifa compatível com o serviço executado;
- SERVIÇO: toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a administração ou de interesse público;
- SERVIÇOS ACESSÓRIOS: são os que correspondem ao transporte de malas postais e encomendas e à exploração de publicidade nos veículos;
- SERVIÇOS EMERGENCIAIS: os delegados mediante autorização, nos casos e nas condições previstas no capítulo X do Decreto 2521, de 1998;
- SERVIÇOS ESPECIAIS: os delegados mediante autorização que correspondem ao transporte rodoviário intermunicipal de passageiros em circuito fechado, no regime de fretamento;
- SIGNIFICÂNCIA ESTATÍSTICA: é a probabilidade de que um parâmetro esteja situado dentro de um intervalo definido a partir de amostra estatística;
- TARIFA: preço fixado para o serviço, por passageiro, obtido da multiplicação do coeficiente tarifário pela extensão do percurso;
- TERMINAL RODOVIÁRIO: local público ou privado, aberto ao público em geral e dotado de serviços e facilidades necessárias ao embarque e desembarque de passageiros;

- TRANSPORTADORA: a permissionária ou concessionária dos serviços de transporte;
- VIAGEM DIRETA: é aquela realizada com objetivo de atender exclusivamente os terminais da linha, visando suprir casos de maior demanda de transporte, sem prejuízo dos horários ordinários já estabelecidos;
- VIAGEM SEMIDIRETA: é aquela realizada para atender, além dos terminais da linha, parte dos seccionamentos, quando ocorrerem casos de maior demanda;