

24

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ – REITORIA DE PESQUISA E PÓS - GRADUAÇÃO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E
CONTABILIDADE
CENTRO APLICADO DE ECONOMIA DO NORDESTE – CAEN
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM PLANEJAMENTO E
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A EVOLUÇÃO DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE
PASSEIROS INTERMUNICIPAL NÃO
REGULAMENTADO NO ESTADO DO CEARÁ

ADARTON FERNANDES LIMA

FORTALEZA – CEARÁ

2001

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ - REITORIA DE PESQUISA E PÓS - GRADUAÇÃO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA, E
CONTABILIDADE
CENTRO APLICADO DE ECONOMIA DO NORDESTE - CAEN
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO

**A EVOLUÇÃO DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS
INTERMUNICIPAL NÃO REGULAMENTADO NO
ESTADO DO CEARÁ**

629.04
66962

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Planejamento e Desenvolvimento Econômico – Universidade Federal do Ceará, por Adarton Fernandes Lima, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Especialista em Planejamento e Desenvolvimento Econômico.

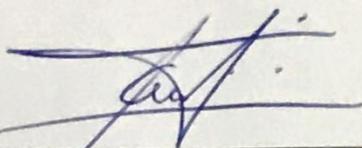
Orientador : Professor Doutor Raimundo Eduardo Silveira Fontenele

FORTALEZA

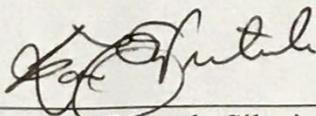
2001

Esta monografia foi submetida à Coordenação, do Curso de Especialização em Planejamento e Desenvolvimento Econômico – Universidade Federal do Ceará, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Especialista em Planejamento e Desenvolvimento Econômico, concedido pela Universidade Federal do Ceará.

A citação de qualquer trecho desta monografia é permitida, desde que feita de acordo com as normas da ética científica.



Adarton Fernandes Lima
Orientando



Prof. Dr. Raimundo Eduardo Silveira Fontenele
Orientador

TÍTULO DA MONOGRAFIA:

A EVOLUÇÃO DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO
DE PASSAGEIROS INTERMUNICIPAL NÃO
REGULAMENTADO NO ESTADO DO CEARÁ

Monografia aprovada em de de 2001

SUMÁRIO

- Resumo..... vi
- I. Introdução..... 7
- II. O Transporte Rodoviário de Passageiros.....10
 - 1 . Origem do Ônibus. Breve Retrospectiva.....10
 - 2 . Surgimento do transporte coletivo no Brasil.....12
 - 3 . Principais funções do transporte de passageiros.....13
- III. O Transporte de Passageiros não Regulamentado no Brasil16
 - 1. Definição de Serviço Público. Aspectos Legais.....16
 - 2. Definição e Caracterização de Transporte Clandestino 19
 - 3. Origem e Evolução do Transporte Não Regulamentado..... 21
- IV. Sistemas de Transporte. Regular x Irregular.....25
 - 1 . Aspectos Gerais25
 - 2. Modicidade de Tarifas.....26
 - 3 . Segurança 26
 - 4 . Aspecto sócio econômico. Empregabilidade 27
 - 5 . Condições Atuais. Perspectivas..... 31
- V. O Papel do Governo 35
- VI. Os “Alternativos” no Estado do Ceará..... 37
 - 1. Origem e Evolução 37
 - 1. 1. Atual Divisão de Mercado. 37
 - 1. 2. Evolução dos Números no Sistema Regular 43
 - 2. Incentivo ao Sistema Regular 48
 - 3. Regularização e Regulamentação 49
 - 3. 1. Argumentação Básica 49
 - 3. 1. 1. Desregulamentação..... 50
 - 3. 2. Lei Estadual 13.094 51
 - 3. 3. A Regulamentação Frente a Constituição Federal 53
 - 3. 4. Pressão da Categoria Pela Licitação 55
- VII. Os Grandes Desafios do Transporte Rodoviário de Passageiros 59
- VIII. Conclusão 61
- IX. Bibliografia 63
- X. Anexos

RESUMO

O sistema rodoviário por ônibus, é a principal modalidade do transporte de passageiros utilizada no Brasil.

A última década, notadamente os últimos anos, têm-se caracterizado pela grande proliferação dos transporte intermunicipais, não regulamentados ou irregulares, ou ainda chamados de clandestinos. O objetivo deste trabalho foi procurar conhecer as principais razões que levaram o setor a tamanha transformação de ordem corporativa; porque não dizer ao total desgoverno pelo qual se encontra na atualidade. Mostrar um retrato fidedigno que traduza a real situação do segmento transporte rodoviário de passageiros no Estado do Ceará.

Os resultados encontrados mostram um setor onde observa-se um verdadeiro embate socioeconômico, fisiológico, às vezes, mesmo físico entre os atores envolvidos, ou seja, governo, empresários regularmente constituídos e "topiqueiros". Estes últimos vêm demonstrando cada vez mais, maior organização administrativa, poder político e ampliação do espaço ocupado no mercado, de forma gradativa e constante.

Se não houver de forma emergencial uma atuação reguladora e fiscalizadora séria e eficaz, por parte do poder público, certamente estaremos diante de um quadro caótico irreversível, num breve espaço de tempo. O governo tem por obrigação agir ativamente para a melhoria de qualidade na prestação de serviço dos concessionários, não somente nas exigências quando das licitações como e principalmente durante o período da concessão, onde absurdos de infrações ao regulamento que rege o transporte coletivo de passageiros são cometidos de forma abusiva. Os indivíduos, aqueles que usam e mantêm o sistema seriam os maiores beneficiários.

As falhas de mercado constituem a principal mola propulsora para a expansão de diversidade de oferta. É fato que a má qualidade no atendimento ao cliente dificulta a fidelidade do usuário ao seu prestador de serviço. Resta as empresas não ficar apenas no aguardo do cumprimento do dever do poder público, de combate ao transporte rodoviário irregular.

Se o sucesso for alcançado, a população agradece.

I. INTRODUÇÃO

O sistema rodoviário por ônibus é a principal modalidade do transporte de passageiros utilizada no Brasil. Em função da precariedade do transporte ferroviário e do elevado custo do transporte aéreo, o transporte de pessoas hoje é feito em sua quase totalidade por ônibus. Movimentam-se 96,6 % do total de passageiros-quilômetro de todos os modos de transporte. Do volume total movimentado pelo o sistema rodoviário, 75,5 % é feito pelo serviço intermunicipal, 24,1% pelo serviço interestadual e 0,4 % pelo serviço internacional (INTERNET, 11/01/2001).

O desenvolvimento deste modo foi propiciado pela conjunção de diversos elementos que criaram condições favoráveis para o seu fortalecimento, tais como: fatores tecnológicos, econômicos, demográficos, espaciais, logísticos, políticos e outros.

Apesar da importância do transporte rodoviário de passageiros no contexto macroeconômico nacional, os segmentos da cadeia produtiva desse setor não são conhecidos em toda sua magnitude. O conhecimento que se tem dessa indústria refere-se ao níveis organizacional e operacional do sistema. A presente pesquisa dentre outras coisas visa identificar os agentes econômicos envolvidos no sistema e a inter-relação entre eles; pretende conhecer as características principais do mercado e as suas funções.

O fato mais importante para a organização do Transporte Rodoviário de Passageiros no Brasil se deu a partir do decreto – lei n.º 8.463, de 27/12/1945, que deu ao Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) autonomia para regulamentar o setor (Silva, 11/01/2000). Assinala-se com isso que o poder público no Brasil contribuiu de maneira decisiva para a consolidação desse modo de transporte.

Hoje o segmento econômico atravessa uma crise estrutural corporativa. É fato concreto que o transporte coletivo é de extrema importância para o bom funcionamento da circulação das pessoas. No entanto, na carência deste, o usuário tem capital influência no surgimento do fenômeno do transporte de passageiros não regulamentado. A necessidade de se locomover longas distâncias em tempo hábil e por outro lado, a deficiência da participação do Estado,

criaram um vazio entre os órgãos públicos e a sociedade, permitindo assim a oportunidade de que outros setores tomassem a iniciativa de oferecê-lo.

O poder público e operadores acomodaram-se, ao longo dos anos, a uma demanda entendida, até então, como cativa, sem se preocupar com a necessária melhoria constante da qualidade. No Ceará as empresas continuam prestando serviços inadequados.

Principalmente a partir de 1995, o sistema regulamentado começou a enfrentar concorrência crescente do transporte clandestino, que passou a captar parte significativa de demanda, a ponto de ameaçar a sua sobrevivência. Esse movimento veio acompanhado de graves problemas de ilegalidade e violação da ordem pública, com a contestação aberta da legislação existente, às vezes seguida de omissão por parte das autoridades públicas.

Ao largo das pesquisas e estudos desenvolvidos sobre o assunto, delineamos alguns aspectos merecedores de destaque. Dentre eles o de que os serviços de transporte público precisam ser regulamentados, ou seja, entende-se que tais serviços deixados ao sabor das leis de mercado, podem implicar em graves prejuízos à mobilidade das pessoas.

Também é possível identificar uma preocupação quanto às debilidades técnicas dos veículos envolvidos nos transportes clandestinos de passageiros, embora admita-se a necessidade de ampliação da gama de veículos a serem utilizados na rede de transportes públicos, em particular para atendimento de demandas diferenciadas e complementares.

Registra-se também o impacto negativo da proliferação do transporte alternativo sobre a organização do sistema público, agindo como fator de corrosão das receitas auferidas pelo sistema regular e pela não participação na geração de tributos, uma vez que atua na informalidade, contribuindo assim para o enfraquecimento do poder concedente.

Fica patente ainda a influência que o segmento alternativo de transporte de passageiros exerce sobre o mercado de trabalho e as atividades econômicas dos setores que orbitam em volta do sistema regular.

Tais percepções, porém, não ilude para o fato de que o crescimento do transporte clandestino teve por mérito revelar a insatisfação dos usuários com relação aos serviços

prestados, seja pela falta de qualidade destes, seja pela inadequação do sistema às novas demandas, decorrentes de uma economia globalizada, em franca transformação.

Essa insatisfação de usuários, cada vez mais exigentes, necessita de repostas consistente dos órgãos gestores e empresas operadoras. Nesse sentido, foi encontrado na pesquisa um campo amplo de proposições em torno dos quais o consenso ainda não existe. Elas contemplam desde propostas que enfatizam a necessidade da repressão sem trégua do fenômeno que se transformou o transporte alternativo, a outras que reduzem ao mínimo as restrições técnicas e operacionais ao desempenho desses serviços. Pelo caminho dos extremos, diversas linhas apontam para a incorporação do sistema marginal à rede formal de transportes, desde que minimizando, seus impactos negativos.

Este trabalho pretende refletir o atual estágio dessa realidade, com a intenção de contribuir de alguma maneira com os atores envolvidos, viabilizando uma melhoria no transporte de pessoas no Estado do Ceará. Equacionar os interesses das empresas constituídas, dos chamados alternativos, do poder público e dos usuários do sistema trata-se de uma utopia que, se não totalmente atingida, pode diminuir a distância entre a realidade de uma quase desregulamentação para uma acomodação suportável dos interesses das partes.

II . O TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS.

1 . BREVE RETROSPECTIVA HISTÓRICA - ORIGEM DO ÔNIBUS.

A denominação “ônibus” surgiu pela primeira vez na França por volta de 1800. Na época diligências puxadas por seis cavalos faziam o transporte rápido de 18 a 24 passageiros (ABRATI, maio/2001:42).

A verdadeira história do ônibus moderno -veículo motorizado do qual bilhões de pessoas em todo mundo dependem para se locomover- começou mais tarde, em 1876, quando o alemão Nikolaus August Otto desenvolveu o primeiro motor de quatro tempos, a gás, estabelecendo uma das bases essenciais da motorização dos veículos. Em 1885, outros dois alemães, o engenheiro Glottlieb Daimler e o projetista Wilhelm Maybach, obtiveram o patente para um outro motor, pequeno e rápido, a gás ou petróleo, de duzentos e doze centímetros de cilindradas. Montado em uma pequena bicicleta de madeira com rodas laterais e utilizando gasolina o motor permitiu que o veículo se deslocasse por uma distancia de três quilômetros. Daimler e Maybach provaram assim, a possibilidade de modernização de veículos (*Idem*).

No mesmo ano, trabalhando sozinho em Minnheim, Alemanha, o engenheiro Karl Benz desenvolveu e apresentou publicamente um carro sobre três rodas, impulsionado por motor de dois tempos a gasolina. Em 1893, começou a produção do primeiro modelo da série, com boas vendas, e o engenheiro partiu para o desenvolvimento de uma carruagem motorizada, versões cada vez mais potentes, velozes e confiáveis foram produzidas nos dois anos seguintes, entre elas uma denominada Landau. Esta última, com capacidade para oito lugares seria transformada por Benz no primeiro ônibus automóvel, em 1895, inaugurando o primeiro serviço regular de ônibus motorizados entre a cidade de Siegen e as localidades de Netphen e Deuz (Renânia). A distância percorrida regularmente em uma hora e vinte minutos, era de quinze quilômetros, com cinco paradas (*Idem*: 43).

Mais tarde, o inventor passaria a oferecer quatro modelos de ônibus, de seis a dezesseis lugares, dotados de motores phoenix de quatro a dez C.V. (cavalo-vapor). Especialmente nos

primeiros tempos, os serviços regulares de ônibus obedeciam a traçados quase paralelos às linhas ferroviárias, com paradas em quase todas as vilas que não possuíam estações diretas de estradas de ferro. Aparecia aí, pela primeira vez, a diferença entre os trilhos e a estrada, destacando-se a enorme flexibilidade do ônibus para trajetos, bem como a aceitação crescente do público, vacilante a princípio (*Idem*).

Por volta de 1906, os municípios de Berlim e Londres começaram a implantar várias linhas urbanas, aumentando o volume de encomendas à nascente indústria de ônibus. Ainda em 1906, apareceram os primeiros pneus para ônibus. Até então eram usadas rodas com manta de borracha maciça, que além de pouco absorverem os choques e solavancos, tinham a desvantagem de apresentar rachaduras com pouco tempo de uso. Em 1909 surgiu o primeiro ônibus com transmissão por eixo cardan, substituindo a transmissão por corrente utilizada até então. Em 1910 o primeiro câmbio hidráulico, integrado ao eixo traseiro, foi utilizado.

No ano seguinte, a Kassbohrer obteve patente para o um ônibus de dupla utilização. Os assentos, dispostos longitudinalmente, podiam ser dobrados, liberando o veículo para transporte de mercadorias. Data do mesmo ano a produção de um modelo de luxo com poltronas confortáveis, janelas móveis e calefação no piso, que dava bem uma idéia das possibilidades criadas com o surgimento do novo veículo (*Idem*: 44).

Durante a Primeira Guerra Mundial a fabricação de ônibus foi praticamente interrompida, sendo que boa parte da frota disponível era utilizada exclusivamente no transporte de tropas. Quando o conflito terminou, a indústria pode retornar a produções em níveis cada vez mais diversificados.

O desenvolvimento do ônibus se acelerou, tanto no que diz respeito às carroçarias como aos motores. Um momento importante, a partir da década de 30, foi a diferenciação entre ônibus urbano e ônibus rodoviário. Até ali, os ônibus que trafegavam nas cidades também eram utilizados nas poucas estradas disponíveis (*Idem*: 45).

2 . SURGIMENTO DO TRANSPORTE COLETIVO NO BRASIL.

A memória do transporte rodoviário de passageiros registra que exatamente em 1911 foi construída a primeira carroçaria de ônibus motorizado no Brasil. O feito se deveu à Indústria de Carroçarias Luís Grassi & Irmão, até então dedicada a produzir veículos de tração animal. A empresa tornou-se uma das grandes encarroçadoras brasileiras, mas acabaria encerrado suas atividades na década de 60. Embora com uma defasagem de tempo, os avanços tecnológicos já vigentes na Europa, também chegavam ao Brasil (ABRATI, maio/2001: 46).

No final da década de 20 e início da década de 30 foram constituídas as primeiras empresas de exploração comercial do transporte rodoviário de passageiros. Segundo o estudioso do transporte Antônio Rúbio de Barros Gômara, a primeira empresa do setor registrada no Brasil foi a empresa Catharinense, hoje Empresa Auto Viação Catarinense, fundada em Blumenau a 14/04/1928.

Nessa época praticamente não havia estradas. As existentes eram de terra ou pavimentadas com pedras, ainda assim apenas nos trechos de serra acentuada. As estradas mais conhecidas eram a Rio de Janeiro - Minas Gerais e São Paulo - Santos, a graciosa no Paraná e Dona Francisca em Santa Catarina (*Idem*).

Os “auto-ônibus”, conhecidos com “marinetes” ou “jardineiras”, tinham pequena capacidade e de acordo com a legislação, deviam deslocar-se no máximo a 30 Km/h ou 15 Km/h quando transportando mais de sete passageiros.

Nos países mais desenvolvidos, a Segunda Guerra Mundial trouxe dificuldades para indústria de ônibus. Em compensação as necessidades de transporte militar impuseram aos projetistas o desafio de criar veículos cada vez mais potentes. No Brasil, apesar das dificuldades, a quantidade de empresas de transportes de passageiros não deixou de crescer e com elas as diversificação e a sofisticação dos serviços oferecidos, chegando aos dias atuais onde encontramos ônibus leito, dotado de ar condicionado, com projeções de filmes para entretenimento, telefone a bordo dentre outros itens de conforto e segurança (*Idem*: 47).

3 . PRINCIPAIS FUNÇÕES DO TRANSPORTE DE PASSAGEIROS

Encontra-se pelo menos cinco funções essenciais do transporte rodoviário de passageiros para a economia e a sociedade, cujo cumprimento nem sempre pode ser garantido por simples regras de mercado. Tais funções, descritas abaixo, podem ser vistas de forma esquemática na figura 1 .

- ele é garantidor fundamental do direito de ir e vir, sobre o qual a atual Constituição Federal se alicerçou;
- ele é um dos meios indutores de desenvolvimento, usado, portanto, como orientador do crescimento das cidades;
- ele é também um insumo econômico para as atividades produtivas e de distribuição, comércio, circulação e consumo, sem o qual os modos econômicos de produção não seriam os mesmos;
- ele é integrador de tudo e de todos, já que sem transporte não se pode criar a consciência de identidade, de pertencer um mesmo local, sem formar assim, uma amálgama política, cultural e econômica, necessária para unir as comunidades e a própria sociedade;
- ela é uma atividade meio, que interliga todas as demais e sem a qual nenhuma delas tem condições de se realizar plenamente (saúde, educação, cultura, lazer, moradia, trabalho, etc.). Enquanto esta função age como um hífen, a anterior amarra o conjunto da sociedade (Pires, 2000: 99).

Essa amplitude de funções e a importância determinante que elas têm para a sociedade e a economia moderna não tem sido alertada pela própria comunidade de transportes.

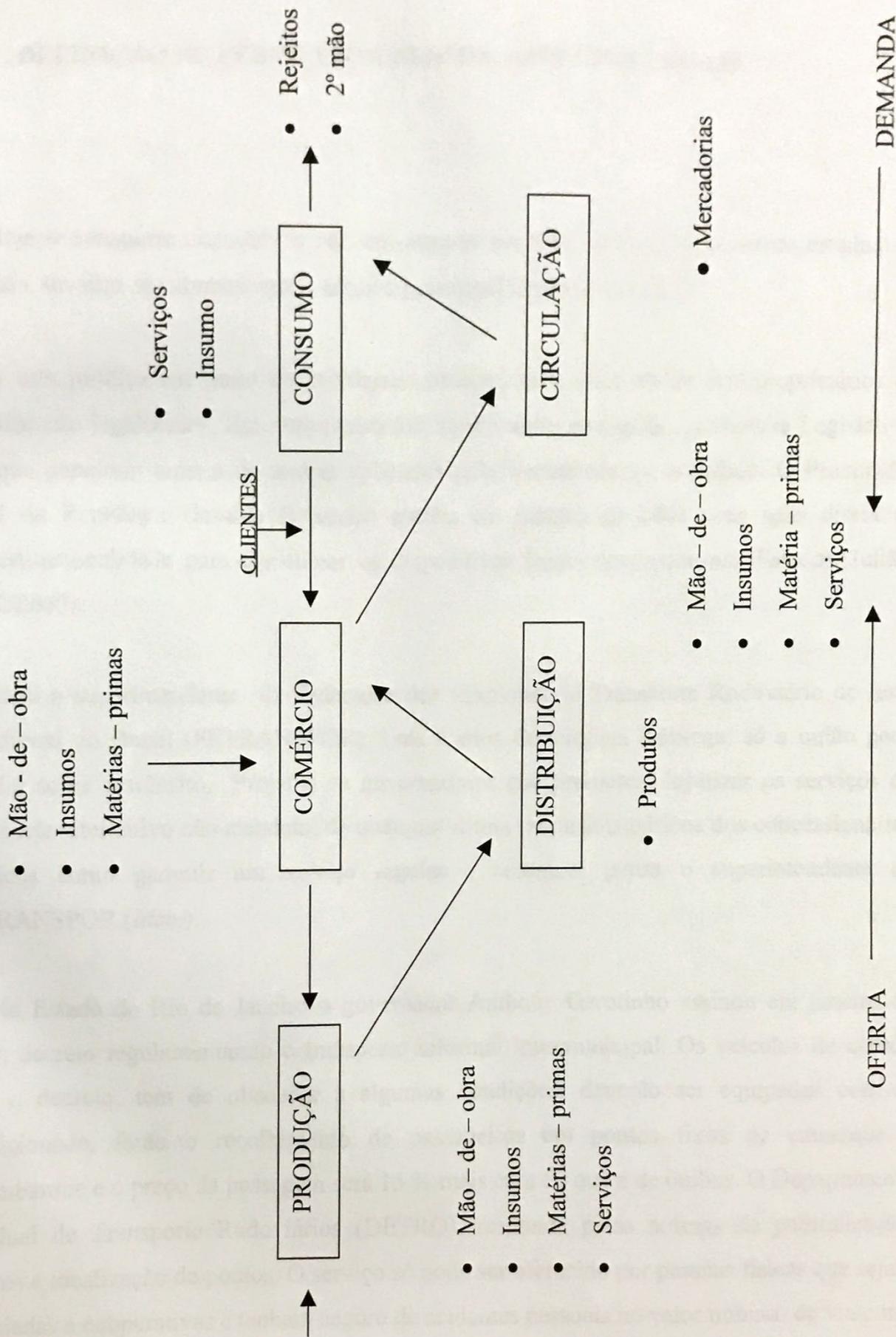
Para cumprir todas essas funções mantendo-se todos os princípios destacados em nossa constituição federal, torna-se evidente que somente o próprio Estado poderia vir a fazê-lo. Não quer dizer que a execução do transporte de passageiros não pudesse vir a ser feito por entidades privadas.

Diante desse quadro complexo de atribuições que cabem ao transporte público, não há como ele ser avaliado somente por considerações relativas ao “negócio”, seja quando ele é prestado pela iniciativa pública, isto é, pelo governo, seja quando ele é prestado pela iniciativa privada via concessão ou permissão.

Considerando a importância do transporte de passageiros, quando observadas as funções aqui elencadas, é necessário que o Estado assuma a responsabilidade por criar mecanismos para equilibrar a conta transporte, ou então terão, ele e a sociedade que se propõe representar, que renunciar a alguns dos benefícios abrangidos por essas funções.

Para que assim seja, é preciso que a comunidade de transporte ajude o governo a explicitar o que essa atividade de fato representa e o Estado com consciência suficiente para perceber. Quando não se age assim, pode-se estar afetando negativamente o desempenho não só do negócio privado de transporte coletivo, como também todo o serviço público de transporte de passageiros, e por decorrência toda sociedade.

FIGURA 1 - Papel do Transporte na Economia : Cinco Fases



III . O TRANSPORTE DE PASSAGEIROS INTERMUNICIPAIS NAO REGULAMENTADO NO BRASIL.

1 . DEFINIÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. ASPECTOS LEGAIS.

Hoje o transporte clandestino não encontra-se presente apenas nas rodovias estaduais e federais. Invadiu os tribunais numa batalha pela legalização do serviço.

A luta jurídica em torno do problema começou com uma vitória dos proprietários de veículos não legalizados. Em muitos estados, foram aprovados pela Assembléia Legislativa, leis que garantem anistia de multas aplicadas pela ilegalidade da atividade. O Procurador Geral da República Geraldo Brindeiro entrou em janeiro de 2001 com ação direta de inconstitucionalidade para questionar os dispositivos legais aprovados nos Estados.(Julião, 27/02/2000).

Segundo o superintendente da Federação das Empresas de Transporte Rodoviário do leste meridional do Brasil (FETRANSPOR), Luiz Carlos de Urquiza Nóbrega, só a união pode legislar sobre o trânsito. Projetos de governadores que prometem legalizar os serviços do transporte alternativo não atendem, de qualquer forma requisitos básicos dos concessionários públicos como garantir um serviço regular e contínuo, pensa o superintendente da FETRANSPOR (*Idem*).

No Estado do Rio de Janeiro o governador Anthony Garotinho assinou em janeiro de 2000, decreto regulamentando o transporte informal intermunicipal. Os veículos de acordo com o decreto, tem de obedecer a algumas condições: deverão ser equipados com ar condicionado, farão o recolhimento de passageiros em pontos fixos de embarque e desembarque e o preço da passagem será 15 % mais cara do que a de ônibus. O Departamento Estadual de Transporte Rodoviários (DETRO), responde pelas normas de padronização, trajetos e localização de pontos. O serviço só pode ser oferecido por pessoas físicas que sejam associadas a cooperativas e tenham seguro de acidentes pessoais no valor mínimo de vinte mil UFIR's. Em cada carro, um assento será gratuito e destinado a maiores de 65 anos, deficientes

físicos e estudantes uniformizados. O decreto limita o número de veículos utilitários em 55 % de frota regular de sete mil ônibus. Menos da metade da frota clandestina, que fatura em torno de 1.2 milhões de reais por dia, poderá ser absorvida pela cooperativa (Braga, 22/07/2000: 28).

De acordo com o superintendente da FETRANSPOR, Luís Carlos de Urquiza Nóbrega, o decreto de Garotinho provocou, “no mínimo uma colisão jurídica”. Segundo ele, a lei estadual 2890/98, veda completamente o transporte coletivo alternativo, a não ser por fretamento. Para uma mudança viável na lei, explica Urquiza, o governador teria que enviar uma mensagem a Assembléia Legislativa propondo alterações no texto original.

Ao nível Federal é dada na lei 8987, de 13/02/95 a definição de serviço público adequado como sendo aquele “que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas” (Pires, julho/2000: 85).

No atual cenário do setor de transporte de passageiros, alguns adeptos da chamada economia de mercado são favoráveis que o transporte público deveria ser, pura e simplesmente, desregulamentado: quem quiser oferece transporte, como e na hora em que desejar, segundo a tarifa que lhe aprouver.

É bom lembrar que Constituição Federal no Brasil pôs por terra qualquer idéia de desregulamentação dos serviços públicos quando estabeleceu, em seu artigo 175: *“Incumbe ao Poder Público, na forma da lei; diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação dos serviços públicos”*.

Por outro lado a própria Constituição estabeleceu em seu artigo 30, alínea V: *“Compete aos municípios, organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”*.

Dessa forma, fica descartada o antigo sistema de autorização, pelo qual o poder público, por vezes atribuída a terceiros a execução de um dado serviço público, mediante ato unilateral. Hoje, tal delegação, só se dá mediante licitação, na forma de concessão ou permissão.

Luiz de Anhaia Mello, introduziu no Brasil os conceitos básicos de serviços públicos. Em 1928 no Instituto de Engenharia de São Paulo, definiu as funções públicas como sendo os serviços essenciais para a vida da sociedade. Mas advertiu que não há uma linha nítida de demarcação entre a função pública e a função privada, pois, ao longo do tempo, a população pode ficar de tal forma dependente de um determinado serviço que o Estado, em obediência ao interesse público que se evidencia, tem que controlá-lo ou exercê-lo (Branco, julho/2000: 12).

A conexão entre a necessidade do controle ou exercício de um serviço pelo Estado e a sua caracterização como serviço público é axiomática, dizia Anhaia Mello, ou seja se o serviço é de importância básica para a coletividade, deve ser exercido ou controlado pelo poder público.

Benjamim Cohen conceitua serviços de utilidade pública como sendo aquele dos quais o bem-estar público depende de tal forma, que gera um interesse público especial na organização, direção, manejo e tarifas.

A Suprema Corte dos Estados Unidos foi além, quando em 1876 em fundamento de sentença contra a firma Munn e Scott, única possuidora de silos em Chicago, que elevou os preços do armazenamento de madeira considerada lesiva ao interesse coletivo, disse : *“A faculdade de regulamentar não depende da concessões, uma vez que os direitos de propriedades privada trazem consigo um gérmen de coerção, que se torna aparente sempre que as condições econômicas criam um monopólio virtual”* (Idem: 12).

Retornando ao assunto em questão, no segmento de transporte de passageiros, caso de serviço tipicamente público, a regulamentação é a base indispensável para qualquer tipo de delegação que como se viu, só pode ser feita através de concessão ou permissão, através de licitação, obviamente a entes organizados.

Experiência pioneira de regulamentação do serviço de transporte encontramos na cidade de São Paulo, quando em 1936, decidiu-se que somente seriam autorizados a operar serviços de ônibus aqueles que contassem com um só proprietário para no mínimo, quatro veículos. Na época os ônibus atuavam em regime de ampla liberdade, disputando acirradamente os passageiros (Idem: 13).

2 . DEFINIÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DE TRANSPORTES CLANDESTINOS.

Hoje define-se e caracteriza-se transporte clandestino de forma mais ampla, ao contrário de uma situação antiga onde transporte clandestino era sinônimo de ônibus velho. É o serviço realizado por operadoras legalmente constituída (ainda que parcialmente), por cooperativas, por empresas e veículos sob denominação diferente, que se superpõe a serviços regulamentados e de características semelhantes. Tal tipo de transporte poderá ocorrer tanto em nível urbano, quanto metropolitano, intermunicipal ou interestadual.

O ser clandestino é em realidade, excluir-se do regulamento próprio de determinado tipo de serviço em busca de vantagens monetárias propiciadas por condições operacionais de atendimento a um nicho de mercado inacessível pelos procedimentos legais vigentes (Pereira, julho/2000: 30).

Como clandestino, pretende-se ainda considerar todo aquele que faça serviço regular de transporte, burlando a regulamentação local, ou usando subterfúgios, tais como fretamentos. (ANTP, 2000: 30).

Parece evidente que a existência desse tipo de transporte, além de vinculada à incapacidade da oferta em atender à demanda, se explica pela pretensão de lucros, obviamente e pela incapacidade de atuação dos órgãos públicos, responsáveis pela fiscalização do cumprimento dos seus próprios regulamentos.

Assim, existência dos veículos alternativos realizando transporte clandestino está condicionado, além de razões anteriormente apontadas, também por deficiência do poder público em :

- a) fiscalizar os veículos, quanto as suas condições de tráfego ; e
- b) conhecer a sua própria oferta regulamentada e a demanda de passageiros (Pereira, julho/2000: 30).

Outra característica a diferenciar regulares e irregulares, digna de registro é que as gratuidades e controles só ocorrem nas linhas regulares. O resultado é que os usuários

pagantes das linhas regulares, pagam pelos gratuitos. Todos sofrem com o problema de perda de qualidade e aqueles que podem fogem para os automóveis, ônibus fretados, vans etc. .

Isso só leva a se ter cada vez maiores dificuldades nos recursos para operar os transportes regulares coletivos com uma inexorável tendência de queda de qualidade.

Podem ser encontrados alguns tipos de transportes clandestinos. Willian Alberto de Aquino Pereira, diretor regional da Associação Nacional de Transportes Públicos-RJ - ANTP-RJ, os divide em :

- Pseudo-fretamento - pessoas físicas alugam ônibus de uma empresa regular ou não e o usam com o objetivos pecuniários operando em paralelo com o sistema regular.
- Veículos de propriedade individual ou compartilhada – operam linhas com captação de demanda intermediária;
- Veículos com características dos anteriores sejam eles ônibus, microônibus ou vans, mas que se congregam em empresas irregulares ou regularizadas para fretamentos.
- Ônibus de empresas regulares – descaracterizadas visualmente para operar em mercados próprios ou onde pretende ampliar a atuação, porém sem controle do poder público.
- Ônibus alugados de empresas regulares, que fazem contratos de fretamento com pessoas físicas em grupo, mas que operam fazendo concorrência com as linhas nas quais não possuem permissão (Pereira, julho/2000:28).

A grande mudança que surge diante dos técnicos do setor de transportes é que o direito a escolha individual cada dia tende a ser maior. Para o operador do transporte público isto traz um problema, que é adaptar-se de coletor de contingentes de usuários em atendimento aos desejos de deslocamentos dos indivíduos de forma mais satisfatória.

São aspectos como estes, geralmente desconhecidos pelos operadores e porque não dizer desconsiderados por um contingente significativo de técnicos, que, ao lado de problemas da socioeconomia brasileira, tem levado a perda de demanda nos transportes coletivos regulares.

Muito se tem debatido sobre a questão, formas de combatê-los, organização e regulamentação do setor; porque surgem, se mantêm e proliferam.

3 . ORIGEM E EVOLUÇÃO DO TRANSPORTE NÃO REGULAMENTADO.

Na verdade, a clandestinidade em serviços de transportes coletivos de passageiros sempre existiu, não sendo portanto, uma característica do nosso tempo nem de nosso país. O que se verifica agora é o que parece ser uma exacerbação bem orquestrada de um fenômeno de grandes proporções, que tem seu embrião originário no serviço urbano de transporte.

Os próprios empresários de ônibus, hoje legalizados, de maneira geral começaram seus negócios prestando serviços clandestinos nas décadas de 20 e 30, com uma concorrência, quase sempre predatória, com o então serviço de bonde no Brasil, tido como muito bom.

Ao nível rodoviário intermunicipal as primeiras manifestações da existência desse transporte datam das décadas de 50 e 60. São atribuídas como decorrentes, principalmente do mau serviço generalizado, prestado na época pelos empresários regulamentados que buscavam lucratividade imediata e também do descaso do poder público. Os usuários eram encarados como cativos daqueles serviços, já que não tinham opção, sujeitando-se ao sistema então em vigor. Assim, ao longo dos anos, essa realidade foi criando condições para que os clandestinos caíssem no gosto dos usuários (Pires, julho de 2000: 114).

Mais recentemente, outros motivos foram agregados aos fatos geradores do transporte rodoviário clandestino. Podemos citar a agressiva entrada de veículos de pequeno porte – VPP¹ importados, a partir da segunda metade dos anos 90, com a abertura comercial, após o plano real, quando a compra de veículos do outro lado do mundo ficou facilitada. A paridade Real X Dólar também contribuiu neste aspecto, que ao lado da abertura comercial, tornou os utilitários, principalmente os produzidos no Sudeste Asiático, um artigo acessível. Como resultado, as importações da Ásia Motors, uma das líderes do segmento comercial de veículos leves no país, passaram de 5.300 veículos em 1.994 para 14.036 veículos em 1.998 (Lacerda, 27/02/2000: 8).

¹ São considerados veículos de pequeno porte, VPP, dentro do setor de transporte coletivo, Kombis, Vans, Topics, etc.

“A indústria automobilística mundial elaborou um plano voltado a um nicho de mercado : as pequenas viaturas usadas no transporte público”, explica Laurindo Junqueira consultor da Associação Nacional de Transporte Público – ANTP (Julião (20), 27/02/2000: 13).

O desemprego também contribuiu para o crescimento do transporte informal. Muitos dos que foram colocados fora do mercado de trabalho formal via Plano de Demissão Voluntária - P.D.V, investiram suas indenizações nos transporte informal.

O movimento de desmonte do Estado que acabou colocando ex-servidores públicos na economia informal acentuou a procura, com as indenizações na mão, eles foram os primeiros a investir no atraente mercado de transporte clandestino.

Embora as razões sejam antigas, foi somente depois do plano real que a situação do transporte público agravou-se com a proliferação dos clandestinos. Os estudiosos definem o ano 1994 como marco inicial na alavancagem do transporte alternativo. Um misto de fatores econômicos sociais, perda de qualidade do serviço regular, e falta de regras é capaz de explicar por que, em tão pouco tempo os VPPs conseguiram minar o sistema de transporte regular (*Idem*: 12).

Na evolução do transporte clandestino, existe ainda um aspecto de deslealdade na concorrência entre legal e ilegal. Aqueles que ingressam no mercado de transporte alternativo, começam com veículos de oito passageiros, depois passam para veículos de quinze lugares e agora chegam aos microônibus que tem capacidade para vinte e três passageiros (Braga, 27/02/2000: 12).

Outro grande fator contributivo para que a proliferação do transporte clandestino se dê com alguma facilidade é o poder público não atuar rigorosamente no combate aos irregulares (o motivo pode ser o aspecto social). Como consequência encontra-se o sistema regular em processo de destruição, em prejuízo da sociedade e da economia. Soma-se o fato das operadoras regulares não estarem se modernizando adequadamente. Não estão entendendo que o usuário não é cativo, mas consumidor. Abandoná-lo irá trazer as mazelas da desregulamentação e do desmonte do próprio patrimônio do setor, com custo inestimável para se recolocar a casa em ordem.

Sabe-se que o transporte clandestino participa do mercado por deficiência da oferta em atender a demanda. O sistema regular defende a coibição com rigor dos clandestinos pelo poder público. Mas e a sua demanda, como ficará ?

Os órgãos de gerência do sistema regular, antes de mais nada, devem ouvir o que está dizendo a demanda.

Nos moldes atuais, a origem e proliferação do transporte clandestino consiste basicamente no resultado ao atendimento da expectativa dos usuários que escolhe o sistema em função das condicionantes:

- conveniência à demanda – suas rotas se aproximam mais dos deslocamentos origem e destinos dos usuários ;
- confiabilidade - horários de chegada e de partida conhecidos daqueles que os utilizam ;
- relativo conforto – transportam quase sempre passageiros sentados ;
- rapidez – uma vez que estão mais próximo do porta a porta e não dependem de captação intermediária da demanda ;
- segurança – não obstante riscos de acidentes, como no sistema regular, os usuários são conhecidos entre si, diminuindo furtos e assaltos ;
- mais barato (Pereira, Julho/2000: 29).

Em suma, o transporte clandestino só existe porque há demanda. Esta ocorre porque o sistema regular deixou um nicho aberto pela falta de oferta quantitativa e qualitativa.

Um exemplo concreto que denota o espaço galgado de maneira altamente expressiva, num curto espaço de tempo, encontra-se lastreado nos resultados encontrados nas pesquisas realizadas em outubro de 1.994 e dezembro de 1.999, de iniciativa do Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros de Pernambuco – SETRANS-PE, cuja execução esteve a cargo da Associação Nacional dos Transportes Públicos. (ANTP).

Os trabalhos foram desenvolvidos sobre os veículos de pequeno porte (VPP), que atuam de forma irregular entre os municípios da Região Metropolitana de Recife (RMR). O objetivo

foi medir o volume de viagens, tamanho da frota e a quantidade aproximada de passageiros que cruzam os limites dos municípios da RMR. A comparação entre os resultados obtidos nas pesquisas indicam que o transporte irregular de passageiros na RMR cresceu de forma expressiva nos últimos cinco anos, em termos da frota empregada, ou no que se refere ao fluxo de veículos e aos volumes de passageiros transportados.

O volume de VPP entrando e saindo em Recife por dia cresceu 216% e 232% respectivamente, entre os anos assinalados (1994 e 1999). Os passageiros transportados no mesmo período cresceram, no geral, 178% entrando e 191% saindo. A estimativa de passageiros transportados por dia na região atingiu o total de 162.991, representando cerca de 19,4% da demanda diária (Cavalcante, julho/2000: 51).

Concluindo, resume-se as principais razões da origem e evolução do transporte irregular de passageiros intermunicipais em:

- abertura do mercado à importações.
- alta rentabilidade do negócio de transporte ilegal de passageiros, que não recolhe impostos, não paga encargos trabalhistas, já que de maneira geral, utiliza mão - de - obra sem registro e sem qualificação.
- agravamento da situação econômica do país, que levou ao crescimento do desemprego e conseqüentemente da informalidade na economia.
- apoio político, emprestado em boa parte das regiões, às associações dos transportes alternativos, o que acaba impedindo a ação legal contra o transporte clandestino (falta de fiscalização).
- perda de qualidade nos atendimentos prestados pelas empresas regulares, que se acomodaram na posição de únicos prestadores de serviços de transporte de passageiros (monopólio de linhas).
- busca, por parte do usuário, de serviços mais rápidos, cômodos e com itinerários mais flexíveis (Julião (20), 27/02/2000: 13).

IV . SISTEMA DE TRANSPORTES REGULAR X IRREGULAR.

1 . ASPECTOS GERAIS.

O Quadro 1 apresenta, em linhas gerais, os prós e contras de cada um dos segmentos do transporte de passageiros intermunicipais, regular e irregular. Partindo do mesmo, dar-se-a uma análise mais aprofundada sobre, segurança, mercado de trabalho, e perspectivas, entre outros.

QUADRO 1

ASPECTO	TRANSPORTE REGULAR	TRANSPORTE IRREGULAR
AGILIDADE	Trajetos fixos, determinados na concessão da linha	Possibilidade de flexibilidade
CONFORTO	Mais espaço	Espaço limitado
BENEFÍCIOS LEGAIS PARA O USUÁRIO	Cumprimento obrigatório	Não há garantias do cumprimento
CONSERVAÇÃO E MANUTENÇÃO	Estrutura regular de manutenção preventiva	Não possui retaguarda estruturada para manutenção
CUSTO PARA O PASSAGEIRO	Maior	Menor
REFLEXOS ECONÔMICOS	<ul style="list-style-type: none"> • Diminuição no número de empresas regulares • Queda na produção industrial de carrocerias de ônibus 	<ul style="list-style-type: none"> • Crescimento da categoria • Aumento de importações de VPP
FATURAMENTO	Tributado	Marginal
GERAÇÃO DIRETA DE EMPREGOS	Em média, 6 postos de trabalho diretos por cada ônibus	No máximo 2 postos de trabalho por veículo
ESTRUTURAÇÃO DO SETOR	Empresas regularmente constituídas e organizadas, sujeitas a normas regulamentares	Pessoas físicas, organizadas, sem regulamentação

FONTE: Quadro elaborado pelo autor

2. MODICIDADE DE TARIFA.

Resumidamente, os principais fatores pelos quais o clandestino pode oferecer preços mais baixos são:

- Veículos mal conservados
- Falta de manutenção preventiva
- Desobediência a legislação trabalhista e previdenciária
- Não reconhecimento de tributos

Pelo fato do transporte irregular não pagar imposto, em nenhum nível de competência, sua expansão gera grande sonegação fiscal, prejudicando os programas governamentais que dependem dos impostos arrecadados.

“Daí porque a ABRATI defende rigorosamente, o fortalecimento das entidades controladoras do setor ” enfatiza o presidente da ABRATI, Oscar Conte (Conte, 27/02/2000: 42).

3 . SEGURANÇA.

Praticando preços abaixo dos cobrados pelas empresas regulares, os clandestinos , concentram-se principalmente em linhas mais curtas, onde o passageiro, muitas vezes, não aquilata as desvantagens de sua escolha. Prevalece no setor, motoristas que se lançam no transporte de pessoas, sem qualquer preparo profissional ou precaução operacional. Mesmo que se tente compreender a situação de quem assim procede, não se pode esquecer que transportar vidas humanas, é bem diferente de transportar cargas (Conte, 27/02/2000).

No transporte de passageiros as empresas regulares compromissadas com a qualidade de serviço, investe recursos no treinamento e aperfeiçoamento profissional dos motoristas. Além disso se submetem ao rigor da legislação trabalhista, que limita a jornada de trabalho e o número de horas seguidas que o profissional pode passar ao volante. Por isso, o próprio

regulamento que disciplina o serviço obriga a troca de motorista em linhas longas, com o objetivo de maximizar a segurança dos usuários do sistema.

Os cuidados com a segurança incluem ainda o uso de tacógrafo e outros modernos aparelhos eletrônicos que monitoram toda a viagem. Em algumas situações, equipes próprias, nos pontos de parada inspecionam os itens de segurança dos veículos (*Idem*: 42).

No transportes clandestinos a preocupação preponderante, voltada a segurança dos passageiros, não tem a mesma prioridade, até por questão estrutural. Como o dono do veículo é quase sempre quem o conduz, mesmo em viagens longas, normalmente não existe troca de motorista, não se obedecendo aos limites obrigatórios para descanso.

De acordo com a Associação Brasileira de Transporte Rodoviários Intermunicipal, Interestadual e Internacional de Passageiros (ABRATI) o quadro que o transporte clandestino exhibe nas estradas do Brasil, são veículos sem manutenção, motorista despreparado, ausência total e absoluta de qualquer tipo de apoio nas estradas e elevado nível de acidentes com vítimas fatais (*Idem*: 42).

4 . ASPECTOS SÓCIOS ECONÔMICOS - EMPREGABILIDADE.

Quando os primeiros VPPs começaram a circular transportando passageiros ilegalmente no início dos anos 90, governos, empresários e trabalhadores não deram conta da amplitude da situação que estava surgindo.

Com exceção dos proprietários dos veículos de pequeno porte, todos os demais setores envolvidos no transporte de passageiros amargam perdas com o crescimento dos clandestinos. Os maiores prejudicados diretos com a informalidade são as empresas regulares, que viram sumir em uma década parcela significativa dos seus clientes (Julião (22), 27/02/2000: 20)..

Com a migração de passageiros para o transporte irregular, muitas empresas estão sendo levadas a cortar linhas, quando não, empresas menores estão sendo incorporadas pelas maiores e mais estruturadas, o que tem reflexo direto no nível de empregos gerados pelo setor.

Dados da Confederação Nacional de Trabalhadores em Transporte (CNTT) mostram que mais de cinquenta mil postos diretos de trabalho foram fechados somente em 1998, em razão da atuação do transporte irregular, englobando aí números do transporte coletivo urbano.

Enquanto assiste à deterioração do trânsito urbano o poder público convive ainda com evasão de receita gigantesca em seus cofres. Ao deixar de pagar impostos e contribuições sociais, os clandestinos impõem perdas milionárias aos governos federal, estaduais e municipais. O Ministério dos Transportes não possui dados sobre o assunto, mas estatísticas de empresas do setor apontam uma perda da arrecadação pública da ordem de quinhentos milhões de reais a cada ano (*Idem*: 21).

A avalanche de prejuízos causados pelo crescimento do transportes clandestinos no Brasil atinge também setores que a primeira vista, estão distantes da origem do problema. Ao lado de montadoras, fabricantes de peças, prestadores de serviços, revendedores de combustíveis, e as empresas de seguros engrossam a lista dos que sofrem com o aumento do transporte irregular.

Estimativas da Federação Nacional de Seguros (FENASEG) indicam que as empresas seguradoras têm registrado perdas que variam entre 30% e 40% de novas contratações de seguros por empresas transportadoras, em razão da diminuição do número de ônibus regulares em circulação.

Segundo o representante da FENASEG, Lúcio Marques, os passageiros de veículos não regulamentados não contam com a cobertura de seguro que possam lhes garantir indenizações no caso de acidentes. Além disso, cerca de oito milhões de veículos irregulares simplesmente não pagam o seguro obrigatório (Julião (22), 27/02/2000: 21).

A indústria de chassis de ônibus fechou 1999 com um recorde negativo. Entrará para história do setor como o único ano, em toda década de 90, em que a produção não alcançou a casa dos dez mil peças produzidas (gráfico 1). Paralelo a isso, observa-se no gráfico 2 um crescimento da frota de utilitários, notadamente a partir do ano de 1994.

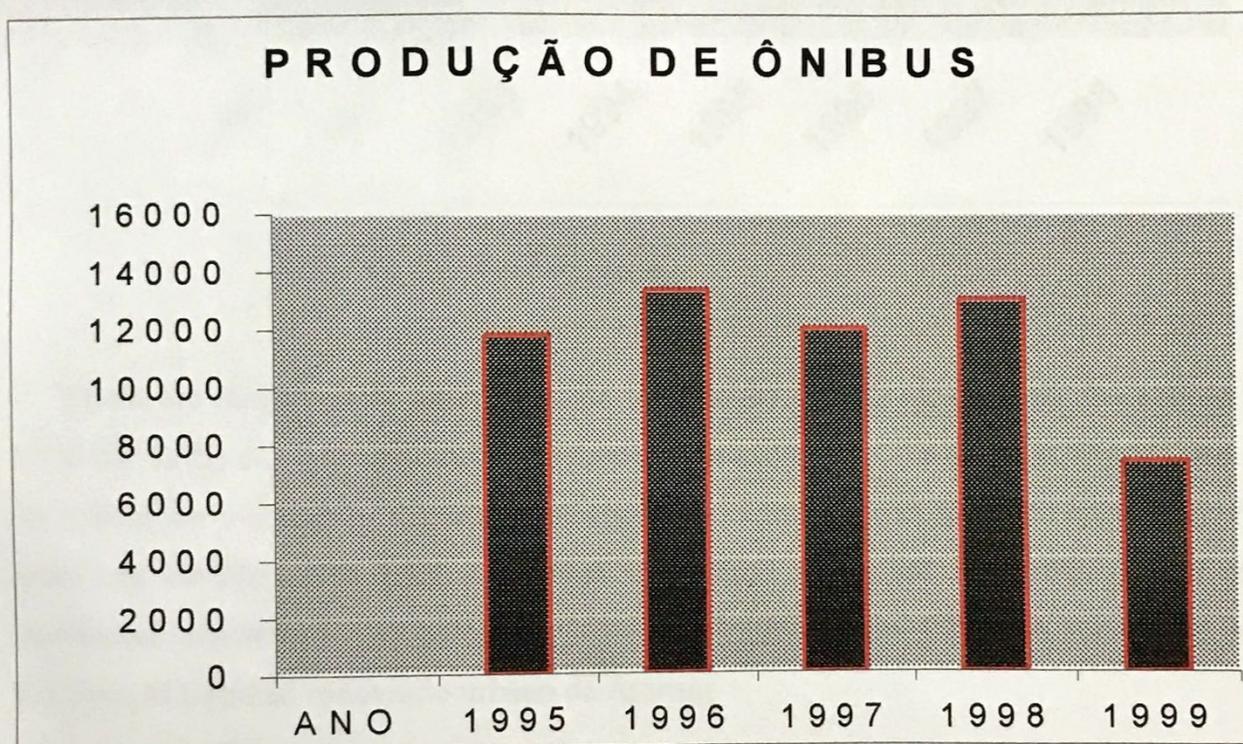
Números da Associação Nacional de Fabricantes de Carrocerias para Ônibus (FABUS), apontam uma queda na produção de 19,3 mil carrocerias em 1998 para menos de 11,5 mil no

ano de 1.999. Segundo cálculo do vice presidente da Fabus, Cláudio Nielsen, essa queda reflete uma redução de 180 milhões na arrecadação de impostos para o governo.

Depois de mais de cinquenta anos no mercado a empresas Caio, uma das associadas da Fabus, entrou em concordata, em parte por causa da concorrência desleal dos VPPs, afirma seu diretor-geral, Cláudio Regina.

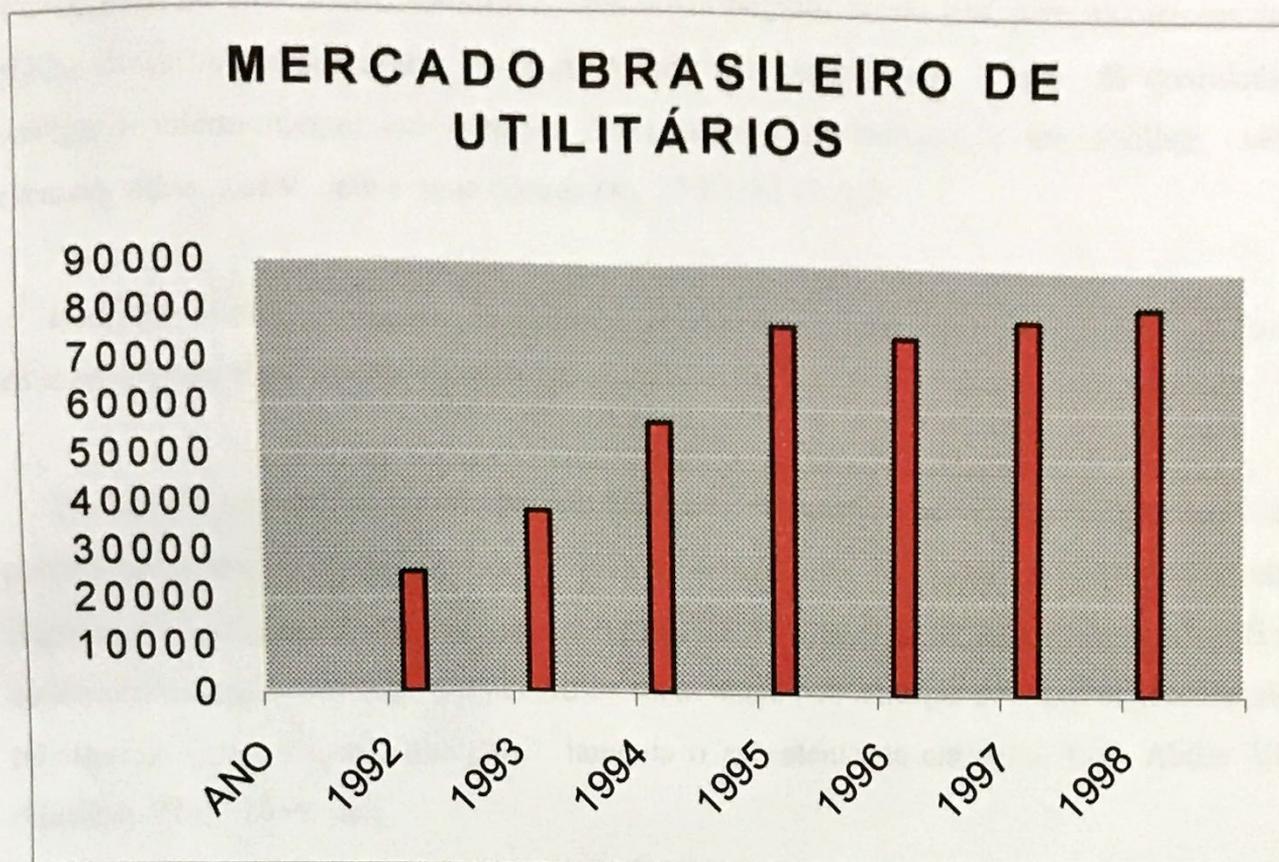
As dificuldades enfrentadas pelas fábricas atingem diretamente também os trabalhadores do setor. Dados fornecidos pela Fabus indicam que somente as cinco grandes empresas associadas demitiram mil e oitocentos empregados em 1999 (*Idem*: 21).

GRÁFICO 1



Fonte : Anuário NTU.1999-2000, pág. 35.

GRÁFICO 2



Fonte : Anuário NTU. 1999 - 2000, PÁG. 35.

Existe em Sergipe uma experiência de legalização de 120 topiqueiros. Ao assinar a lei 3.730 em 1996, o governador Albano Franco institucionalizou o transporte alternativo. A lei fez multiplicar o número de alternativos em todo o Estado, gerando novos clandestinos que dentre as manifestações para pressionar o governo a ampliar a quantidade de peruas legalizadas, cercaram a Assembléia Legislativa e bloquearam por três dias o acesso dos ônibus ao principal terminal rodoviário urbano de Aracaju.

Os efeitos do transporte informal no sistema de transporte de ônibus em Sergipe gerou uma redução de cerca dez mil postos de trabalho junto as companhias de ônibus entre 1995 e 2000, segundo o levantamento de Vanderley Pereira, diretor executivo da Bonfim, a maior companhia de ônibus sergipana. Afirma ainda que o governo deixou de arrecadar cerca de R\$ 100 milhões em tributos no período de cinco anos.

Por outro lado, a concorrência com os transportadores clandestinos motivou a empresa de ônibus São Pedro a colocar em circulação nas linhas de transporte intermunicipal, microônibus de vinte e dois assentos a uma tarifa popular de um real para municípios de até 30Km de distância da capital, Aracaju. Ganhou o usuário com o salto de qualidade no transporte intermunicipal em Sergipe. Além de ar-condicionado, o microônibus veio a oferecer vídeo, jornal, café e água (Braga (8), 27/02/2000: 38).

Laurinho Menezes dirigente da empresa São Pedro destaca também que cada veículo gera doze empregos, entre diretos e indiretos.

No Mato Grosso o Sindicato das Empresas de Transporte Rodoviários calcula que o setor perdeu quase um terço de sua receita para os irregulares, que com 250 peruas que atuam ilegalmente no transporte de passageiros representa 56% de frota de ônibus do estado. “É uma concorrência desleal porque esses veículos saem antes dos horários dos ônibus recolhendo os passageiros e não pagam impostos” lamenta o presidente da entidade, Luiz Abílio Vieira (Nicolau, 27/02/2000: 32).

5 . CONDIÇÕES ATUAIS - PERSPECTIVAS.

“Há quem diga que este fenômeno dos perueiros tem duração limite, algo em torno de 6 ou 7 anos”. A partir daí, se poderá recuperar o transporte de média e grande capacidade”. (Jurandir Fernandes – DENATRAN).

Depende dentre outras coisas de investimento na renovação de frota e melhoria da qualidade dos serviços prestados aos usuários de ônibus, como conforto, segurança, assiduidade e regularidade.

O Brasil com seus grandes empresários no setor de transporte, podem reverter a situação, evitando assim situações como as que encontramos em outros países da América Latina como México, Peru, Bolívia e Equador, onde o transporte informal praticamente destruiu o transporte oficial, tanto a nível urbano como interurbano. Vontade política é importante.

Papel preponderante dentro dessa perspectiva tem o governo fazendo com que a legislação seja cumprida.

Não adianta simplesmente dizer que amanhã não deve haver mais nenhuma informalidade no transporte de passageiros. Isso provocaria uma crise social muito forte, com seqüelas para a toda sociedade. É preciso fazer com que os envolvidos entendam que estão prestando um serviço público e por isso tem de estar subordinados às orientações do setor público e sua regulamentação.

Os atores do sistema de transporte irregular, com carros importados e alta do dólar podem não suportar manutenção dos veículos. É uma situação aliada dos empresários na recuperação do espaço perdido (Braga (6), 27/02/2000: 4).

Rubens Lessa de Carvalho presidente da Comissão de Transporte Clandestino da Associação Brasileira das Empresas de Transporte Rodoviário de Passageiros (ABRATI) alerta para riscos do desmonte do sistema regular de transporte no qual foram investidos R\$ 18 trilhões ao longo dos anos, a partir da década de 40, quando o transporte começou a se organizar no país (Lacerda (23), 27/02/2000: 8).

Alguns empresários acham que a forma de estender a bandeira branca é reservar aos veículos de pequeno porte atividades paralelas às dos regulares. Sobrariam para os alternativos o transporte de passageiros às margens do sistema onde concessionárias não chegam. Atividades como passeios turísticos e transporte escolar. Também absorção das peruas como um agregado do transporte público urbano, utilizando-os nas capilaridades do processo e não nas linhas troncos, nas viagens inter-bairros e não nos eixos para o centro. Curiosamente são opiniões de parcela do transporte regular, favoráveis a regulamentação dos serviços de veículos de pequeno porte (*Idem*: 10).

Do lado daqueles que divergem estão as sugestões por parte dos órgãos reguladores e fiscalizadores, empresas operadoras e entidades especiais, para resolver a questão dos veículos de pequeno porte (VPP). Incluem o tratamento político do problema, a intensificação da fiscalização, melhoria generalizada dos serviços formais (desde veículos diferenciados até melhoria nos parâmetros operacionais, adequando a oferta aos interesses dos usuários), foco no usuário como cliente, adotando práticas de gestão de qualidade, e o emprego do “marketing” positivo/negativo, dos serviços formais e informais respectivamente.

Alguns representantes do segmento regular do transporte de passageiros, acreditam que a operação dos clandestinos ultrapassou sua fase áurea, iniciando-se uma etapa de forte concorrência interna, perda de rentabilidade, agravamento das condições de tráfego e a segurança do transporte. Contrapondo-se a estes fatores, observa-se certa indecisão ou receio, por parte dos decisores governamentais, em aplicar as medidas legais existentes, para resolver a questão dos VPP (Cavalcante, julho/2000: 53).

MEDIDAS PROPOSTAS

Com base numa análise mais detalhada das informações obtidas com o presente trabalho de pesquisa, sugere-se a implementação de algumas medidas cujo conjunto tornar-se-á decisivo para a completa solução da questão dos clandestinos.

Essas medidas incluem dentre outras que certamente advirão de diferentes perspectivas de análise, as seguintes:

- melhoria generalizada dos serviços prestados, com readequação da oferta em termos espaciais, temporais e dos veículos empregados, diferenciando-os por nível de conforto e capacidade.
- Reduzir custos de tal forma que em conjunto com ganhos de eficácia obtidos da racionalização operacional, seja possível reduzir as tarifas de algumas linhas e/ou mantê-las nos níveis atuais, mesmo com a substancial melhoria do serviço prestado.
- Imaginar a possibilidade de estabelecer tarifas diferentes considerando dias e horários, equacionando as demandas.
- Viabilizar e encorajar, por meios políticos e financeiros, a fiscalização dos serviços existentes, por parte dos órgãos reguladores/fiscalizadores, com base na legislação vigente, uma vez ela se mostra suficiente para a coibição das práticas abusivas do transporte clandestino.
- Sugerir a estruturação e o financiamento junto aos órgãos pertinentes, de um banco de dados sobre a autuação das infrações cometidas pelos clandestinos, dando condições para que se acompanhe a tramitação dos autos correspondentes, agilizando o processo de penalização.

- Adotar empresarialmente os programas de qualidade indicados para o setor de transporte coletivo, a exemplo do que já ocorre com algumas empresas pelo país.
- Intensificar o desenvolvimento de programas de “marketing” negativo, que enfatizem os aspectos depreciativos dos serviços prestados pelos irregulares e de “marketing” positivo, ressaltando as virtudes do sistema formal, dentre os quais se podem destacar o compromisso com o serviço (nas madrugadas, nos domingos e feriados), a segurança, atendimento de idosos e deficientes, embarque e desembarque em terminais rodoviários dotados de infra-estrutura básica, a contribuição de impostos, etc.

Finalmente cabe um esforço todo especial, no sentido de conscientizar os legisladores e executivos governamentais quanto às reais conseqüências da expansão desenfreada dos serviços ofertados pelo sistema informal (*Idem*: 53).

V. O PAPEL DO GOVERNO.

É visto o descaso do poder público e falta de vontade política em algumas situações, em deter o crescimento do transporte informal. Todo ano de eleições – todo ano tem eleição, se tem medo de mexer com a categoria porque acha o governo que esta traz votos, o que é falácia.

O oportunismo político leva muitas vezes a não pensar na população. Quando há uma diferença política de partido em uma disputa entre governantes, há um duplo caminho. Faz-se uma benesse pensando num ganho político de curto prazo, como é a anistia de multa para perueiros ,que é o caso do Rio de Janeiro e tenta-se regulamentar um transporte que vai interferir em outra praça (Conte, 27/02/2000: 6).

Quando ao nível de governo estadual se dá anistia para multa ou se resolve regulamentar o transporte que penetra em cidades e se essas não estão de acordo, é um desrespeito à autonomia dos municípios. Porque esse transporte que atravessa esses municípios acaba gerando disputas internas. Pesquisa feita pela Confederação Nacional de Transporte (CNT) em março de 97, junto a empresários do sistema regular, estes cobram dos poderes constituídos, medidas no sentido de coibirem a atuação dos clandestinos . Sugerem dentre algumas medidas :

a) Relacionadas com a fiscalização/repressão :	%
- Proibição/ apreensão de veículos;	22,5
- Maior fiscalização;	18,6
- Punições mais severas;	14,7
- Aplicação de multas pesadas;	11,6
- Outras respostas.	3,2
b) Relacionadas com regulamentação :	%
- Legalizar, obrigando a pagar impostos;	6,2
- Fazer exigências iguais às das legalizadas.	3,1

c) Outras :	%
- Não regularizar clandestinos;	2,3
- Campanha mostrando a incapacidade de operação dos clandestinos;	1,6
- Campanha incentivando denúncias contra os irregulares;	1,6
- Outras respostas.	14,6

(Julião (20), 27/02/2000: 12).

Em resposta aos anseios dos empresários do setor, Eliseu Padilha, Ministro dos Transportes, em dezembro de 1999, no fórum promovido pelo jornal do Brasil sobre transporte clandestino, admitiu a incapacidade de fiscalização do Estado. Elencou uma série de providências no âmbito federal a serem tomadas, visando combater o transporte clandestinos dentre elas:

- Convênios entre o ministério dos Transportes e a Polícia Federal e Polícia Rodoviária para controlar as ações das empresas de transporte interestaduais e intermunicipais de passageiros que não tenham autorização para funcionar.
- Criação de um serviço de telefones 0800 para receber denúncias sobre a autuação de “empresas” ilegais.
- Criação da Agência Nacional de Transporte (ANT) que dentre outros objetivos será um dos instrumentos a fortalecer os controles sobre a atividade clandestina.

O ministro aposta na participação e ajuda dos usuários como única forma que o executivo tem de assegurar que mais de duas mil linhas que operam hoje no país sejam monitoradas. “A conscientização da população é fundamental para que se consiga algum resultado” acredita o Ministro dos Transportes Eliseu Padilha (Lacerda (23), 27/02/2000: 14). Observa-se que o ministro não obteve sucesso em sua empreitada até o presente momento.

VI . OS ALTERNATIVOS NO ESTADO DO CEARÁ.

1 . ORIGEM E EVOLUÇÃO.

As razões do surgimento do transporte rodoviário clandestino no Estado do Ceará, no modelo em que se encontra, não difere das constatadas no restante do país, já anteriormente expostas. Consiste basicamente em demanda não atendida, mercado de trabalho reprimido (desemprego), facilidade de importação e financiamento dos VPP e insatisfação dos usuários com o nível de qualidade dos serviços prestados pelo sistema formal.

Sua atuação começou a ser sentida de forma mais consistente e incômoda para os empresários, a partir do início dos anos 90.

Chama a atenção a maneira como o setor tem evoluído através dos anos e a fatia de mercado por ele ocupado atualmente.

1 . 1. ATUAL DIVISÃO DO MERCADO.

De acordo com a Secretaria de Infraestrutura do Estado -SEINFRA, atualmente, um milhão de passageiros do interior do Estado utilizam os transportes alternativos anualmente, e na região metropolitana, esse número é de quatrocentos mil. O sistema formal transporta um milhão e duzentos e cinqüenta mil passageiros no interior, enquanto na região Metropolitana de Fortaleza (RMF), esse número atinge três milhões de passageiros.

TABELA 1

CEARÁ

Transporte Rodoviário de Passageiros: Divisão de Mercado

Período : 2001

Milhões Usuários / Ano

REGIÃO	TRANSPORTE				TOTAL	
	REGULAR		IRREGULAR		PASSAGEIROS	%
	PASSAGEIROS	%	PASSAGEIROS	%		
INTERIOR	1.250	56	1.000	44	2.250	100
METROPOLITANA DE FORTALEZA	3.000	88	400	12	3.400	100
TOTAL	4.250	75	1.400	25	5650	100

Fonte : Jornal Diário do Nordeste, Cad. Cidade, 13 de janeiro de 2001.

Dados trabalhados pelo autor.

Existem institucionalizados por todo o Estado diversas paradas de embarque de usuários, não reconhecidas oficialmente. O decreto estadual 24.725/97 que aprova o regulamento geral dos terminais rodoviários, em seu artigo 29 diz que “somente será permitida a parada dos ônibus nas áreas pré-determinadas na plataforma de embarque e desembarque”.

Em total afronta a legislação, via de regra os empresários embarcam seus passageiros nessas paradas, bem como em qualquer outro local, onde o usuário acena para o veículo. A principal alegação consiste em que, se assim não for o transporte clandestino aumenta ainda mais sua participação no mercado. Constata-se neste relato a ausência da ação fiscalizadora do órgão competente.

Foram identificados e foi desenvolvido pela empresa SOCICAM Administração Projetos e Representações Ltda, empresa administradora dos terminais rodoviários de Fortaleza, um trabalho de pesquisa junto a cinco principais locais de parada existentes na RMF, no período de 13/02/01 a 26/03/01, diariamente, no horário de 07:00 às 19:00 horas (ANEXO 1 a 5). O objetivo foi constatar a dimensão da evasão do público dos terminais rodoviários, e a proporção clandestino versus regular no embarque de usuários nesses pontos.

Três desses pontos estão localizados no sentido leste da RMF (Messejana-anexo 6) e dois no sentido oeste (Antônio Bezerra-anexo 7).

São eles :

- a) Ponto da lagoa na Av. Frei Cirilo nas imediações da lagoa de Messejana (anexo 1).
- b) Ponto do Posto na Av. Padre Pedro de Alencar, esquina com a RUA Eduardo Porto em Messejana (anexo 2).
- c) Ponto Tabajara na Av. Padre Pedro de Alecar, aproximadamente 100 metros à frente da parada do Posto (anexo 3).
- d) Ponto Otávio Bonfim, na Av. Bezerra de Menezes próximo ao cruzamento da linha férrea (anexo 4).
- e) Ponto do Viaduto, localizado na Av. Mister Hull próximo ao terminal de ônibus urbano (anexo 5).

Nos locais mencionados algumas empresas mantêm inclusive bilheterias para venda de passagens.

Os números encontrados estão condensados na tabelas 2, 3 e 4 e ilustrado nos gráficos 3 e 4 adiante.

TABELA 2

FORTALEZA : Embarques em Paradas Irregulares

Período : 13/02/01 A 26/03/01

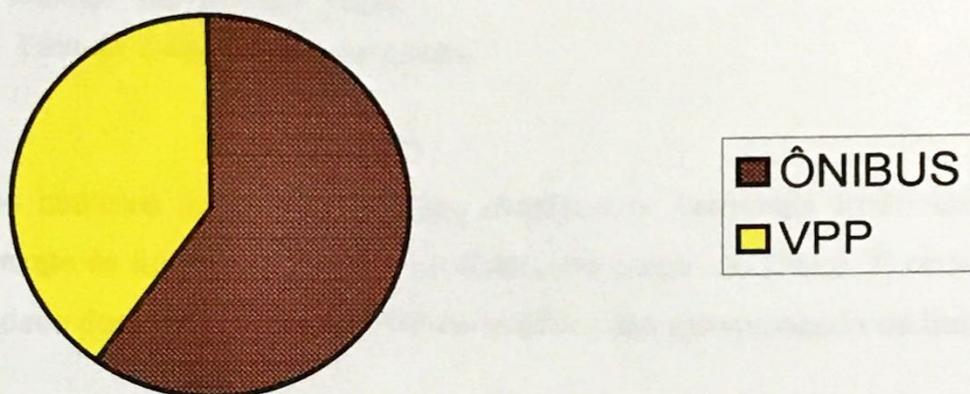
Média Diária de Passageiros

PONTO	TRANSPORTE REGULAR		TRANSPORTE IRREGULAR		TOTAL
	EMBARQUES	%	EMBARQUES	%	
A	140	73	51	27	191
B	159	49	164	51	323
C	123	81	29	19	152
D	297	64	164	36	461
E	208	49	219	51	427
TOTAIS	927	60	627	40	1.554

FONTE : SOCICAM Dados trabalhos pelo autor.

Quis a empresa com a presente pesquisa, suscitar um debate acerca do assunto junto aos empresários e ao Departamento de Edificações Rodovias e Transportes - DERT, visto que ela está com o seu resultado econômico financeiro diretamente prejudicado, pois sua maior fonte de receita é a taxa de embarque, paga pelos usuários do sistema nos terminais rodoviários por ela administrados.

GRÁFICO 3



FONTE: Tabela 2. VPP - veículos de pequeno porte.

Observa-se que nas paradas B e E os veículos do sistema informal de transporte superam os embarques efetuados pelos ônibus.

Quando comparados os números, com os embarques ocorridos nos Terminais Rodoviários homologados pelo governo encontra-se a situação apresentada na tabela 3, gráfico 4, onde o embarque fora dos terminais rodoviários atinge 28% do total de passageiros.

TABELA 3**FORTALEZA : Embarques Paradas X Rodoviárias**

Período : 13/02/01 a 26/03/01

Média diária de Passageiros

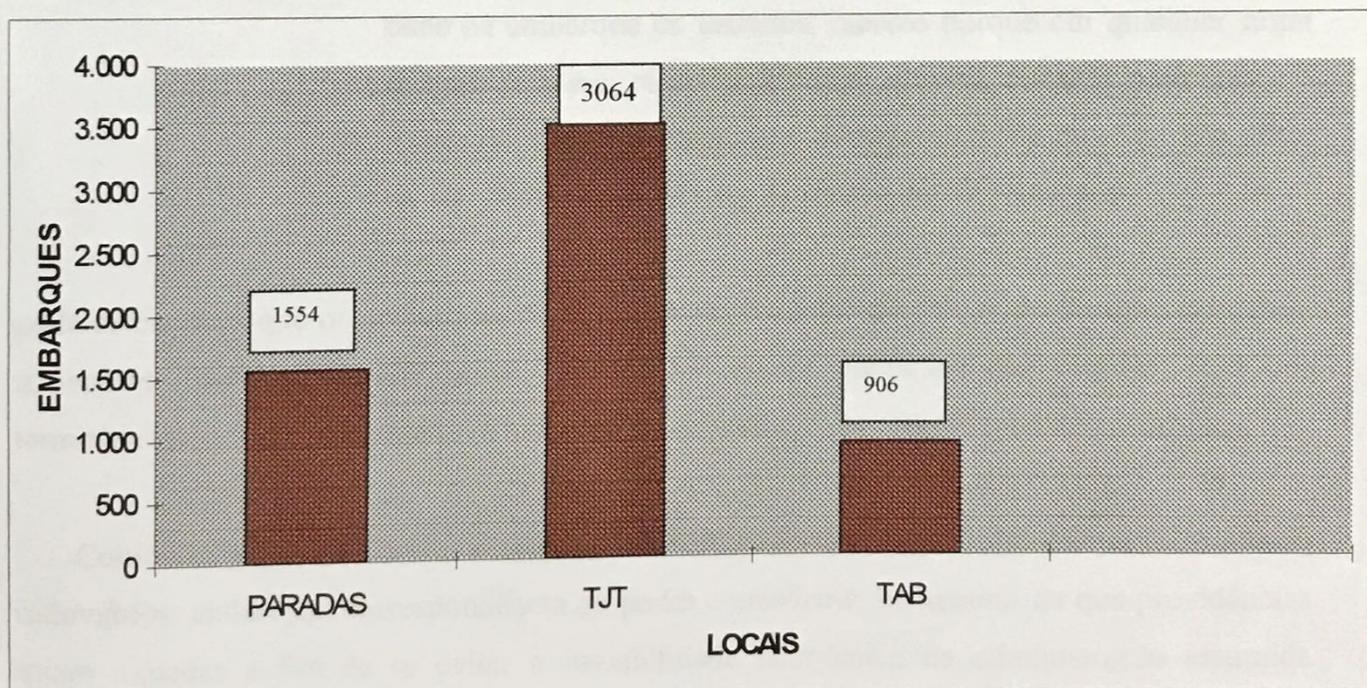
LOCAL	USUÁRIOS	%
PARADAS	1.554	28,13
TJT	3.064	55,47
TAB	906	16,40
TOTAL	5.524	100

Fonte : SOCICAM. Dados trabalhos pelo autor

TJT – Terminal Rodoviário João Thomé

TAB – Terminal Rodoviário Antônio Bezerra

Ressalte-se que os números de embarques considerados nos Terminais Rodoviários, dizem respeito tão somente às linhas intermunicipais dentro do estado do Ceará. É onde se encontra a quase totalidade dos embarques dos VPP em análise, não ultrapassando os limites do estado.

GRÁFICO 4

FONTE : Tabela 3.

Considerando os embarques efetuados apenas nas paradas D e E, lado oeste da cidade, com os embarques ocorridos no Terminal de Antônio Bezerra (Tabela 4), o resultado é ainda mais expressivo, observando-se quase que uma igualdade. Vale ressaltar que o público atingido pelas duas opções de embarque é o mesmo.

TABELA 4

Fortaleza : Embarques Pontos D e E X TAB

Período : 13/02/01 a 26/03/01

Média Diária de Passageiros

LOCAL	EMBARQUES	%
PONTO D e E	888	49,5
TAB	906	50,5
TOTAL	1.794	100

Fonte: SOCICAM Dados trabalhados pelo autor

Concluindo a análise dos dados, e considerando :

- 1) Que o levantamento não contemplou todos os horários do dia.
- 2) Que o levantamento não atingiu todos os locais fora das rodoviárias onde há embarque de usuários, mesmo porque em qualquer lugar de onde se acena, os veículos param, e ainda, considerando que
- 3) Existe um ponto de embarque da empresa de ônibus São Benedito, na Av. Domingos Olímpio, de intensa movimentação,

pode-se estimar que os embarques de passageiros efetuados na cidade de Fortaleza, seja em transporte irregular, ou em ônibus do sistema regular efetuados nas paradas, fora dos terminais rodoviários, representam uma parcela expressiva do volume total de embarques.

Colocado nessa realidade a empresa SOCICAM, administradora dos dois terminais rodoviários, endereçou correspondência ao poder concedente, no sentido de que providências sejam tomadas a fim de se evitar a inviabilidade econômica da administração assumida (anexo 8).

1.2. EVOLUÇÃO DOS NÚMEROS NO SISTEMA REGULAR.

Um dos parâmetros utilizados para identificação do fluxo e migração de usuários do transporte rodoviário regular para o mercado clandestino, é a estatística de embarques no Terminal Rodoviário João Thomé, em Fortaleza, o maior e mais importante do Estado.

Números obtidos junto ao Departamento de Edificações, Rodovias, Transporte – DERT e a SOCICAM Administração Projetos e Representação Ltda., empresa administradora do referido Terminal, sugere que anualmente cresce a transferência de usuários do sistema regular de transporte para os irregulares.

Entre 1994 e 2000 houve uma queda no movimento de embarque na aludida rodoviária, registrando uma redução de 32 % no período. É interessante notar que essa ocorrência, coincide com a abertura do mercado externo às importações, especialmente dos VPP, e a fase de maior alavancagem e proliferação do transporte irregular de passageiros. Os dados são ainda mais preocupantes quando analisamos o período limitado entre os anos de 1.995 e 2.000. Neste caso, a redução de embarques no Terminal Rodoviário João Tomé, chega a 47,8%.

Os números expostos na tabela 5, fundamentam os percentuais acima relatados.

TABELA 5

Fortaleza

Terminal Rodoviário João Tomé
Embarques de passageiros de 1994 a 2000

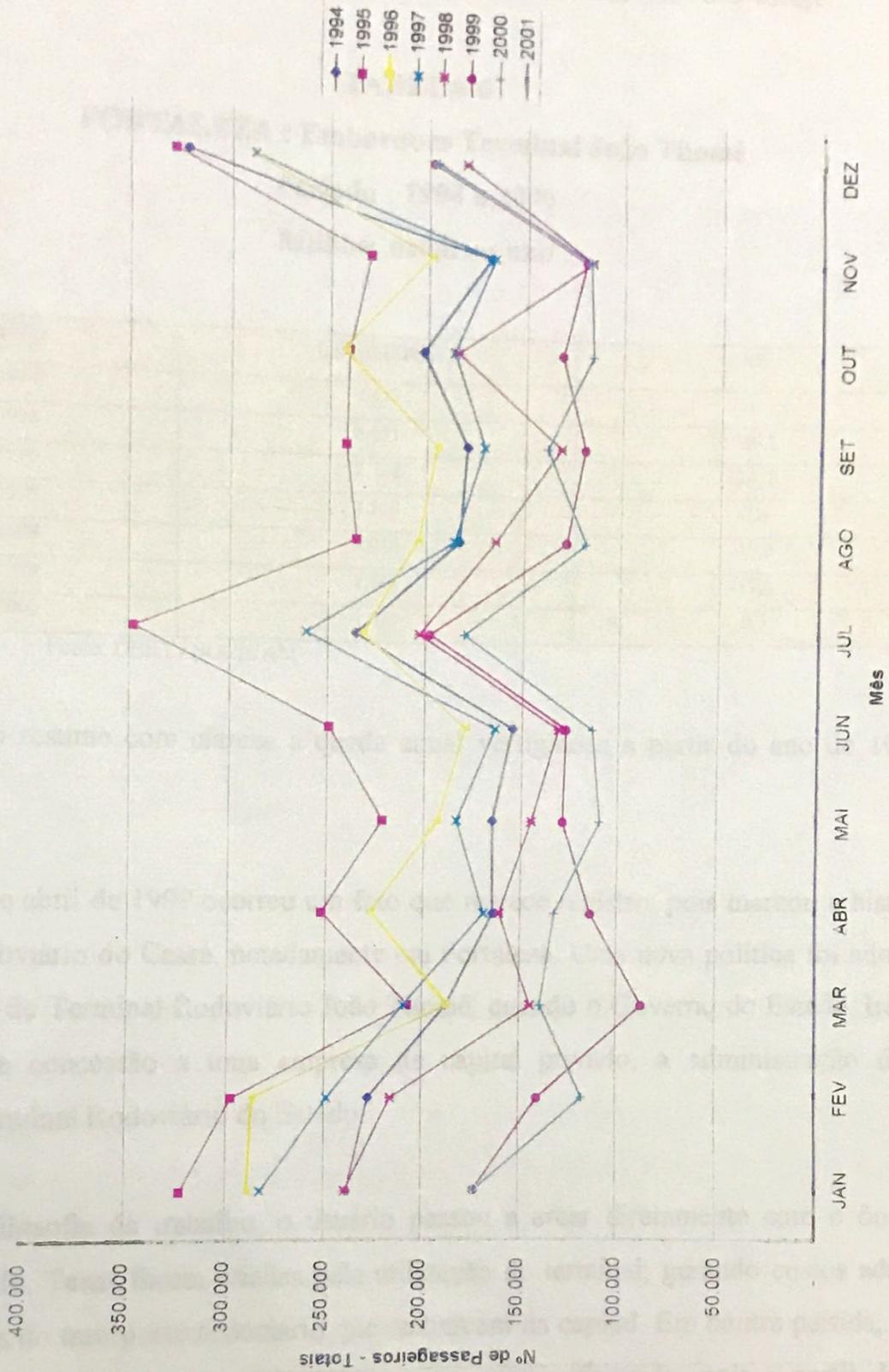
MÊS	1994						1995						1996						1997					
	ESTADUAL	FEDERAL	TOTAL	SAZONALIDADE 84/93 %	ESTADUAL	FEDERAL	TOTAL	SAZONALIDADE 66/96 %	ESTADUAL	FEDERAL	TOTAL	SAZONALIDADE 60/96 %	ESTADUAL	FEDERAL	TOTAL	SAZONALIDADE 60/96 %	ESTADUAL	FEDERAL	TOTAL	SAZONALIDADE 67/98 %				
JAN	160.609	77.775	238.384	0,00	233.381	89.085	322.466	0,00	206.824	82.308	289.132	0,00	194.699	87.862	282.561	0,00	194.699	87.862	282.561	0,00	(2,28)			
FEV	156.048	71.269	227.317	95,36%	232.161	65.199	297.360	30,81	218.395	68.599	286.994	99,26%	194.036	54.639	248.675	103,98%	194.036	54.639	248.675	103,98%	(13,35)			
MAR	142.584	45.297	187.881	78,81%	156.991	50.419	207.310	10,34	143.856	43.918	187.774	64,94%	164.065	45.728	209.793	87,72%	164.065	45.728	209.793	87,72%	11,73			
ABR	126.134	38.182	164.316	68,93%	204.234	47.745	251.979	78,14%	181.511	45.217	226.728	78,42%	129.881	39.424	169.305	70,79%	129.881	39.424	169.305	70,79%	(25,33)			
MAI	129.182	35.992	165.174	69,29%	175.117	45.995	221.112	68,57%	150.436	42.858	193.294	66,85%	142.673	40.947	183.620	76,78%	142.673	40.947	183.620	76,78%	(5,00)			
JUN	121.495	33.346	154.841	64,95%	198.273	50.655	248.928	77,20%	135.443	43.584	179.027	81,92%	123.744	40.553	164.297	68,70%	123.744	40.553	164.297	68,70%	(8,23)			
JUL	177.901	57.711	235.612	98,84%	266.596	81.043	347.639	107,81%	162.849	68.916	231.765	80,16%	194.770	66.560	261.330	109,27%	194.770	66.560	261.330	109,27%	12,76			
AGO	140.238	42.750	182.988	76,76%	185.676	46.550	232.226	73,07%	151.925	49.352	201.277	70,41%	138.975	46.714	185.689	77,64%	138.975	46.714	185.689	77,64%	(8,79)			
SET	173.328	36.153	209.481	75,29%	194.922	46.550	241.472	74,88%	151.925	49.352	201.277	70,41%	138.975	46.714	185.689	77,64%	138.975	46.714	185.689	77,64%	(11,98)			
OUT	171.443	30.729	202.172	84,81%	190.617	49.491	240.108	74,46%	195.397	46.980	242.377	83,83%	144.202	42.745	186.947	78,17%	144.202	42.745	186.947	78,17%	(22,87)			
NOV	135.025	33.703	168.728	70,78%	173.369	55.821	229.210	71,08%	156.879	41.260	198.139	88,53%	127.617	39.533	167.150	68,89%	127.617	39.533	167.150	68,89%	(15,64)			
DEZ	245.593	76.059	321.652	134,93%	263.766	63.745	327.511	101,56%	227.024	61.374	288.398	99,75%	227.024	61.374	288.398	120,59%	227.024	61.374	288.398	120,59%	0,00			
TOTAL	1.849.580	578.966	2.428.546		2.475.023	695.705	3.170.728		2.084.786	636.945	2.721.631		1.915.764	603.138	2.518.902		1.915.764	603.138	2.518.902		(7,45)			
MEDIA	154.132	48.247	202.379		206.252	57.975	264.227		173.732	53.070	226.803		159.847	50.262	209.909		159.847	50.262	209.909		(7,45)			

MÊS	1998						1999						2000					
	ESTADUAL	FEDERAL	TOTAL	SAZONALIDADE 98/97 %	ESTADUAL	FEDERAL	TOTAL	SAZONALIDADE 68/98 %	ESTADUAL	FEDERAL	TOTAL	SAZONALIDADE 68/98 %	ESTADUAL	FEDERAL	TOTAL	SAZONALIDADE 98/98 %		
JAN	175.493	63.662	239.155	0,00	119.979	52.804	172.783	0,00	123.470	49.547	173.017	0,14	123.470	49.547	173.017	0,14		
FEV	167.620	48.111	215.731	90,21%	100.088	40.436	140.524	81,33%	82.537	34.978	117.515	67,92%	82.537	34.978	117.515	67,92%		
MAR	112.231	32.181	144.412	60,38%	59.601	27.255	86.856	50,27%	112.132	27.588	139.720	80,76%	112.132	27.588	139.720	80,76%		
ABR	129.082	31.527	160.609	67,16%	89.932	23.575	113.507	65,69%	103.192	29.464	132.656	76,67%	103.192	29.464	132.656	76,67%		
MAI	111.974	32.733	144.707	60,51%	99.521	29.093	128.614	74,44%	83.129	26.367	109.496	63,29%	83.129	26.367	109.496	63,29%		
JUN	99.138	31.958	131.096	54,82%	95.696	31.305	127.001	73,50%	83.198	30.512	113.710	65,72%	83.198	30.512	113.710	65,72%		
JUL	152.105	50.496	202.601	84,72%	149.167	48.193	197.360	114,22%	133.458	46.940	180.398	104,27%	133.458	46.940	180.398	104,27%		
AGO	127.617	36.902	164.519	68,79%	97.104	31.120	128.224	74,21%	87.823	30.462	118.285	68,37%	87.823	30.462	118.285	68,37%		
SET	99.501	32.010	131.511	54,99%	89.932	28.869	118.801	68,76%	108.988	30.304	139.272	80,50%	108.988	30.304	139.272	80,50%		
OUT	147.378	37.259	184.637	77,20%	100.314	31.030	131.344	76,02%	86.498	29.313	115.811	66,94%	86.498	29.313	115.811	66,94%		
NOV	86.378	30.065	116.443	48,69%	87.327	31.953	119.280	69,03%	85.177	32.526	117.703	68,03%	85.177	32.526	117.703	68,03%		
DEZ	138.132	42.702	180.834	75,61%	147.265	50.105	197.370	114,23%	143.144	52.407	195.551	113,02%	143.144	52.407	195.551	113,02%		
TOTAL	1.546.649	426.904	2.016.255		1.235.926	425.738	1.661.664		1.232.726	420.408	1.653.134		1.232.726	420.408	1.653.134			
MEDIA	128.887	35.575	168.021		102.984	35.478	138.472		102.727	35.034	137.761		102.727	35.034	137.761			

Fonte: DERT/SOCICAM

GRÁFICO 5

Fortaleza
Terminal Rodoviário João Tomé
Embarques de passageiros de 1994 a 2000



Fonte: DERT/SOCICAM

É interessante observar, a sazonalidade no trânsito de usuários nos meses de dezembro, janeiro, fevereiro e julho, constatada na tabela 5. Demonstra a forte tendência turística do Estado do Ceará. É patente e são claramente caracterizados meses de “alta estação”.

TABELA 6
FORTALEZA : Embarques Terminal João Thomé
Período : 1994 a 2000
Milhões usuários ano

ANO	USUÁRIOS	%
1994	2.429	-
1995	3.171	+30,5
1996	2.722	-14,2
1997	2.519	-7,4
1998	2.016	-19,9
1999	1.661	-17,6
2000	1.653	-0,5

Fonte: DERT / SOCICAM

A tabela 6 resume com clareza a queda anual vertiginosa a partir do ano de 1995, até 1999.

No mês de abril de 1999 ocorreu um fato que merece registro, pois marcou a história do transporte rodoviário do Ceará, notadamente em Fortaleza. Uma nova política foi adotada na administração do Terminal Rodoviário João Thomé, quando o Governo do Estado, transferiu em regime de concessão a uma empresa de capital privado, a administração do mais importante Terminal Rodoviário do Estado.

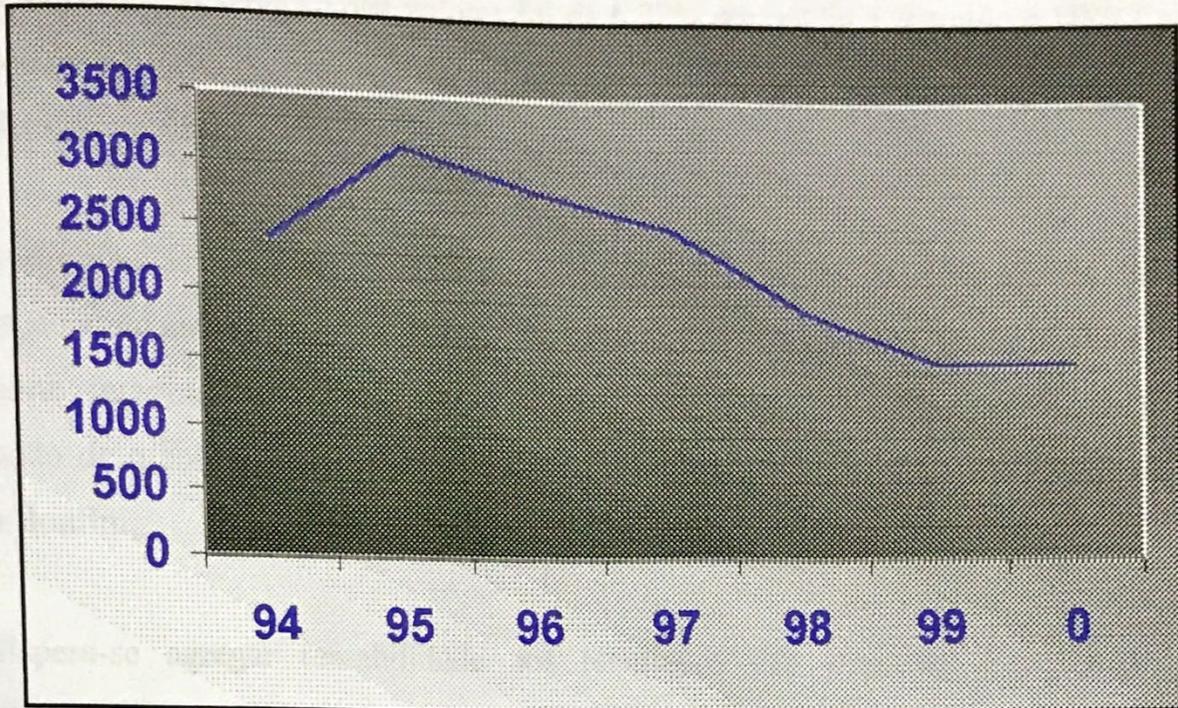
Na nova filosofia de trabalho, o usuário passou a arcar diretamente com o ônus pelo serviço recebido. Taxas foram criadas pela utilização do terminal, gerando custos adicionais aos passageiros do transporte rodoviário que embarcam na capital. Em contra partida, serviço de qualidade é exigido e a princípio parece estar sendo oferecido, pois a partir de então observa-se uma estagnação na espiral descendente de embarques, inobstante, custos adicionais.

GRÁFICO 6

FORTALEZA : Embarques Terminal João Thomé

Período : 1994 a 2000

Milhões usuários ano



Fonte: DERT / SOCICAM

Como parte do Contrato de Concessão, obriga-se a concessionária, além de realizar várias benfeitorias no Terminal Rodoviário João Thomé, edificar um novo Terminal Rodoviário na zona oeste da capital, mais precisamente no bairro Antônio Bezerra, no sentido de absorver o movimento de embarques intermunicipais, daquela região da cidade. Compromisso concluído em dezembro de 2000 com a inauguração, pelo governador do Estado, Tasso Jereissati, do Terminal Rodoviário Antônio Bezerra..

2 . INCENTIVO AO SISTEMA REGULAR.

Através da sanção, pelo governador do Estado do Ceará, da lei 13.076, a partir de 01/05/01 as tarifas dos transportes coletivos intermunicipais de passageiros tiveram seus preços reduzidos. A redução dos valores foi de 6,22% em média e segundo o DERT a medida beneficiará em torno de um milhão e duzentos mil pessoas por mês, transportadas por uma frota de 550 veículos.

A diminuição do valor das tarifas decorreu da decisão do governo de favorecer a população mudando a carga tributária incidente sobre a planilha tarifária do sistema de transporte intermunicipal, com a redução do ICMS. “Isso faz parte do esforço do governo do estado de oferecer um melhor serviço à população”, disse o superintendente do DERT, Lúcio Bonfim.

Espera-se agregar rentabilidade aos resultados das empresas e reciprocidade em investimentos como em renovação das frotas, já consideradas boas pelo DERT, em comparação a outros estados brasileiros. Segundo estudos do DERT, a idade média da frota de ônibus intermunicipais do país está em torno de 8 anos, enquanto que no Ceará é de 6,5 anos. Em 1990, a idade média da frota no Ceará era 10,45 anos.

O governo do estado ainda tem desenvolvido um programa de construção de terminais rodoviários com o objetivo de garantir mais conforto e segurança aos usuários do sistema regular. Nos últimos seis anos foram construídos doze terminais rodoviários em municípios do interior, que apresentam as maiores demandas, de acordo com Lúcio Bonfim, além do Terminal Antônio Bezerra em Fortaleza (Nicolau, 01/05/2001: 01).

3 . REGULARIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO.

3 . 1 . ARGUMENTAÇÃO BÁSICA.

Alguns políticos de partidos diversos, tem defendido a regularização do transporte alternativo, sob o argumento de defesa do direito ao trabalho e à sobrevivência, especialmente em época de desemprego generalizado. Pensamento inclusive partilhado pelo juiz Benedito Helder Afonso Ibiapina, da primeira vara da Fazenda Pública. Através de liminar concedida pelo juiz, fundamentado ao artigo 5º, inciso XIII, da Constituição Federal, que estabelece, “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”, trinta e dois motoristas do transporte alternativo do interior do Estado, vinculados a Cooperativa de Transporte Alternativos (COTRAVEL), tiveram o direito de circulação intermunicipal, a partir de 07/05/01, assegurados, em sistema de fretamento (Saraiva, 07/05/2001:9).

Os críticos da regularização procuraram demonstrar que a atividade, se garante a sobrevivência de algumas centenas de pessoas, provoca o desemprego de outros milhares, em razão da concorrência predatória estabelecida com o transporte regular. A redução do número de passageiros deste, tem como consequência direta a eliminação de postos de trabalho neste segmento, e indireta, na cadeia produtiva nele atrelado.

Técnicos da área de transporte, na maioria, condenam a atividade dos topiqueiros, pela sua inadequação a um serviço essencial. Alguns imaginam limitá-la ao âmbito periférico, auxiliar ou alimentador do sistema regulamentado urbano.

Imediatamente após um processo de regularização de um conjunto finito de ex-clandestinos, os beneficiados por esse processo passam a exigir o fechamento do mercado para os demais clandestinos, como pode ser constatado pela experiência da legalização de 320 veículos de pequeno porte no transporte urbano de Fortaleza.

A regulamentação de um primeiro grupo de clandestinos, representa uma abertura desregulamentadora do serviço de transporte, ou seja, incita imediatamente outros clandestinos à iniciação fraudulenta de suas atividades no vácuo dos favorecidos. *“Esse processo não termina nunca de acordo com a experiência internacional”* (Pires, julho/2000: 113). A constante abertura para novos clandestinos, agora “regularizados”, sucedem-se outros clandestinos, provocando uma super oferta de transporte.

3.1.1. DESREGULAMENTAÇÃO.

Há quem defenda e aponte para a teoria da lei da oferta e procura, segundo a qual o mercado se auto-regula e põe todas as coisas em seu devido lugar, melhorando a qualidade, auto limitando a oferta, satisfazendo a demanda e cobrando o preço justo pelo serviço.

Quanto a isso, o que se verifica ao longo da história há mais de três décadas de informalidade no transporte latino-americano, é que a quebra das regras governamentais, em primeiro lugar pelos clandestinos e depois, pelo próprio governo, não conduziu, absolutamente, ao liberalismo de mercado pretendido pelas teses desregulamentadoras.

A experiência vivida hoje no Estado do Ceará, relatada no transcorrer do presente capítulo, comprova como sendo ilusória a tese de que o mercado de transporte rodoviário é capaz de se auto equilibrar, como se pudesse ser regulado pelas ditas leis de oferta e procura..

Contrário a regulamentação encontram-se os empresários representados pelo Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo Intermunicipal e Interestadual do Ceará (SINTERÔNIBUS) onde estão registrados 579 veículos de 28 empresas de ônibus regulares. Alegam não haver demanda para novas linhas, além de existir muitas inviáveis economicamente, e apontam vários fatores que levariam o setor ao desastre da desregulamentação :

1º O Clandestino prefere as linhas curtas e deixa de atender às mais distantes e trechos acidentados.

2º Concentra suas atividades onde a demanda é maior e mais intensa.

3º Não atende aqueles que por lei, têm direito ao transporte gratuito, garantido pelo subsídio cruzado, baseados nos preços pagos pelos demais usuários e pelos subsídios diretos do poder público.

4º Suprime o atendimento nas linhas menos rentáveis nos horários de pique e alta demanda geral.

5º Muda de itinerários a bel-prazer, atendendo a pedidos de passageiros, corta caminho, toma atalho, na ânsia de lucro rápido.

6º Na competição por mais lucros e viagens, excede lotação.

7º Os veículos não sofrem reparos e revisões mecânicas e muitos trafegam no limite de sua condição e segurança.

8º Emprega pessoas inabilitadas para a condução dos veículos, além de menores (Nicolau, 17/04/2001: 5).

3.2. LEI ESTADUAL 13.094.

A iniciativa de regulamentação do transporte rodoviário intermunicipal de passageiro no Ceará, deu-se quando o governo do Estado sancionou a lei 13.094 de 12/01/2001, regulamentada pelo decreto n.º 26.103 da mesma data.

Não se sabe, porém, se essa alternativa de regularização será bem sucedida. Aguarda-se edital de licitação para concessão ou permissão de exploração do serviço regular. Vale lembrar que a permissão é o instituto de delegação de serviço a pessoa física, enquanto que concessão só pode ser dada a pessoa jurídica.

A licitação provavelmente será questionada por todos uma vez que a quantidade de vagas posta em licitação é considerada pequena pelos prestadores do serviço que permanecerão clandestinos e grande demais pelos trabalhadores e pelas empresas do sistema legal. Além do que, questiona-se a capacidade técnica daqueles a princípio aprovados pela licitação, em cumprir e se submeter às exigências dos dispositivos legais que regulamentam o setor e a absorção do ônus que deles decorrem.

Uma das novidades que a lei 13.094/2001 trouxe, diz respeito a divisão de atribuições no setor, até então, organizado, dirigido, delegado e controlado pelo Departamento de Edificações, Rodovias e Transportes-DERT. Agora, de acordo com o decreto 26.103 art. 109,

§2º, “caberá ao DERT exercer as atribuições relativas ao planejamento do sistema de transporte Rodoviário Intermunicipal e à execução de obras nas rodovias federais, estaduais e municipais integrantes do sistema viário do Estado do Ceará”.

O artigo 17 do mesmo decreto afirma:

“Compete ao Estado do Ceará explorar diretamente ou mediante concessão ou permissão os serviços regulares de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros, no âmbito de sua jurisdição, sempre através da licitação...”

§ 1º “Caberá à Agencia Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado Ceará – ARCE, fiscalizar o cumprimento da Lei estadual n.º 13.094, de 12 de janeiro de 2001, bem como, regular sua observância por meio da expedição de portaria e resoluções...”

Quando em confronto com a resolução n.º 811/96 do Conselho Nacional de Trânsito, CONTRAN observa-se um conflito jurídico de alguns pontos da Lei 13.094/2001. A referida resolução somente autoriza a utilização para o transporte coletivo de passageiros, de ônibus e microônibus tecnicamente compatíveis com requisitos de segurança e conforto normalmente inexistentes nos veículos adotados no transporte clandestino. O art. 30 da Lei Estadual incisos, VII e VIII, admite veículos utilitários de passageiros e misto, na prestação dos serviços regulares de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros. E ainda define-os no art. 3º do decreto 26.103 :

“veículos utilitários de passageiros: veículos fechados, com capacidade mínima de sete passageiros sentados e máximo de quinze sentados, mais a tripulação.

veículos utilitário misto: veículo automotor destinado ao transporte simultâneo de cargas e passageiros, com capacidade máxima de quatro passageiros sentados, mais a tripulação”.

Entende Adhemar Gianini, que essa violação a norma Federal é motivo para nulidade de licitação.

Fica a dúvida se a atividade dos alternativos é essencial para o público, para a comunidade. A desinformação, a queda da qualidade do transporte por ônibus, a velocidade, a possibilidade de utilizar rota alternativas, o conforto aparente, tudo isso contribui para fazer com que parte da população, considere a atividade essencial e preferível.

Se a autoridade pública considera os VPPs uma forma efetivamente essencial e eficaz para a realização dos desejos de locomoção da comunidade, deve lutar para a inserção dessa atividade entre os meios legais de transporte coletivos oferecidos a população, com os ônibus e os microônibus. Nesse caso, deverá intervir junto ao CONTRAN na tentativa de alterar a resolução n.º 811, de modo a nela incluir outros tipos de veículos.

3. 3. A REGULAMENTAÇÃO FRENTE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, inciso XXI, estipula que *“ressalvado os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação.”* O art. 175 da lei maior, por sua vez, estabelece incumbir *“ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviço público”*.

Serviços públicos ou serviços de utilidade pública são assim definidos, entendendo-se os primeiros como necessários a sobrevivência social e ao próprio Estado, como os de defesa de polícia. Já os de utilidade pública não correspondem a uma essencialidade, mas a uma conveniência do grupo social, podendo ser prestados pelo particular mediante mera autorização, sob fiscalização e controle da Administração Pública.

Os conceitos de essencialidade, necessidade, conveniências, que procuram delimitar as esferas de serviço público ou de utilidade pública, são elásticos e variáveis no tempo e no espaço, conforme os interesses políticos e ideológicos dominantes, além de interpretações do judiciário.

Educação, saúde pública e transporte coletivos são considerados serviços essenciais, mas nem por isso deixam de coexistir, por todo o País, escolas públicas e privadas, hospitais públicos e privados, transporte de passageiros públicos e privados.

Na esteira da recente onda privatizante, serviços antes considerados como exclusivos ao Poder Público, pela sua importância ao bem estar da população, passam hoje por acelerado processo de privatização, como é caso da distribuição de água e energia elétrica.

Assim, as normas legais, doutrinas e jurisprudências se ajustam a uma nova realidade econômica e social que em determinados momentos amplia a participação de capitais privados na prestação de serviços públicos e noutros a restringe, atribuindo ao Estado elevado nível de encargos e execuções (Gianini, 01/07/2000: 67).

Numa abordagem dos empresários de transporte regularmente constituídos, a atividade é tida pela Constituição Federal como serviço público essencial; só pode ser delegada pelo poder público mediante licitação (concessão ou permissão).

Ocorre que dispositivo legal na esfera federal diz que transporte coletivo só pode ser prestado por ônibus ou microônibus, o que não acontece quando observado a lei 13.094 do Estado do Ceará .

Dentro desse enfoque, respeitando o direito das pessoas trabalharem, não encontra-se espaço para regularização do transporte de passageiros intermunicipais, efetuado pelos proprietários de VPPs nos termos em que é desejada pelos mesmos e por alguns políticos.

A Lei Federal das Concessões, 8987/95, em seu art. 6º, estabelece que toda concessão ou permissão “pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários”.

No § 1º, diz que “*serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, de continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas*”.

O § 2º acrescenta que “*a atualidade compreende a modernidade das técnicas, de equipamentos e de instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão dos serviços*”.

Observa-se mais adiante que todo e qualquer processo de outorga de serviço público deve observar princípios de legalidade, ou seja, não pode haver uma concessão ou permissão, sem que haja um processo licitatório.

Licitação significa tornar lícito, legal, e não simplesmente atender os requisitos da lei de

licitação. Não obstante, nota-se que em algumas tentativas de regularização do transporte rodoviário de passageiros, mesmo havendo processos licitatórios de iniciativa do Executivo, irregularidades são cometidas, como, por exemplo, autorizar que VPPs façam o transporte. Além disso, quando a inserção de uma grande quantidade de operadores se dá sem sua adequação a um sistema de transporte existente, de fato, o excesso de oferta faz com que a concorrência entre os operadores seja por demais acirrada, que o princípio de racionalidade fica comprometido, e com ele, por conseguinte, o da segurança e mais adiante a desregulamentação.

Os serviços públicos, de acordo com a Constituição Federal, conforme visto anteriormente, devem ser prestados de forma adequada.

Essa adequação tem que ser executada e fiscalizada pelos governos, em observância ao que mandam as leis federais. Sob ângulo da Lei Federal 9.503 – Código de Transito Brasileiro (CTB) e a resolução 811 do Conselho Nacional de Transito (CNT), estariam as peruas impossibilitadas de efetuar transporte rodoviário de passageiros. Assim, a clandestinidade no transporte público não se refere somente a irregularidades administrativas, a serem fiscalizadas e coibidas pelo órgão gestor do Estado do Ceará, no caso Departamento de Edificações, Rodovias e Transporte – DERT . O que se tem testemunhado, é uma concentração de vários ilícitos, civis e penais, cometidos sob a sombra de um conjunto de desobediências civis, violentas e até armadas, como se verá mais adiante, contra o poder público.

3 . 4 . PRESSÃO DA CATEGORIA PELA LICITAÇÃO.

Quando se assiste ao eclodir de propostas de regulamentação das atividades clandestinas de transportadores de passageiros, na verdade elas vêm no sentido de desregulamentar o mercado de transporte, apesar de impor regras para esses operadores ilegais.

A desregulamentação no sentido econômico, abre o mercado, isto é, permite que a ele tenham acesso todos aqueles potenciais provedores de serviços, possuidores de pouco capital, com requisitos de competência mínima em relação aos empresários constituídos, inobstante a baixa qualidade dos serviços prestados por alguns desses empresários.

Quando assim se procede, apesar de oferta de serviços aumentar, inicialmente, isso não

implica automaticamente em resultado de melhora na qualidade dos serviços decorrentes do não monopólio de mercado.

As violentas formas de manifestações pela regulamentação testemunhadas recentemente, dão mostras de que a categoria dos alternativos não apresentam maturidade suficiente para a sobrevivência num segmento regulado por normas. Contrariamente, a categoria, têm-se mobilizado de maneira organizada, nos últimos anos, em formas de cooperativas e associações, contando com assessorias jurídicas. Recebem apoio de alguns políticos que apoiam a causa.

No dia 07 de março de 2.001, centenas de veículos de várias regiões, em protesto contra a ação fiscalizadora do governo, bloquearam todas as vias de acesso ao terminal rodoviário João Thomé, o principal do Estado, impedindo a livre circulação dos ônibus, em prejuízo de parcela considerável da população. Houve a necessidade da intervenção da tropa de choque da Polícia Militar do Ceará, para desobstrução da área (Portela, 08/03/2001: 15).

Em outra ocasião, dia 04 de maio de 2.001, outras centenas que fazem linhas intermunicipais do Ceará, interditaram o Km 46 da BR 116, nas imediações da cidade de Pacajus, impedindo o trânsito e conseqüentemente causando congestionamento no local. Não obstante, os operadores entraram em confronto físico com motoristas da empresa de ônibus São Benedito, que faz a linha na região. Oito ônibus foram depredados e um motorista foi ferido segundo Boletim de Ocorrência Policial (Saraiva, 05/05/2001: 10).

Outro exemplo de manifestação utilizada pelos operadores de VPPs, na pressão pela regulamentação do serviço de transporte intermunicipal de passageiros se deu no dia 31 de maio de 2.001 *“uma viatura virada no meio do asfalto, policiais, bombeiros,....Tudo por conta de um protesto de topiqueiros”*(Jornal Diário do Nordeste – 01/06/01).

Em relação a regulamentação, segundo Ricardo Cavalcante, gerente do Núcleo de Gestão de Transportes do DERT,

“os editais para licitação do serviço estão quase prontos. As condições para concorrer já incluem algumas regras sugeridas pelos próprios topiqueiros. Não haverá monopólio do serviço porque só pessoas físicas poderão concorrer. E cada pessoa vai explorar apenas uma vaga. O DERT tem plano para cerca de 600 vagas em 200 linhas” (Lima, 01/06/2001: 13).

A categoria a que opera clandestinamente o serviço de transporte de passageiros em linhas intermunicipais no estado do Ceará, aglutina-se em cooperativas regionais, algumas das quais vinculadas a Federação das Cooperativas Unificadas do Transporte Alternativo do Estado do Ceará (FECAUCE). De acordo com o presidente da FECAUCE, Agostinho Clérson Souza Lima, o serviço existe há dez anos e envolve duas mil pessoas no Estado, catalogados pela Federação. Os números são os apresentados na tabela 7.

TABELA 7

RAIO X DOS ALTERNATIVOS		
CIDADES	VEÍCULOS	PESSOAS TRANSPORTADAS/MÊS
PACAJUS	24	43.200
CHOROZINHO	6	5.400
HORIZONTE	22	39.600
ITATINGA	6	7.200
REDENÇÃO	6	6.600
ARACOIABA	4	4.200
BATURITÉ	18	28.800
FORTALEZA	40	192.000
MARACANAÚ	30	75.000
QUIXADÁ	20	36.000
IBARETAMA	4	3.600
BANABUIÚ	6	7.200
QUIXERAMOBIM	8	4.800
EUSÉBIO	4	3.600
AQUIRAZ	6	7.200
PINDORETAMA	4	4.800
CASCAVEL	26	35.400
BEBERIBE	4	3.600
MORADA NOVA	12	10.800
JAGUARUANA	4	2.880
RUSSAS	4	2.400
LIMOEIRO DO NORTE	4	2.400
TABULEIRO DO NORTE	2	1.800
IBICUITINGA	4	2.400
NOVA JAGUARIBARA	4	3.120
QUIXERÉ	2	1.800
JAGUARETAMA	2	1.560
TOTAL	278	536.560

FONTE: FECAUCE in: *Jornal Diário do Nordeste*, 01/06/01.

VII. OS GRANDES DESAFIOS DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS.

O transporte é um serviço que está por trás das atividades da sociedade. Ele afeta um grande número de pessoas. O impacto é tanto direto – o deslocamento das pessoas em si – quanto indireto, pela circulação dos bens que serão usados pelas pessoas e pelo setor produtivo.

No campo social, o transporte rodoviário possibilita o acesso ao emprego, à saúde, à habitação, à educação, ao comércio, à cultura e ao lazer. Do lado econômico, o transporte aumenta a oferta direta e indireta de empregos e as trocas comerciais.

Falta definir planos de ação com os recursos de capital e humanos necessários, envolvendo toda a sociedade nesse desafio. Isso requer um nível de especialização que pode ser obtido no Brasil, dado que o país dispõe de recursos humanos qualificados. Cursos de treinamentos regulares e de fácil acesso é uma deficiência a ser superada.

Para alcançar os objetivos, a ampla mobilização dos setores interessados na reorganização e no fortalecimento do sistema do transporte rodoviário de passageiros, é imprescindível. É indispensável o engajamento de técnicos, planejadores, políticos, sindicatos, iniciativa privada, usuários e associações civis. Este engajamento é importante tanto na promoção de medidas de defesa e incentivo ao transporte público, quanto no posicionamento crítico em relação às políticas e medidas que o prejudiquem ou desestimulem.

Definir os sistemas de transporte público como forma prioritária de atendimento das necessidades de deslocamento da população brasileira é o primeiro passo.

Propostas Básicas :

1 . A redução dos custos e a garantia de tarifas suportáveis para os usuários é base da democratização do acesso ao sistema. Esta depende tanto do aumento da eficiência e da

redução dos custos operacionais, quanto da concessão de subsídios em situações específicas, sob controle social.

2 . Para crescer como forma principal de deslocamento, o transporte rodoviário de passageiros deve ser capaz de atender também a novos públicos, que nunca o utilizaram, ou que o abandonaram em função da queda no nível de serviço. Isso requer, além da melhoria da qualidade e da eficiência da operação, a oferta de serviços diversificados, adaptados a públicos e necessidades específicas.

3 . As mudanças políticas e econômicas estão alterando a relação entre as esferas pública e privada, requerendo a reorganização do Estado e da participação da iniciativa privada no financiamento e na operação dos sistemas de transporte público. Formas de parceria devem ser buscadas com o objetivo central de atender ao interesse público, preservando as funções reguladora e controladora do Estado e utilizando a eficiência e a flexibilidade da iniciativa privada.

4 . A construção de uma sociedade democrática implica na ampliação dos espaços de participação nas decisões. Na área de transporte, isso requer a abertura dos órgãos de gestão e dos operadores à participação dos usuários e das associações civis interessadas na questão. Aliada às participações vêm a descentralização das decisões nos níveis mais próximos do usuário final, sem prejuízo das necessidades de manutenção de capacidade mínima de coordenação e desenvolvimento nos níveis hierárquicos mais altos.

5 . O país não pode mais conviver com os atuais índices de acidentes. As mudanças dependem principalmente da garantia de prioridade política ao tratamento do problema, da formação adequada de recursos humanos técnicos para estudar e propor soluções. A universalização de programas de educação de trânsito e manutenção de rodovias merecem atenção especial (ANTP, 2000).

VIII . CONCLUSÃO.

O Transporte Rodoviário de Passageiros não é somente um assegurador do direito essencial de ir e vir dos cidadãos . Ele pode ser um indutor poderoso de desenvolvimento e é um insumo econômico fundamental, integrando a tudo e a todos; é uma atividade meio sem a qual outras não se efetivam.

O Transporte intermunicipal de passageiros faz parte de uma cadeia econômica complexa e fundamental para a vida das cidades e das nações. Deve, por isso, revestir-se de cuidados muito especiais por parte do poder público.

Para efetuar-se, o transporte vem exigindo cada vez mais sofisticação. A tecnologia empregada para realizar o serviço não mais pode se resumir simplesmente à máquina do veículo e às instalações. Ela deve abranger, também, toda uma gama ilimitada e cada vez mais extensa de serviços agregados ao transporte em si mesmo.

Ao não se aplicar essa gama de dimensões da tecnologia do transporte, deixa-se o campo aberto para que alguém busque fazê-lo.

O nicho de mercado que vem sendo ocupado pelos clandestinos deve ter-se dado a partir da consideração empírica, feita por eles e pelos fabricantes de veículos, do não cumprimento dessas exigências novas pelos sistemas tradicionais.

A natureza mostrou que o vácuo traz conseqüências desastrosas. O desconhecimento e a desconsideração, pelo próprio setor, com relação às expectativas dos usuários, possibilitou que alguém viesse a fazê-lo ao seu modo.

O segmento do transporte clandestino pode ter sua origem atribuída a diversos motivos, todos presentes simultaneamente e coexistindo por largo tempo, até que o processo se desencadeie em sua plenitude.

Ocorre, entretanto, que apenas uma dessas falhas, ou fatores, por menos importante que seja, costuma ser a desencadeadora de um processo caótico.

Mais importante do que identificá-la, entretanto, é fundamental descobrir a cadeia – dominó que ocasiona a crise, com seus múltiplos fatores.

Assim se comporta o transporte clandestino.

BARBOSA, Bonina. *Journal Brasileiro de Psicologia*. Fortaleza, 1954, vol. 1, p. 10-11.

BRAGA, Teodoro. *Carta de Curitiba*. In: BRAGA, Teodoro. *Transportes*. Jornal do Brasil, 27/02/90.

BRAGA, Teodoro. *Não é desorganizado*. In: BRAGA, Teodoro. *Transportes*. Jornal do Brasil, 21/05/90.

_____. *A Máfia do transporte*. In: BRAGA, Teodoro. *Transportes*. Jornal do Brasil, 27/02/90.

_____. *Um via-viagem*. In: BRAGA, Teodoro. *Transportes*. Jornal do Brasil, 27/02/90.

BRANCA, Adriano M. O Transporte desorganizado. In: PIREN, Ailton. *Brasil-Brasil*. Documentos Setoriais ANTT, N.º 01, julho de 2000.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. DF, 1988.

CAVALCANTI, Cesar. A situação do Transporte coletivo no RMT, uma visão do Brasil. In: PIREN, Ailton. *Brasil-Brasil*. Documentos Setoriais ANTT, N.º 01, julho de 2000.

_____. Lei 13084 de 12/04/94. Diário Oficial do Estado, ano IV, nº 209, vol. 1, 12/04/94. *Dispõe sobre o sistema de transporte Rodoviário Interurbano de passageiros do Ceará*.

_____. Decreto Estadual nº 24.771 de 28/10/99. Diário Oficial do Estado, sexta-feira, 29/10/99. *Regulamenta o Regulamento Geral dos Serviços Rodoviários*.

_____. Decreto Estadual nº 24.772 de 28/10/99. Diário Oficial do Estado, sexta-feira, 29/10/99. *Regulamenta o Regulamento dos Serviços de Transporte Rodoviário Interurbano de Passageiros do Estado do Ceará*.

_____. *Um via-viagem*. In: BRAGA, Teodoro. *Transportes*. Jornal do Brasil, 27/02/90.

IX BIBLIOGRAFIA.

1. ABRATI. Uma viagem pela história do ônibus *In Revista Na Poltrona*, ano 2, nº. 23, p. 42-47, maio de 2001, RMC Editora Ltda.
2. ANTP. Projeto Transporte Humano. 2000.
3. BARBOSA, Honório. **Jornal Diário do Nordeste**. Fortaleza: 19/05/01, Cad. Regional, p.4.
4. BRAGA, Teodomiro. Caça às Kombis. *In* BRAGA, Teodomiro. Transportes. **Jornal do Brasil**, 27/02/00.
5. BRAGA, Teodomiro. Não à 'mexicanização'. *In* BRAGA, Teodomiro. Transportes. **Jornal do Brasil**, 27/02/00.
6. . A Máfia do transporte. *In* BRAGA, Teodomiro. Transportes. **Jornal do Brasil**, 27/02/00.
7. . Tiro pela culatra. *In* BRAGA, Teodomiro. Transportes. **Jornal do Brasil**, 27/02/00.
8. BRANCO, Adriano M. O Transporte desregulamentado. *In* PIRES, Ailton Brasiliense. **Documentos Setoriais ANTP**. Nº. 01, julho de 2000.
9. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. DF: 1988.
10. CAVALCANTI, Cesar. A Situação do transporte clandestino na RMR, com foco no Recife. *In* PIRES, Ailton Brasiliense. **Documentos Setoriais ANTP** nº. 01, julho de 2000.
11. CEARÁ. lei 13094 de 12/01/01. **Diário Oficial do Estado**, ano IV nº 009 . cód. único de 12/01/01, dispõe sobre o sistema de transporte Rodoviário Intermunicipal de passageiros no Ceará.
12. CEARÁ. Decreto Estadual nº 24.725, de 28/11/97. **Diário Oficial do Estado**, dispõe sobre a Aprovação de Regulamento Geral dos Terminais Rodoviários.
13. CEARÁ. Decreto estadual nº 26.103, de 12/01/01. **Diário Oficial do Estado**, ano IV. nº 009, Dispõe sobre aprovação do Regulamento dos Serviços de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Ceará.
14. CONTE, Oscar. Usuário é sacrificado com falência do sistema. *In* BRAGA, Teodomiro. Transportes. **Jornal do Brasil**, 27/02/00.

15. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1998.
16. GIANINI, Adhemar. Peruas: O predomínio da ilegalidade. **Documentos Setoriais**. ANTP, n.º. 01, julho 2000.
17. IGARASHI, P. Real agita rodoviária. **Anuário de ônibus** n.º 8, p. 40, 2000.
18. INTERNET. **Conheça a ABRATI**. <http://www.abrati.org.br/pub/info/sistema.asp>
Acessado em 11/01/2001.
19. SARAIVA, Stênio. **Jornal Diário do Nordeste**. Fortaleza: 07/05/01, Cad. Cidade, p. 9.
20. JULIÃO, Luciana. As causas do problema. *In* BRAGA, Teodomiro. Transportes. **Jornal do Brasil**, 27/02/00.
21. JULIÃO, Luciana. Guerra Judicial. *In* BRAGA, Teodomiro. Transportes. **Jornal do Brasil**, 27/02/00.
22. JULIÃO, Luciana. O Fantasma da lotação. *In* BRAGA, Teodomiro. Transportes. **Jornal do Brasil**, 27/02/00.
23. LACERDA, André. Caos. *In* BRAGA, Teodomiro. Transportes. **Jornal do Brasil**, 27/02/00.
24. LACERDA, André. Sinal Vermelho. *In* BRAGA, Teodomiro. Transportes. **Jornal do Brasil**, 27/02/00.
25. LIMA, André. Protesto de topiqueiros termina em vandalismo. **Jornal Diário do Nordeste**. Fortaleza: 01/06/01, Cad. Cidade, p. 13.
26. LIMA, A. Lei Estadual – Regulamenta transporte alternativos de Linhas intermunicipais. **Jornal Diário do Nordeste**. Fortaleza: 13/01/01, Cad. Cidade, p. 09.
27. NÓBREGA, Mailson da . **O Brasil em transformação**. São Paulo: Editora Gente, 2000.
28. NICOLAU, Roselena. Pirataria no asfalto. Transportes. **Jornal do Brasil**. 27/02/00.
29. _____. Governo reduz preços das passagens intemunicipais..**Jornal Tribuna do Ceará**. Fortaleza: 01/05/01, Cad. Dia a Dia, p. 01.
30. _____. Transporte ilegal, inseguro, deficiente e incômodo. **Jornal O Povo**. Fortaleza, 17/04/01, p. 05.
31. PEREIRA, William Alberto de Aquino. Ônibus clandestino – Espécie em extinção. *In* PIRES, Ailton Brasiliense. **Documentos Setoriais ANTP**. Nº. 01, julho/2000.
32. PIRES, Ailton Brasiliense. **Documentos Setoriais ANTP**. Nº. 01, julho de 2000.

33. PIRES, Ailton Brasiliense *et al.* Transporte Clandestino: a favor ou contra? **Documentos Setoriais**. ANTP n.º 01, julho/2000.
34. PORTELA, Miguel. Topiqueiros de linhas intermunicipais param o terminal rodoviário. **Jornal Diário do Nordeste**. Fortaleza: 08/03/01, cad. Cidade, p. 15.
35. REVISTA NA POLTRONA. **Uma viagem pela história do ônibus**. Ano 2 n.º 23 . maio 2001.
36. SARAIVA, Stênio. Liminar possibilita que topiqueiros do interior circulem. **Jornal Diário do Nordeste**. Fortaleza: 07/05/01, cad. Cidade, p. 9.
37. _____. Protesto de topiqueiros interdita BR-116 e causa congestionamento. **Jornal Diário do Nordeste**. Fortaleza: 05/05/01, cad. Cidade, p.10.
38. SILVIA, Edwin Pinto de la Sota. **Estruturas de custos e economias de escala e fator demanda na indústria de transporte rodoviário de passageiros no Brasil**. Documento acessado na INTERNET em 11/01/2000. <http://www.abrati.org.br> .

ANEXO 1

PONTO LAGOA

RELATÓRIO DE EMBARQUE - MESSEJANA

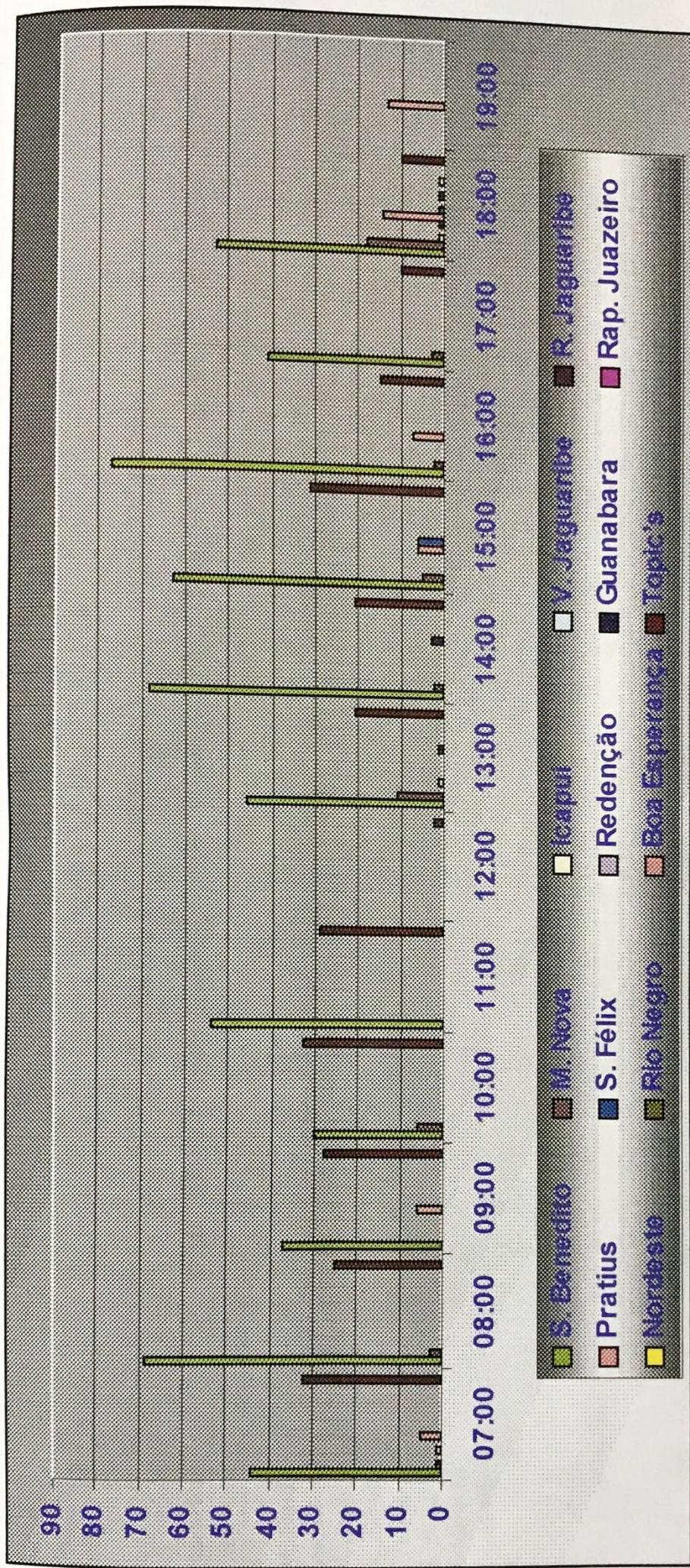
Horários	07:00	08:00	09:00	10:00	11:00	12:00	13:00	14:00	15:00	16:00	17:00	18:00	19:00	Total
Empresas														
S. Benedito	44	69	37	30	54	0	46	68	63	77	41	53	0	582
M. Nova	1	3	0	6	0	0	11	2	5	2	3	18	0	51
Icapuí	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
V. Jaguaribe	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2
R. Jaguaribe	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pratius	5	0	6	0	0	0	0	6	7	0	14	13	0	51
S. Félix	0	0	0	0	0	0	0	6	0	0	0	0	0	6
Redenção	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Guanabara	0	0	0	0	0	0	1	3	0	0	0	0	0	4
Rap. Juazeiro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nordeste	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Rio Negro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Boa Esperança	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Topic's	32	25	28	33	29	2	21	21	31	15	10	10	0	257
Totais	83	97	71	69	83	2	81	106	106	94	68	95	0	955

FONTE : SOCICAM. Dados trabalhados pelo autor.

Média Diária	
Ônibus	140
Topic's	51
Total	191

Ter. 13/02 a Sab. 17/02
2001

GRÁFICO 7



FONTE: Anexo 1.

13 a 17 de fevereiro de 2001

ANEXO 2

PONTO DO POSTO

RELATÓRIO DE EMBARQUE - MESSEJANA

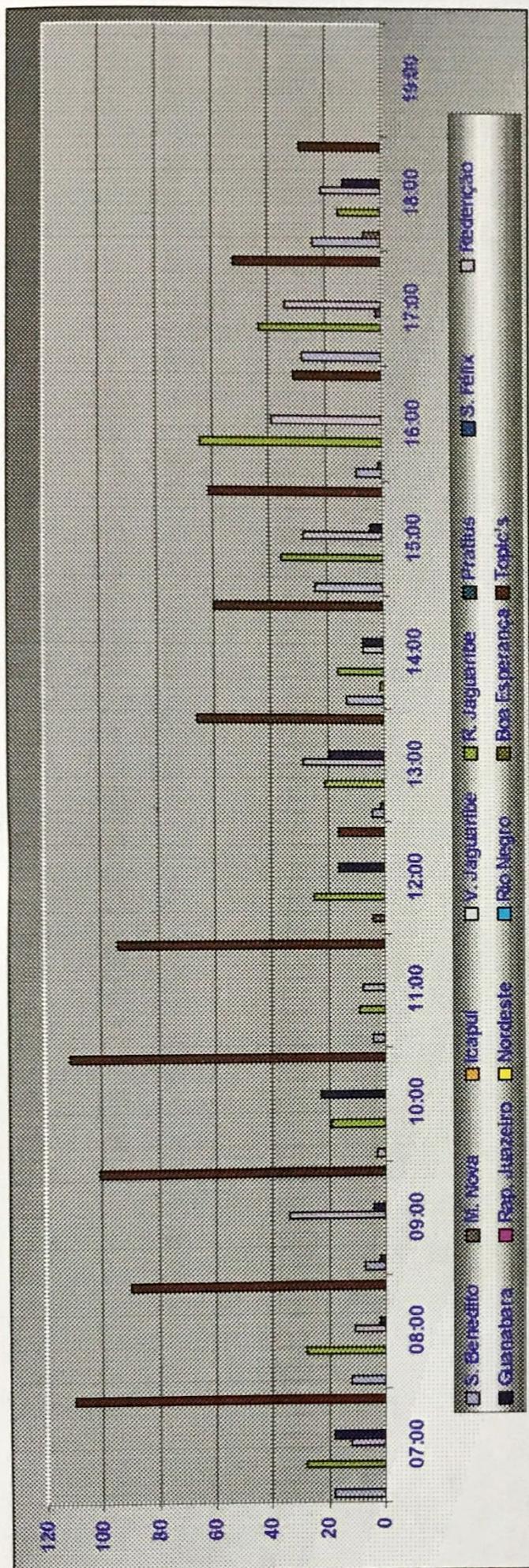
Horários	07:00	08:00	09:00	10:00	11:00	12:00	13:00	14:00	15:00	16:00	17:00	18:00	19:00	Total
Empresas														
S. Benedito	18	12	7	3	4	0	4	13	24	9	28	24	0	146
M. Nova	0	0	2	0	0	4	1	0	0	1	0	6	0	14
Icapuí	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
V. Jaguaribe	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
R. Jaguaribe	28	28	0	19	9	25	21	16	36	64	43	15	0	304
Pratius	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
S. Félix	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2
Redenção	12	11	34	0	8	0	29	7	28	39	34	21	0	223
Guanabara	18	2	4	23	0	16	19	7	4	0	0	13	0	106
Rap. Juazeiro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nordeste	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rio Negro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Boa Esperança	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Topic's	110	90	101	111	94	16	66	60	61	31	52	29	0	821
Totais	186	143	148	156	115	61	140	104	153	144	159	108	0	1617

FONTE: SOCICAM. Dados trabalhados pelo autor.

Média Diária	
Ônibus	159
Topic's	164
Total	323

Seg. 18/02 a Sex.23/02
2001

GRÁFICO 8



FONTE: Anexo 2.

18 a 23 de fevereiro 2001

ANEXO 3

PONTO TABAJARA

RELATÓRIO DE EMBARQUE - MESSEJANA

Horários	07:00	08:00	09:00	10:00	11:00	12:00	13:00	14:00	15:00	16:00	17:00	18:00	19:00	Total
Empresas														
S. Benedito	3	9	4	5	6	2	3	4	6	10	11	16	6	85
M. Nova	27	12	7	10	9	25	15	22	21	13	26	33	6	226
Icapuí	0	0	13	0	0	0	17	0	0	22	0	0	0	52
V. Jaguaribe	11	7	12	6	0	17	5	0	17	0	0	1	7	83
R. Jaguaribe	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	2	5
Pratius	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
S. Félix	0	0	0	0	0	0	0	25	0	6	0	0	0	31
Redenção	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Guanabara	4	0	4	0	0	0	4	17	0	0	0	0	6	35
Rap. Juazeiro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	5
Nordeste	0	27	5	0	0	0	12	0	10	0	0	29	0	83
Rio Negro	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	0	8
Boa Esperança	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Topic's	18	21	17	5	7	6	12	15	8	12	15	8	0	144
Totais	63	77	64	26	22	50	68	86	62	63	52	99	27	759

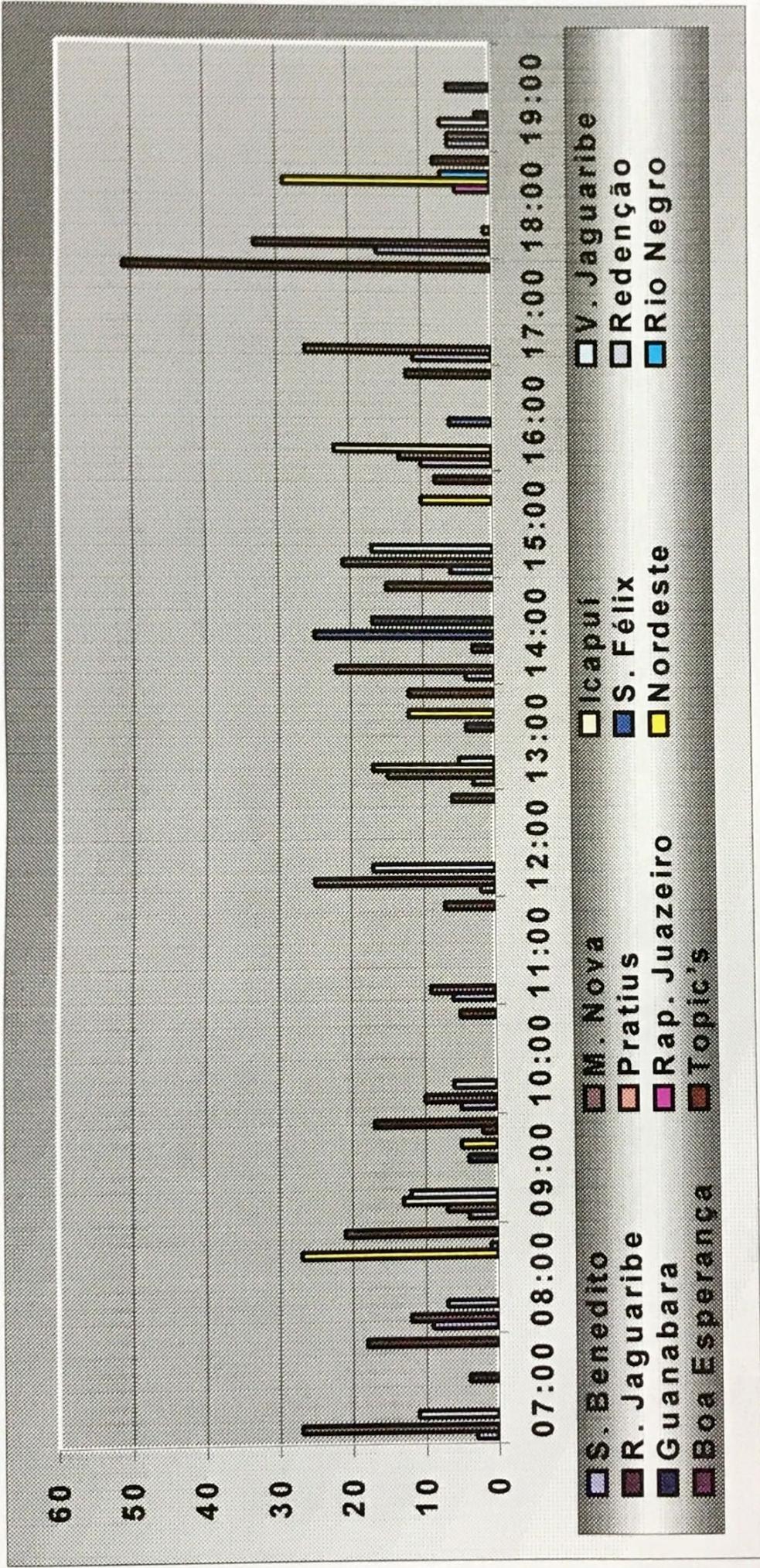
FONTE: SOCICAM. Dados trabalhados pelo autor.

Média Diária	
Ônibus	123
Topic's	29
Total	152

Ter. 06/03 a Sab. 10/03

2001

GRÁFICO 9



FONTE: Anexo 3.

06 a 10 de março de 2001

ANEXO 4

PONTO OTÁVIO BONFIM RELATÓRIO DE EMBARQUE – ANTÔNIO BEZERRA

Horários	07:00	08:00	09:00	10:00	11:00	12:00	13:00	14:00	15:00	16:00	17:00	18:00	19:00	Total
Empresas														
Brasileiro	94	58	59	44	107	3	108	91	76	83	95	80	0	898
Paraipaba	20	14	0	35	0	29	49	40	36	49	21	48	0	341
Canindé	1	8	0	28	34	0	21	9	30	32	24	41	0	228
Redenção	5	2	4	2	0	0	0	0	0	1	3	0	0	17
Serrano	12	0	0	0	0	25	28	0	0	14	0	24	0	103
Uruburetama	0	3	2	17	0	7	0	9	17	6	17	0	0	78
Horizonte	0	17	15	0	3	10	0	2	1	10	1	0	0	59
Real	0	0	0	0	0	0	0	0	6	0	16	0	0	22
Ipu Brasília	0	0	0	5	9	0	0	0	0	4	0	0	0	18
Serra Grande	0	3	0	1	0	0	0	0	7	4	0	0	0	15
Topic's	23	54	47	31	103	93	58	98	133	128	101	107	6	982
Totais	155	159	127	163	256	167	264	249	306	331	278	300	6	2761

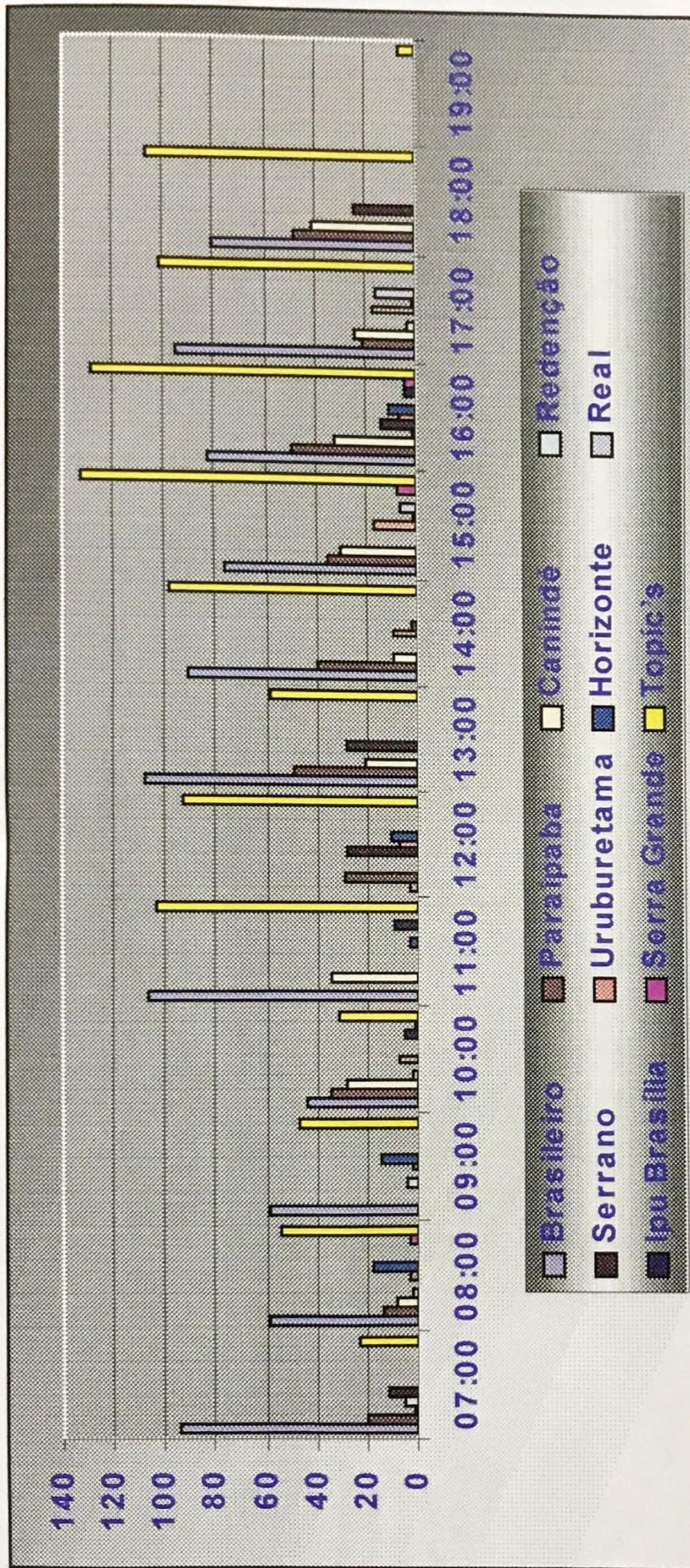
FONTE: SOCICAM. Dados trabalhados pelo autor.

Média Diária	
Ônibus	297
Topic's	164
Total	461

Seg. 12/03 a Sab. 17/03

2001

GRÁFICO 10



FONTE: Anexo 4.

ANEXO 5

PONTO DO VIADUTO RELATÓRIO DE EMBARQUE – ANTÔNIO BEZERRA

Horários	07:00	08:00	09:00	10:00	11:00	12:00	13:00	14:00	15:00	16:00	17:00	18:00	19:00	Total
Empresas														
Brasileiro	127	65	65	23	75	9	88	86	74	85	78	97	5	877
Paraipaba	6	24	16	29	0	23	36	47	14	30	21	8	35	289
Canindé	0	10	0	6	0	13	2	9	8	19	4	25	0	96
Redenção	0	0	1	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	4
Serrano	13	4	0	0	0	14	5	8	0	8	0	8	3	63
Uruburetama	6	3	0	8	0	0	13	2	20	7	14	6	0	79
Horizonte	0	1	1	0	0	2	0	1	1	0	0	5	0	11
Real	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	0	0	7
Ipu Brasília	0	3	0	5	2	6	0	1	0	0	0	0	0	17
Serra Grande	0	1	3	0	0	0	0	0	3	4	0	0	0	11
Topic's	92	145	136	125	95	85	109	153	121	111	229	131	0	1532
Totais	244	256	222	196	172	152	253	310	241	264	353	280	43	2986

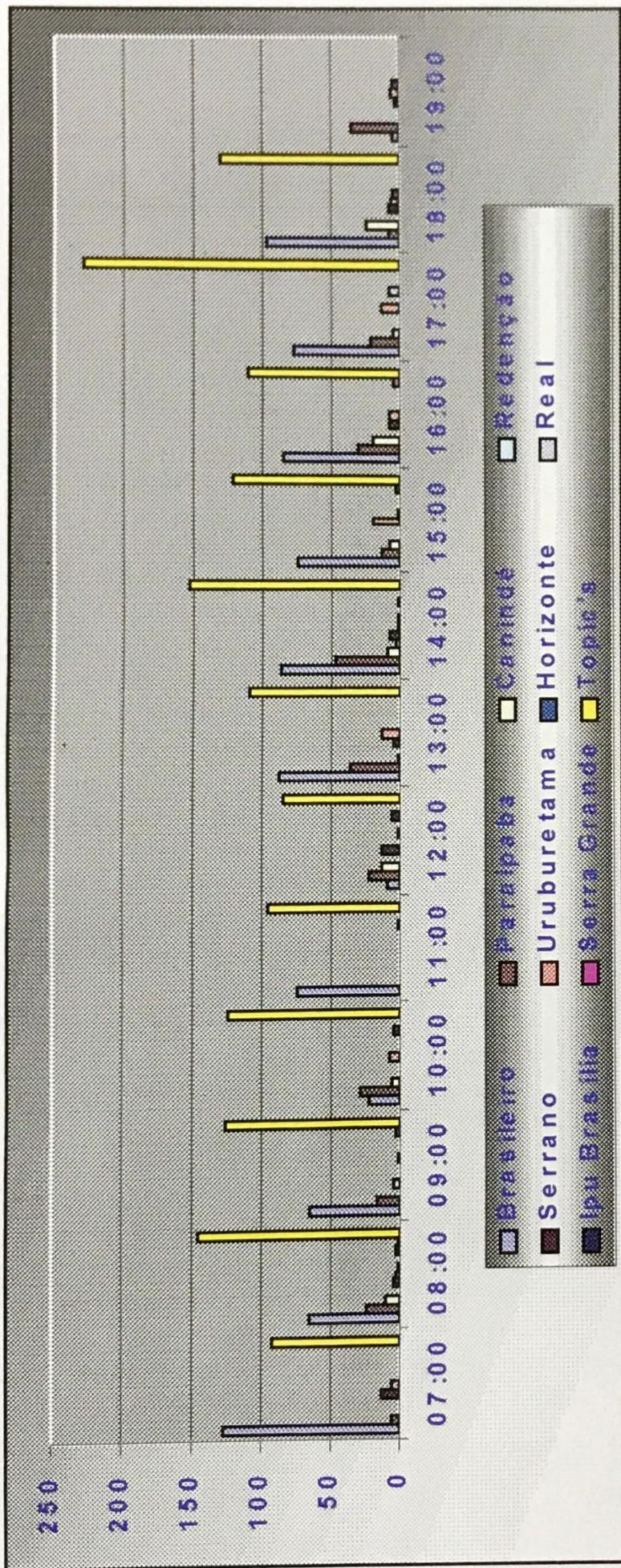
FONTE: SOCICAM. Dados trabalhados pelo autor.

Média Diária	
Ônibus	208
Topic's	219
Total	427

Ter. 20/03 a Seg. 25/03

2001

GRÁFICO 11



FONTE: Anexo 5.

20 a 25 de março de 2001

ANEXO 7



Paradas naturais de embarque – Messejana

- Parada Lagoa
- Parada Posto de gasolina
- Parada Tabajara

Fortaleza, 20 de abril de 2001.

Ao

Departamento de Edificações, Rodovias e Transportes – DERT/CE

A/C.: Eng.º Lúcio Bonfim
Superintendente

Ref.: Transportes Clandestinos – Antônio Bezerra e Messejana

Prezados Senhores,

Em correspondências anteriores, nos reportamos às quedas nos embarques de passageiros, com referência aos números apresentados no edital de concorrência, e que estas quedas preocupavam sobremaneira a SOCICAM, tendo em vista a exequibilidade da equação financeira que norteou nossa proposta comercial, e que nos levou a solicitar o reequilíbrio econômico-financeiro de nosso contrato, decorrente deste fato.

Continuamos a registrar desde então, quedas sucessivas. Inicialmente, aventamos a possibilidade de estar perdendo passageiros para outras modalidades legais de transporte, como por exemplo a aviação. Entretanto, após avaliações e considerações sobre o assunto, fica claro para nós que o problema não é este, pois a aviação afetaria principalmente os longos percursos, notadamente as linhas federais. Entretanto, nestas linhas temos registrado crescimentos, muito embora não sejam significativos.

A outra hipótese era o transporte clandestino de passageiros, realizados por veículos tipo van, modalidade esta que seu crescimento tem sido registrado a olhos nus.

Com a iminência da construção do Terminal Rodoviário de Messejana, processo este temporariamente suspenso por problemas com a Prefeitura, iniciamos nossas observações realizando contagens de passageiros que embarcam entorno da localidade onde será construído o referido Terminal Rodoviário nos respectivos pontos e períodos: 1) Ponto Lagoa – parada sobre a Avenida Frei Cirilo, na altura da lagoa, de 13/02/01 a 17/02/01; 2) Ponto Posto – parada sobre a Avenida Pe. Pedro de Alencar, próximo a esquina com a Rua Eduardo Porto, de 18/02/01 a 23/02/01; 3) Ponto Tabajara – parada sobre a Avenida Pe. Pedro Alencar, mais a frente do Ponto Posto, de 06/03/01 a 10/03/01.

Estas contagens demonstraram dois aspectos importantes a saber:

- 1) Os pontos tradicionais que se formaram ao longo do tempo, distam consideravelmente da área onde será construído o futuro Terminal Rodoviário de Messejana, criando um hábito que pode se transformar em um paradigma difícil de ser transposto.
- 2) Dos 3.331 (três mil, trezentos e trinta e um) embarques totais observados, 36,68% (trinta e seis vírgula sessenta e oito por cento) são realizados através de transporte clandestinos, utilizando-se veículos tipo van.

Os registros destes fatos, considerando ainda que as contagens foram realizadas das 7 horas às 19 horas, deixando de fora o período de 5 horas às 7 horas, que tradicionalmente é muito forte, demonstram claramente as condições em que os passageiros são transportados nesta localidade e nos preocupam demais quanto a viabilidade da construção do Terminal Rodoviário de Messejana, no valor e modelo assinalados no edital de concorrência. Os dados aqui expostos encontram-se no anexo 01 a esta carta.

Por outro lado, tendo em vista que a SOCICAM construiu o Terminal Rodoviário de Antônio Bezerra para servir de apoio a uma média mensal aproximada de 50.000 (cinquenta mil) passageiros e vem registrando números bem inferiores a este, empreendemos também contagens de passageiros em algumas localidades do entorno ou em áreas que influenciam o Terminal, onde visualmente podem-se observar embarques de passageiros rodoviários. Embora existissem vários pontos, nos concentramos em dois, pois indicavam serem os mais significativos. No período de 12/03/01 a 17/03/01, realizamos contagens no ponto sob o Viaduto da Avenida Mister Hull, próximo ao Terminal Urbano. No período de 20/03/01 a 26/03/01, realizamos contagens no ponto da Otávio Bonfim, situado na Avenida Bezerra de Menezes. Deixamos de fora pontos igualmente importantes, como por exemplo o ponto em frente ao Shopping Center na Avenida Bezerra de Menezes. A finalidade era ter uma dimensão do problema.

Estas contagens são mais contundentes do que as realizadas em Messejana, pois do total de 5.747 (cinco mil, setecentos e quarenta e sete) passageiros embarcados, 43,74% (quarenta e três vírgula setenta e quatro por cento) foram realizados por veículos clandestinos tipo van. Se fizermos uma projeção, através de média aritmética, vamos verificar que ocorreram aproximadamente 23.000 (vinte e três mil) embarques de passageiros no mês de março/01. Neste mesmo período o Terminal Rodoviário de Antônio Bezerra registrou o número aproximado de 27.000 (vinte e sete mil) embarques. É assustador, pois significa uma perda considerável de receita para o referido Terminal. Seriam estes números mais expressivos ainda, se não tivéssemos deixado de fora o período de 5 horas às 7 horas. Os dados aqui expostos encontram-se no anexo 02 a esta carta.

Temos participado de reuniões freqüentes no Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo Intermunicipal e Interestadual do Ceará - SINTERÔNIBUS, presidido pelo Dr. Sílvio Rui e constatado que nossas observações conjugam as mesmas preocupações. Assim como nós, as empresas de ônibus tem visto

de forma continuada a redução da quantidade de passageiros que transportam. Esta situação se agravou após anúncio, através do Dr. Tasso Jereissati – Governador do Estado do Ceará, da entrada em vigor da Lei Estadual N.º 13.094, de 12 de janeiro de 2001, que dispõe sobre o sistema de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros.

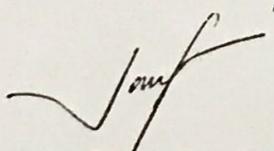
Temos consciência do problema que o transporte clandestino de passageiros se transformou, não só na cidade de Fortaleza como na maioria das grandes metrópoles brasileiras. Contudo, a SOCICAM se preparou para realizar grandes investimentos nos serviços de apoio ao transporte de passageiros em Fortaleza, isso pautado em bases de dados que estão bem além dos que são registrados na atualidade, distorcendo de forma considerável os estudos de viabilidade que nortearam nossa proposta comercial, vencedora do certame que definiu a empresa que iria reformar o Terminal Rodoviário Engenheiro João Thomé, comprar o terreno e construir o Terminal Rodoviário de Antônio Bezerra e comprar o terreno e construir o Terminal Rodoviário de Messejana, perfazendo um total aproximado de investimento da ordem de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais).

Como se pode verificar, não houve erro em nossos cálculos e levantamentos elaborados à época da concorrência, tão pouco pode ser considerado como "risco do negócio" a queda brutal de passageiros dentro do sistema regular. Há três anos atrás essa evasão não existia a esse nível, pois estava naquela oportunidade, em níveis equivalentes aos dos demais estados brasileiros.

Diante do exposto que demonstra a gravidade da situação atual e a sua influência negativa sobre o transporte rodoviário de passageiros na cidade de Fortaleza e no Estado do Ceará, afetando o sistema com um todo e de forma significativa a SOCICAM, vimos mui respeitosamente solicitar providências por parte deste órgão e colocamo-nos a disposição para participar da elaboração de soluções e alternativas que viabilizem os interesses e anseios dos envolvidos.

Sem mais para o momento, aproveitamos para renovar nossos protestos da mais alta estima e elevada consideração.

Atenciosamente,



Eduardo Cardoso dos Santos
Diretor de Divisão