

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

**TRANSPORTE INFORMAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO
HORIZONTE – RISCOS E BENEFÍCIOS PARA A SOCIEDADE.**

Belo Horizonte

2008

José Carlos Parreiras

**TRANSPORTE INFORMAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO
HORIZONTE – RISCOS E BENEFÍCIOS PARA A SOCIEDADE.**

Trabalho desenvolvido para conclusão do curso de Pós-graduação em Gestão Pública com ênfase em Transportes e Obras Públicas.

Orientador: Célio Bouzada

Belo Horizonte

Fundação João Pinheiro

2008

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	5
1.1	Tema.....	5
1.1.1	Problema.....	5
1.1.2	Justificativa.....	5
1.2	Objetivos propostos.....	5
1.2.1	Gerais.....	5
1.2.2	Específicos.....	6
1.3	Estrutura do trabalho.....	6
1.4	Metodologia.....	6
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	7
2.1	O transporte e o crescimento urbano.....	7
2.2	Classificação dos modos de transporte urbano.....	7
2.3	O transporte público coletivo.....	9
2.4	Quadro atual do sistema de transporte público no Brasil.....	10
2.5	Quadro atual do sistema de transporte público na RMBH.....	14
2.5.1	História do transporte na RMBH.....	14
2.5.2	O transporte coletivo na RMBH.....	16
2.6	A regulação do sistema de transporte público de passageiros.....	23
2.6.1	Por que o Estado deve regular o setor de transporte?.....	24
2.6.2	A licitação como instrumento legal de regulação do transporte coletivo.....	29
2.6.3	A concorrência no sistema de transporte público de passageiros.....	30
2.6.3.1	A competição e os meios de garantir a qualidade do serviço de transporte por ônibus	32
2.6.3.2	Prejuízos decorrentes da concorrência desleal no transporte público de passageiros.....	33
2.7	Quadro atual do sistema de transporte informal no Brasil.....	34
2.7.1	Surgimento e evolução do transporte informal na RMBH.....	38
2.7.2	O transporte fretado.....	40
2.7.3	O transporte turístico.....	43
2.7.4	Modelos de regulamentação do transporte informal em outros estados.....	46
2.7.4.1	Mecanismos de controle.....	50
2.7.5	A regulação do transporte fretado em Minas Gerais.....	55

3	PESQUISA DE OPINIÃO SOBRE O TRANSPORTE INFORMAL.....	57
3.1	Análise e considerações sobre os resultados da pesquisa.....	62
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	66
4.1	Considerações / recomendações para um modelo de regulação do sistema de transporte público coletivo.....	66
4.2	Considerações / recomendações para um modelo de regulamentação do transporte fretado.....	69
	REFERÊNCIAS.....	73
	APÊNDICES.....	79
	ANEXOS.....	82

1. INTRODUÇÃO

1.1. TEMA

Transporte informal na região metropolitana de Belo Horizonte: riscos e benefícios para a sociedade.

1.1.1. Problema

Compreensão da situação atual e pregressa do sistema de transporte regular e informal da Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH e apresentação de alternativas para conter os aspectos negativos existentes entre os dois sistemas de transportes.

Identificação de alternativas para melhorar a demanda de passageiros no sistema de transporte público da RMBH em decorrência da inserção do transporte informal.

Mostrar quais seriam as soluções mais promissoras para resolver os problemas no sistema de transporte coletivo na RMBH.

1.1.2. Justificativa

O sistema de transporte coletivo de pessoas passa por sérios problemas em todo o Brasil. De acordo com especialistas da matéria e empresários do setor, os problemas de transporte e trânsito dos grandes centros urbanos se repetem por quase todas as localidades brasileiras.

São questões de interesse da sociedade e do poder público: os problemas de congestionamento das vias, concorrência desleal do transporte clandestino, insatisfação com o valor das tarifas, ausência de veículos para atendimentos especiais a certas localidades, redução de horários, entre outros.

Portanto, acreditamos ser possível compreender melhor a real situação, detectando causas e a evolução do problema e, buscando possíveis soluções para melhoria da situação, ou um modelo de gestão que traga equilíbrio em meio às constantes transformações pelas quais passa a sociedade moderna e os meios de transporte.

1.2. OBJETIVOS PROPOSTOS

1.2.1. Gerais

Apresentar proposição que possa ser usada no sistema de transporte coletivo que seja capaz de contribuir para uma melhoria na qualidade e satisfação dos serviços de transporte prestados, considerando os interesses públicos e sociais.

1.2.2. Específicos

- Levantar referencial bibliográfico sobre o tema e identificar alternativas que sejam viáveis para implantação no sistema de transporte público coletivo;
- verificar como é possível aumentar a demanda no transporte regular;
- identificar a real aspiração dos usuários, principalmente no que diz respeito a satisfação, atendimento às suas necessidades de transporte e à qualidade dos serviços prestados através de pesquisa de campo sobre transporte clandestino;
- pesquisar os mecanismos de controle em outros Estados e cidades;
- propor um modelo de controle do transporte informal ajustado à realidade mineira.

1.3. ESTRUTURA DO TRABALHO

1.4. METODOLOGIA

Os procedimentos metodológicos que serão empregados consistem em: análise de argumentação teórica de diversos especialistas; levantamento de pesquisas de opinião do usuário da RMBH já existente, para identificar suas expectativas; identificação de possíveis modelos regulamentados para os sistemas informais que gerem menor impacto no sistema regular convencional, e; proposição de um modelo ajustado à realidade da RMBH.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Serão utilizados como referências teóricas os periódicos da ANTP – Associação Nacional de Transporte Público, da ANTT – Agência Nacional de Transporte Terrestre, periódicos técnicos, revistas especializadas, dissertações de mestrado, legislação e normas legais publicadas pelos órgãos públicos, regulamentos da Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas do Estado de Minas Gerais – SETOP/MG, Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais – DER/MG, banco de dados da Diretoria de Fiscalização do DER/MG, tais como frota de veículos existentes no transporte alternativo regular, tipos de veículos, quantidades de viagens, número de passageiros atendidos pelos transportadores informais, dentre outros.

2.1. O TRANSPORTE E O CRESCIMENTO URBANO

O inter-relacionamento entre os meios de transporte e o crescimento urbano vem da antiguidade, desde quando os homens se viram diante da necessidade de troca e distribuição de produtos, e por conseqüência, a necessidade de acesso a lugares distantes.

Paralelamente ao surgimento dos meios de transporte, as cidades se desenvolveram. Conforme surgia a necessidade intelectual das pessoas, a qualidade e a tecnologia dos meios de transportes precisaram ser melhoradas para atenderem com mais eficiência as mesmas.

Conforme os autores Ferraz e Torres (2001), afirmam:

A história do desenvolvimento dos núcleos urbanos está diretamente relacionada à evolução dos meios de transporte. Os meios de transporte disponíveis exerceram grande influência na localização, no tamanho e nas características das cidades, bem como nos hábitos da população.

As atividades comerciais, industriais, educativas, recreativas, que são essenciais à vida nas cidades modernas, somente são possíveis com o deslocamento das pessoas. Assim, o transporte urbano é tão importante para a qualidade de vida da população quanto os serviços de abastecimento de água, esgoto, energia elétrica, telefone, etc.

A mobilidade é, sem dúvida, o elemento balizador do desenvolvimento urbano. Proporcionar uma adequada mobilidade para todas as classes sociais constitui uma ação essencial no processo de desenvolvimento econômico e social das cidades.

2.2. CLASSIFICAÇÃO DOS MODOS DE TRANSPORTE URBANO

No que diz respeito à origem do esforço utilizado no deslocamento, os modos de transporte podem ser classificados como:

- **Não motorizados:** são todos os modos em que o esforço para movimentação é realizado pelo homem ou por animal;
- **Motorizados:** são os modos que utilizam no deslocamento outra fonte de energia que não a tração animal ou humana, a qual é normalmente transformada em energia mecânica por um motor. As principais fontes de energia usadas na locomoção de veículos de transporte são: derivados de petróleo (gasolina e óleo diesel), álcool, gás natural, e eletricidade.

No tocante à propriedade do veículo, liberdade de uso e capacidade, os modos de transporte podem ser classificados como:

- **Privado ou individual:** são aqueles em que o veículo utilizado no transporte pertence (mesmo que temporariamente, pois pode estar emprestado ou a serviço) à pessoa que está dirigindo. Há completa liberdade para escolher o caminho a seguir e o horário de início da viagem, ou seja, existe total flexibilidade no tempo e no espaço para efetuar o transporte. O número de passageiros é pequeno e o deslocamento é de porta a porta. Os modos mais comuns de transporte privado são: a pé, bicicleta, motocicleta, automóvel, (incluído as perua/van e camioneta/caminhonete), montado em animal e veículo com tração animal.
- **Público, coletivo ou de massa:** são aqueles utilizados por muitas pessoas simultaneamente (e por isso o custo unitário é baixo), sendo que o veículo pertence a uma empresa ou a outra pessoa. Não existe flexibilidade de uso, pois os itinerários e os horários são fixos, e as viagens não são de porta a porta, havendo necessidade de completá-las com percursos a pé ou utilizando outros meios. Os modos mais comuns de transporte público são: ônibus, bonde, metrô e trem suburbano.
- **Semipúblico:** são os que apresentam características intermediárias entre os modos privado e público. Necessitam de permissão ou autorização para trafegarem. O veículo pertence a uma empresa ou indivíduo e pode ser utilizado por determinado grupo de indivíduos ou por qualquer pessoa, tendo

rota e horários adaptáveis aos desejos dos usuários em vários graus. Os modos mais comuns de transporte semipúblico são: táxi, moto-táxi, lotação (perua/van ou microônibus), veículo fretado e veículo alugado.

Em função dessas classificações, nota-se que a viabilidade de aplicação de um modelo de otimização do transporte, priorizando o sistema de transporte urbano, tendo esse como referência principal o ônibus, como transporte público, coletivo, considerando também suas conexões com outros tipos de transporte de mesma classificação.

2.3 O TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO

De acordo com Ferraz e Torres (2001), o transporte público coletivo é de fundamental importância nas cidades, em primeiro lugar, por seu aspecto social e democrático, uma vez que o transporte público representa o único modo motorizado acessível às pessoas de baixa renda e uma importante alternativa para quem não pode dirigir (crianças, adolescentes, idosos, deficientes, doentes, etc.) ou prefere não dirigir.

Nas grandes cidades, o transporte coletivo urbano tem a função de proporcionar uma alternativa de transporte em substituição ao automóvel, visando melhoria da qualidade de vida da comunidade mediante a redução da poluição ambiental, congestionamentos, acidentes de trânsito etc.

Outro aspecto relevante do transporte público é a possibilidade de uma ocupação e um uso mais racional do solo urbano, contribuindo para tornar as cidades mais humanas e mais eficientes (em termos de transporte, sistema viário e infra-estrutura de serviços públicos).

As atividades econômicas da maioria das cidades dependem do transporte público, pois é o modo utilizado por grande parte dos clientes e trabalhadores do comércio, do setor de serviços e da indústria.

O transporte público urbano é, assim, imprescindível para a vitalidade econômica, a justiça social, a qualidade de vida e a eficiência das cidades modernas.

Contudo, existem certas desvantagens em usar o transporte público, em comparação a outros modos, que precisam ser trabalhados pelos gestores do sistema, como aponta Ferraz e Torres (2001):

- rigidez dos horários de passagem, que constitui um problema sério nas linhas de baixa frequência;
- total falta de flexibilidade no percurso;
- necessidade de caminhar ou utilizar outro meio de transporte para completar a viagem, que não é de porta a porta;

- desconforto de caminhadas e esperas em condições climáticas adversas: neve, chuva, frio, sol, calor excessivo, vento forte, etc.;
- em geral, maior tempo de viagem, devido à menor velocidade média, maior percurso e maior distância de caminhada;
- necessidade de transbordo para uma parcela significativa de usuários;
- geralmente, impossibilidade de fazer paradas intermediárias durante a viagem para realizar alguma atividade;
- impossibilidade de transportar carga;
- necessidade de esperar o veículo de transporte.

2.4 QUADRO ATUAL DO TRANSPORTE PÚBLICO NO BRASIL

Muitos estudiosos e técnicos da atualidade citam em seus trabalhos que o setor de transporte de passageiros passa por uma crise. Brasileiro *et al* (1999), comunga deste entendimento, ao expor que o setor de transportes passa por uma fase de redefinição, onde, atualmente, encerra-se uma fase de maturação das empresas de ônibus que constituíram um dos mais impressionantes parques empresariais privados. Tal legado encontra-se ameaçado por uma crise que, segundo os autores, seria pela diminuição do número de passageiros transportados, devida à migração desses para outros tipos de transportes como: individual, clandestino, fretamento, a pé.

Além da crise social, ainda há outro problema que diz respeito à acirrada competição com o transporte individual, provocado em função da instauração do novo regime automotivo. Brasileiro *et al* (1999), ao afirmar “o mercado urbano de passageiro se modificou” esclareceu inicialmente que tal mercado encontra-se segmentado, apresentando características e necessidades de consumo diferenciadas:

O aumento de renda obtido pelo Plano Real e a instalação do novo regime automotivo, com a decorrente expansão do mercado de automóveis de segunda mão, abrem a uma vasta parcela da população pela primeira vez o acesso ao carro particular. Por outro lado, a crise social gerada pelo desemprego – um outro lado do Plano Real – empurra outra parcela para a marcha-a-pé forçada.

Em seguida, como afirmação de seu ponto de vista sobre essa nova situação no mercado brasileiro de transporte, cita Aragão (1998): “que visa à instauração de um regime abertamente competitivo nos diversos setores de serviços públicos concedidos. Esse regime adveio das necessidades de moralizar as relações contratuais entre o setor público e privado”. E conclui, citando (NTU e ANTP, 1997), que:

A crise social e a alta rentabilidade de alguns eixos de transporte público alimentaram o processo de invasão do setor pelos transportadores clandestinos, (...) construindo uma base de apoio político capaz de impor, em várias cidades, a legalização parcial de suas atividades.

De acordo com Cunha Filho (2000), o transporte público não apresentou resistência às transformações ocorridas no mercado de transporte urbano durante os anos 90. Acentua que:

Na realidade, os principais agentes responsáveis pela oferta de transporte público nas cidades – tanto governo quanto empresas privadas – não estavam preparados para enfrentar as pressões do mercado com respostas ágeis e eficazes. Em parte, isto é justificado pela própria história do setor que conviveu durante décadas com uma demanda crescente e praticamente cativa diante da inexistência de outras alternativas de transporte para a população de baixa renda.

As mudanças na dinâmica de crescimento das cidades e os baixos níveis de investimentos públicos na infra-estrutura urbana, verificados na década de 90, aliados ao imobilismo do próprio setor, tornaram as redes de transporte público da maioria das cidades obsoletas e incapazes de oferecer um serviço de acordo com as necessidades dos usuários.

O resultado não poderia ser outro. Queda da demanda do transporte público nas principais cidades brasileiras, causada pelo crescimento do transporte por automóvel, a pé e pela proliferação do transporte informal. O mercado mudou e, a cada dia, se torna mais concorrencial.

Percebe-se que vem de muitos anos atrás o descontentamento dos usuários do transporte coletivo regular com a qualidade dos serviços oferecidos. A imagem que se construiu das empresas de ônibus perante a população, que se via refém de um sistema imposto, tornou-se bastante negativa, pois recebia um atendimento que não atendia às suas necessidades.

Além de tudo não se permitiu muita opção de escolha dos serviços prestados, aliás, ao contrário, os dirigentes das empresas concessionárias acreditavam que toda demanda era cativa e imutável.

Contudo, diante de outros acontecimentos como o descrédito nas instituições públicas gestoras do sistema regular e a falta de uma política pública voltada para a utilização de veículos de transporte de massa (trem e metrô), integrados com as linhas de ônibus, provocou a crise no mercado de transporte coletivo. De acordo com seu entendimento, esclarece:

(...) o “caos” em que os sistemas de transporte hoje se encontram por causa da má qualidade do serviço e o crescimento do transporte clandestino

poderia ter sido evitado se tivessem sido utilizadas as ferramentas de planejamento adequadas.

O pensamento sistêmico é a escola de pensamento que favorece a compreensão dos fenômenos e realidades complexas permitindo a criação de modelos diagnósticos e normativos da realidade. Com o acompanhamento da operação dos sistemas de transporte utilizando o pensamento sistêmico teríamos verificado através dos princípios básicos que a estrutura influencia o comportamento onde os problemas de hoje provêm das soluções de ontem.

De acordo com Recena (2002), neste breve histórico do crescimento do transporte informal, constata-se que os fatos ocorridos fizeram romper o paradigma do transporte convencional.

O transporte informal sempre coexistiu com o sistema convencional nas cidades brasileiras. Inicialmente, por falta de opção, surgiu para atender as áreas inacessíveis, sem linhas regulares ou com baixa demanda. Porém, com o passar do tempo este transporte se expandiu com vigor pelas grandes cidades e passaram a disputar passageiros com os ônibus regulares, inclusive nos centros urbanos e nos bairros de classe média. Surge, desde o início, o conflito com as empresas concessionárias, que pressionam os governos municipais e estaduais para que reprima os “clandestinos”. Assim, tem início uma longa luta, com polêmicas, fiscalizações, enfrentamentos e confrontos judiciais. Recena (2002) nos ensina através de experiências em diversas regiões metropolitanas, que:

Em todo o Brasil, nos últimos anos, tem se verificado diminuição na quantidade de passageiros transportados e aumento do percentual de abatimentos e gratuidades. Para embasar tal afirmativa, foi feito um levantamento da quantidade de passageiros transportados nos meses de outubro, no período de 1995, em Belo Horizonte, Brasília, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo. Nas oito cidades analisadas, a redução da demanda por transporte coletivo foi, em média, de 25%. Apenas em Porto Alegre houve um aumento de demanda na ordem de 15%. São Paulo apresenta a maior redução (44%).

As hipóteses para justificar tal acontecimento são várias: crescimento do transporte clandestino, implantação de Câmaras de Compensação Tarifárias – CCT, aumento de carros particulares em decorrência do plano real que, com sua “estabilidade” financeira, trouxe ao mesmo tempo a recessão e o desemprego.

Com todas estas alterações no sistema de transporte coletivo, agrava-se ainda mais o problema da mobilidade urbana para os usuários com menores recursos. Mais distante ficou a universalização do acesso aos serviços públicos de transporte.

Nota-se que por falta de uma visão sistêmica dos problemas que vinham surgindo, instalou-se nas cidades e regiões metropolitanas, o transporte clandestino. Fundamentando-se em princípios básicos do pensamento sistêmico, Recena (2002) mostra que foi feito uma

análise dos problemas que surgiram e se agravariam nos transportes da região metropolitana de Recife, de modo a mostrar, na prática, a utilidade da ferramenta. Ensina ela que:

O pensamento sistêmico é a escola de pensamento que favorece a compreensão dos fenômenos e realidades complexas permitindo a criação de modelos diagnósticos e normativos da realidade. (...). É preciso entender sistema como conjunto de interações, inter-relacionados ou interdependentes de elementos formando um todo complexo.

Em vez de solucionar os problemas, procurando as causas fundamentais, na grande maioria das vezes procura-se combater as conseqüências.

A certeza de que a demanda do sistema de transportes era cativa levou a não se buscar a qualidade do serviço, ocasionando a queda da mesma e a diminuição da confiabilidade do Sistema de Transporte Público de Pernambuco - STPP e, conseqüentemente, a demanda deixou de ser “cativa”. A busca de alternativas por parte dos usuários aumentou a procura pelo transporte clandestino, gerando mais veículos nas ruas, causando engarrafamentos e diminuindo ainda mais a confiabilidade do STPP.

No caso presente o correto teria sido não deixar cair a qualidade do serviço e sim melhorá-la. Conseqüentemente, o transporte clandestino não cresceria ao mesmo tempo em que atrairia mais passageiros para o STPP.

Portanto, a idéia da autora de mostrar a utilidade do pensamento sistêmico na detecção e solução de problemas, tais como o crescimento e fortalecimento do transporte clandestino tem significado lógico. A autora apresenta como soluções fundamentais do problema do transporte clandestino: busca da melhoria da qualidade do serviço, combate ao clandestino, conscientização das prefeituras quanto ao papel que desempenham e a melhoria da imagem do STPP. Ressalta também que os sistemas se inter-relacionam. Assim, o transporte é influenciado pelas conjunturas econômica, social e política em que está inserido.

Outro aspecto, não menos importante, a ser considerado atualmente nos grandes centros urbanos é a questão da qualidade de vida das pessoas, que está relacionada ao modelo e grau de desenvolvimento do sistema de transporte coletivo da região. Muitos técnicos da área de urbanismo trabalham com o objetivo de desenvolver estudos e coordenar programas e projetos de interesse do transporte urbano. É consenso de vários profissionais desta área, a necessidade de priorização do transporte coletivo urbano para melhorar a qualidade de vida nas grandes cidades brasileiras, pois acredita-se que em várias cidades, nos próximos governos, a questão do transporte será prioritária. Na opinião de Lima (2002), o Transporte Coletivo pode melhorar a qualidade de vida nas cidades brasileiras, quando expõe que:

O transporte coletivo é a modalidade de transporte mais eficiente dentro da cidade, porque ele transporta um número maior de pessoas. Portanto, ocupa um espaço menor no sistema viário. Além disso, ele pode

fazer com que as pessoas façam a opção por deixar o seu veículo de transporte individual motorizado, o carro, a motocicleta, e outro transporte individual não-motorizado, como o deslocamento a pé, e cheguem de forma mais rápida ao seu destino. Se as pessoas forem atraídas por um bom serviço de transporte coletivo, nós estaremos viabilizando a vida na cidade, porque se reduzimos a quantidade de veículos, também reduzimos a poluição, os congestionamentos, o desperdício de combustível.

Os deslocamentos das pessoas nas cidades podem ocorrer de diversas maneiras: através de caminhadas, uso de bicicletas, motocicletas, transporte público urbano, fretamento, automóveis privados e veículos alugados, assim, Gomide, (2004) descreve que a mobilidade das pessoas pode se dar através de um único meio de transporte ou pela combinação de um ou mais destes meios e que, de certa maneira, os modos de transporte estão concorrendo entre si, ainda que diferentes modos de transporte sejam complementares e compartilhem as mesmas infra-estruturas.

A decisão pela utilização de um ou mais meios de transporte em uma cidade depende das inter-relações de diversos fatores tais como: nível sócio-econômico e cultural dos cidadãos, nível de serviço ofertado pelos diversos meios de transporte, infra-estrutura de vias e calçadas, habilidade das pessoas em utilizar determinados meio de transportes, por exemplo, proximidade dos meios de transporte, carteira de habilitação, etc.

Descreve ainda uma associação muito estreita entre renda familiar e mobilidade, mostrado que os índices de mobilidade se alteram de acordo com a renda e influenciam diretamente na escolha de motivos e modos de transporte.

2.5 QUADRO ATUAL DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO NA RMBH¹

2.5.1. História do Transporte na RMBH

O sistema de transporte público coletivo da Região Metropolitana de Belo Horizonte, assim como o planejamento do desenvolvimento integrado de Belo Horizonte e da área metropolitana, teve início no final da década de 60. A partir de então, as questões de transporte e trânsito passaram a merecer especial atenção no que se refere ao planejamento, pois ganharam importância crescente à medida que as necessidades de deslocamento no espaço metropolitano tornavam-se cada vez mais complexas e a infra-estrutura e serviços instalados não conseguiam mais atender às expectativas sociais e econômicas.

¹ Região Metropolitana de Belo Horizonte

Quando da sanção da Lei Federal Complementar nº 14/1973, que criou oficialmente as primeiras regiões metropolitanas do Brasil, dentre elas a de Belo Horizonte, os serviços comuns de transporte e sistema viário passaram a ser considerados como de interesse metropolitano.

Na década de 70, a autarquia Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PLAMBEL elaborou, entre outros estudos e projetos de serviços comuns de transporte para o sistema viário da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), o Modelo Metropolitano de Transporte Integrado – MOMTI, que tinha como orientação geral a prioridade ao transporte coletivo. Quando da elaboração dos planos, programas e projetos, foi proposta a constituição de um órgão metropolitano para tratamento das questões de transporte e trânsito na RMBH. Tal proposta se concretizou em 1978, com a criação da Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte S.A. – METROBEL, que foi efetivamente instalada em 1980, passando a administrar os serviços comuns metropolitanos de transporte, trânsito e sistema viário. Dentre os vários programas e projetos de competência da METROBEL na primeira metade da década de 80, destaca-se o Programa de Organização do Transporte Público por Ônibus – PROBUS, implementado a partir de julho de 1982, tendo como objetivo o desenho de uma nova rede de itinerários e de padrões operacionais para o transporte coletivo metropolitano, abrangendo o dimensionamento de frotas e quadros de horários, revisão das planilhas tarifárias e padronização do visual dos ônibus.

Em 27 de dezembro de 1987 a METROBEL foi extinta. Ocasão em que foi constituída a Transportes Metropolitanos – TRANSMETRO, como sucessora, com personalidade de autarquia e objetivo de implantar, administrar e operar, diretamente ou através de terceiros, os serviços de interesse comum dos municípios integrantes da RMBH, relativos a transporte, trânsito e sistema viário. Menos de 01 (um) ano após a criação da TRANSMETRO, tendo sido promulgada a nova Constituição Federal, ficou estabelecido, em seu artigo 30, inciso V, que ao município competia organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local incluindo o de transporte coletivo. Dispositivo igual foi repetido na nova Constituição Estadual, em seu artigo 170, inciso VI. Contudo, a Constituição Mineira não só manteve a RMBH, como também ampliou seus limites geográficos, além de estabelecer como de interesse comum de uma Região Metropolitana o transporte intermunicipal e o sistema viário de âmbito metropolitano. Reafirmou-se, ainda, o processo de competência estadual para gerir e explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços de transporte intermunicipal de passageiros, dentre os quais estão incluídos aqueles de âmbito metropolitano.

Em cumprimento ao disposto na Lei Orgânica, em 1991, o município de Belo Horizonte criou a Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte – BHTRANS, com o objetivo de planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, delegar e controlar a prestação dos serviços públicos relativos a transporte coletivo e individual de passageiros, tráfego, trânsito e sistema viário. Seguindo o mesmo exemplo, os municípios de Contagem e Betim, criaram seus próprios sistemas locais de gestão do transporte e trânsito, através de dispositivos institucionais específicos.

Em 21 de janeiro de 1994, ocorreu por força de Lei Estadual nº 11.403 – artigo 32, a extinção da TRANSMETRO, transferiu-se a sua missão constitucional para o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais – DER/MG, sendo criada a Diretoria de Transporte Metropolitano – DT, com o objetivo específico de gerenciar os serviços de transporte e trânsito no âmbito metropolitano, compreendendo 38 empresas, 244 linhas de ônibus, 139 serviços e um número de veículos da ordem de 1461 unidades. Sua missão está em buscar a melhoria da qualidade dos serviços que envolvem o transporte público e o tráfego, tendo como meta principal o bem-estar da população, além de procurar a ampliação do nível de relacionamento entre o Estado e os municípios que integram a RMBH.

Em 25 de janeiro de 2007, por força da Lei Delegada nº 128, a Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas – SETOP, passou a ter a incumbência do gerenciamento dos transportes públicos coletivos da Região Metropolitana de Belo Horizonte, sendo a prestação dos serviços de transportes feita por 46 empresas permissionárias, responsáveis pela operação de 229 linhas e 549 sublinhas de ônibus para atendimento de uma região constituída de 34 municípios, conforme demonstrado no quadro e mapa dos anexos A e B.

A primeira providência da SETOP, em relação ao transporte público, foi a publicação do Edital 01/2007, colocando em concorrência a concessão do serviço de transporte público metropolitano.

2.5.2. O transporte coletivo na RMBH

Conforme publicação do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, no artigo “Minas Gerais do Século 21”, César *et al* (2003), nos aponta mudanças nos padrões de mobilidade do transporte urbano na RMBH. Segundo eles, estes padrões de mobilidade da população na RMBH estão passando por grandes transformações, principalmente a partir de meados da década de 90, fato observado em quase todas as metrópoles brasileiras. Ao mesmo tempo em que se percebe um grande crescimento das viagens por modos individuais por

automóveis, motocicletas e a pé, a procura pelo transporte coletivo vem decrescendo acentuadamente desde 1995. Segundo os autores, é marcante o aumento da competição no mercado de transporte coletivo, com a presença crescente do transporte informal na região como um todo. Em suas análises apresentam como forma de desafio:

O padrão de mobilidade que vem se impondo nos últimos anos, apoiado, sobretudo no transporte privado por automóvel, apresenta desafios sociais consideráveis. Os principais entre eles são os congestionamentos no sistema viário urbano, os acidentes e a poluição do ar, todos se manifestando de maneira crescente na RMBH e representando custos sociais cada vez mais importantes. Os congestionamentos acarretam enormes externalidades negativas para os usuários do transporte coletivo ao reduzir a velocidade operacional dos ônibus e exigir maiores frotas e tripulações para executar o mesmo serviço, o que significa custos e tarifas mais elevados para a população, geralmente de baixa renda, que utiliza esse modo de locomoção.

Não se acredita na possibilidade de reverter os problemas da mobilidade por meio de investimentos maciços na ampliação do sistema viário, compatíveis com as altas taxas de crescimento da frota de veículos privados, não só devido ao grande volume exigido de recursos financeiros, como pelo impacto negativo dessas obras no meio ambiente urbano e, sobretudo, pelo fato desses investimentos realimentarem, em patamares cada vez mais elevados, a demanda de espaço viário que o modelo de transporte privado requer.

Segundo os autores, a experiência internacional mostra que políticas de transporte urbano, centradas apenas em investimentos no sistema viário, em vez de reduzir os congestionamentos, tendem a estimular a motorização privada e a pressionar ainda mais a demanda por espaço viário, num processo retro-alimentado.

A prioridade para o transporte coletivo é a melhor alternativa que proporciona maiores benefícios sociais.

São motivos para a prioridade no transporte coletivo, segundo ANTP (2002):

Os congestionamentos crescentes, os elevados índices de emissão de poluentes por veículos e as altas taxas de mortalidade e invalidez por acidentes de trânsito são as manifestações mais aparentes e dramáticas do que está acontecendo com a mobilidade das pessoas nas cidades brasileiras. Já muito graves nas maiores metrópoles, como Rio de Janeiro e São Paulo, esses problemas estão se propagando rapidamente para metrópoles secundárias, a exemplo de Belo Horizonte, e os outros grandes pólos urbanos nacionais. Eles significam perdas na qualidade de vida e na eficiência da economia urbana.

Por trás desses problemas está um modelo de expansão da mobilidade fortemente apoiado no transporte individual, sobretudo nos automóveis e motocicletas. (...) A continuar essas tendências, as condições inadequadas de

congestionamentos, acidentes e poluição podem piorar sensivelmente. (...) o transporte coletivo apresenta menor consumo de combustível, energia e espaço viário por passageiro, assim como taxas muito menores de emissão de poluentes do que as do transporte privado.

QUADRO 2

Indicadores comparativos entre ônibus, motocicletas e automóveis

INDICADORES COMPARATIVOS ENTRE ÔNIBUS, MOTOCICLETAS E AUTOMÓVEIS				
MODO	ÍNDICES RELATIVOS POR PASSAGEIRO/KM ¹			
	Energia ²	Poluição ³	Custo total ⁴	Área de via
Ônibus	1	1	1	1
Motocicleta	4,6	32,3	3,9	4,2
Automóvel	12,7	17,0	8,0	6,4

FONTE: ANTP (2002, p11)

(1) Ocupação de 50 pessoas por ônibus, 1 por moto e 1,3 por automóvel.

(2) Base calculada em gramas equivalentes de petróleo (diesel e gasolina).

(3) Monóxido de carbono (CO), hidrocarbonetos (HC), óxidos de nitrogênio (NOx) e material particulado (MP).

(4) Custos totais, fixos e variáveis.

Observa-se que as motocicletas poluem 32 vezes mais e gastam cinco vezes mais energia por passageiro do que os ônibus. Os automóveis poluem 17 vezes mais e gastam 13 vezes mais energia do que os ônibus.

Com relação à área utilizada e os passageiros transportados, foi exposto o seguinte quadro:

Os ônibus apresentam também maior eficiência do que os automóveis e vans quando se considera relação entre o espaço viário consumido e a quantidade de passageiros transportados. É o que indicam as cifras seguintes, apuradas pela CNT – Confederação Nacional dos Transportes, para os corredores de transporte de onze grandes cidades brasileiras.

QUADRO 3

Área utilizada em passageiros transportados

ÁREA UTILIZADA E PASSAGEIROS TRANSPORTADOS		
MODO	PASSAGEIROS TRANSPORTADOS POR ÁREA DE VIA	ÍNDICE DE EFICIÊNCIA Automóvel = 1,0
Automóvel	1% de via → 0,35% dos passageiros	1,0
Vans e peruas	1% de via → 1,00% dos passageiros	2,8
Ônibus	1% de via → 2,80% dos passageiros	7,9

FONTE: Pesquisa CNT - passageiros nos corredores de transporte, CNT, 2002, p.23.

Acentua ainda que a implementação dessa política de prioridade para o transporte coletivo não é simples. Em função das externalidades negativas dos congestionamentos no sistema viário, os custos operacionais e as tarifas do transporte coletivo estão em nível muito elevado em relação à renda da população que utiliza esse tipo de serviço.

Acrescentam que a demanda está caindo bastante nos dois maiores sistemas de transporte por ônibus da RMBH, o municipal de Belo Horizonte, gerido pela BHTRANS e o intermunicipal metropolitano, gerido pelo DER/MG, e que a maneira usual de atenuar os impactos desse desequilíbrio entre a oferta e a demanda de serviços é o aumento de tarifas, o que provoca ainda mais a queda da demanda.

Essa situação tem sido verificada em diferentes regiões e cidades do País. Da análise dos problemas econômicos e institucionais do setor dos transportes coletivos, realizada pela Associação das Empresas de Transportes Urbanos NTU (1998), a partir da pesquisa realizada em onze, das maiores cidades brasileiras, entre elas Belo Horizonte com sua região metropolitana, pôde ser afirmado que:

Depois de quase três décadas de crescimento, a demanda de transporte público vem apresentando tendências de queda a partir da segunda metade dos anos 80, apenas interrompida em 1995 quando o crescimento da renda decorrente do Plano Real provocou uma súbita expansão da mobilidade urbana.

Ainda em sua análise, a NTU afirma:

A recuperação de passageiros observada na RMBH a partir de agosto de 2001, graças ao fim dos “perueiros”, não foi suficiente para interromper a tendência de queda anual constante da demanda. Essa redução de passageiros no sistema de transporte coletivo da RMBH resulta de uma série de questões endógenas e exógenas ao setor, podendo destacar, dentre outros, os seguintes fatores: investimentos insuficientes no transporte sobre trilhos; escassez de investimentos nos sistemas sobre pneus; “incentivos” o uso indiscriminados do automóvel; o aumento das tarifas acima da capacidade de pagamento; e, a dinâmica de ocupação do solo urbano. Esses fatores vêm estimulando a transferência de passageiros para outros modos como carro, moto, bicicleta ou a pé. Só nas viagens a pé, estima-se que o Brasil tenha dado um salto, em dez anos, de patamares de 20 a 25% para 30 a 50%.

Conforme definição da ANTP (1998), as condições de planejamento e operação dos sistemas de transporte e trânsito nas cidades brasileiras não contribuem para a melhoria do transporte coletivo. A quantificação das deseconomias, geradas pelos congestionamentos urbanos em dez cidades brasileiras, entre elas, Belo Horizonte, é um alerta para os gerenciadores, conforme pode ser observado neste estudo coordenado pelo Instituto de

Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em parceria com a ANTP – Associação Nacional de Transporte Público:

O congestionamento causa grande impacto no custo do sistema de ônibus, levando à necessidade de se ter em circulação um número adicional elevado de veículos para cumprir a especificação de viagens que precisa ser realizada. No caso de Belo Horizonte, o número adicional de veículos foi estimado em 315, o que equivale a 11,73% da frota total. O impacto estimado no custo operacional é da ordem de 6%, que tem reflexo direto na tarifa e onera, desnecessariamente, a todos os usuários.

No citado estudo foram monetarizadas as deseconomias decorrentes dos congestionamentos nas cidades pesquisadas. Além do impacto no custo operacional acima descrito, o relatório indica a ocorrência em Belo Horizonte de deseconomias da ordem de R\$ 22,5 milhões/ano relativas a tempo de viagem, consumo de combustível, poluição e sistema viário.

Na opinião de Cadaval (2003), a saída para esse conjunto de problemas e desafios parece estar numa política que, de um lado proporcione a redução dos custos operacionais e, de outro, estimule o crescimento da demanda por meio da maior atratividade do transporte coletivo. Ele considera ser uma medida-chave para obter a redução dos custos operacionais, separar a infra-estrutura viária utilizada pelo transporte coletivo das vias destinadas ao tráfego geral e que, atualmente, são ocupadas, sobretudo pelo transporte privado. Isso é possível por meio da implantação de uma rede de vias exclusivas para o transporte coletivo, o que permitiria aumentar a velocidade operacional dos coletivos e evitar os impactos negativos, sobre eles, dos congestionamentos. Além de reduzir custos, essa medida contribui para aumentar a atratividade do transporte coletivo ao proporcionar menores tempos de viagem para os usuários. Assim conclui:

A implantação de vias exclusivas para o transporte coletivo no sistema viário urbano tem se mostrado uma medida eficaz para resolver os problemas apontados, aumentar a eficiência dos serviços de ônibus e dotá-los de maiores vantagens competitivas no mercado de transporte urbano. Ao criar infra-estruturas viárias exclusivas para a circulação do transporte coletivo aumenta-se a velocidade dos ônibus, com impactos positivos sobre os tempos de viagens e conforto dos usuários, os custos operacionais, as tarifas e a regularidade/confiabilidade dos serviços.

Neste sentido é o entendimento de Oliveira (2005), quando nos esclarece sobre o tipo de sistema de transporte público coletivo da RMBH, que é constituído por um subsistema sobre trilhos (trem metropolitano) e diversos subsistemas sobre pneus. O subsistema metro-

ferroviário é gerenciado pelo Governo Federal e os demais subsistemas são coordenados, parte pelo Estado de Minas Gerais, parte por diversos municípios que assumiram a gestão de seus serviços em substituição ao governo estadual. Segundo ele, não há uma política tarifária metropolitana nem mecanismos de compensação entre subsistemas. Além disso, outros fatores que agravam a situação dos transportes coletivos da RMBH são os investimentos inexpressivos em transporte sobre trilhos, a lentidão do investimento nos sistemas sobre pneus, a não restrição ao uso do automóvel e a dinâmica de ocupação do solo urbano. Esses fatores vêm estimulando a transferência de passageiros para outros modos como carro, moto, bicicleta ou a pé.

Assim, é considerado descontínuo, desigual e predatório o atual sistema de transporte público coletivo da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

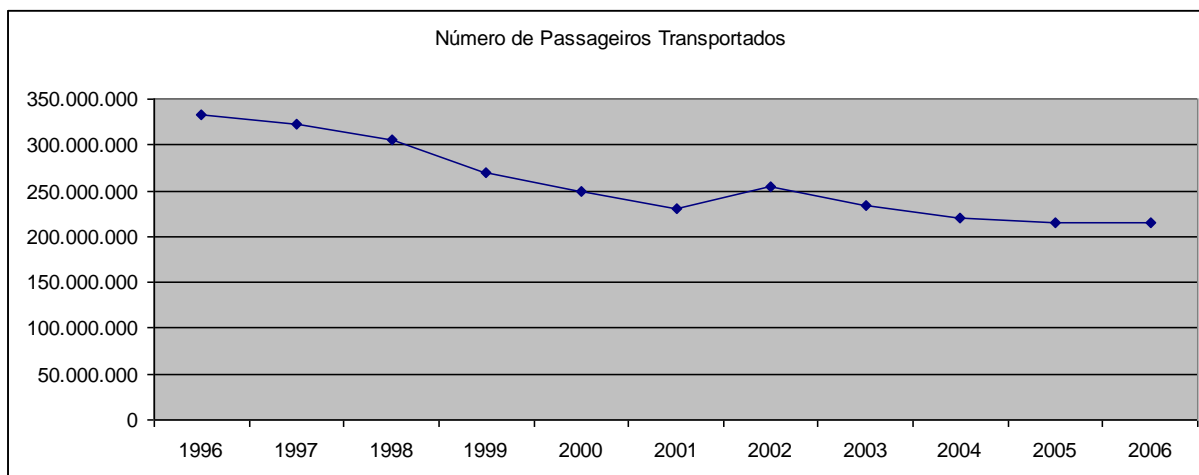
O que se tem comprovado pelo Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais – DER/MG, órgão gerenciador do transporte intermunicipal e metropolitano de passageiros, é a queda do número de passageiros transportados anualmente pelo sistema de transporte coletivo urbano. Na região metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) o número de passageiros transportados anualmente a partir de 1996 caiu bastante em relação ao ano de 2006. Neste percentual não foram computados o crescimento demográfico e o aumento da população economicamente ativa, que passaram a fazer parte do número de pessoas dependentes de transporte a cada ano. Possivelmente, se considerarmos os dados do IBGE, relativos ao crescimento demográfico e do número de pessoas que entraram no mercado de trabalho, o percentual da queda de passageiros nos últimos 11 anos seria na ordem de 35,5%. Tal realidade pode ser vista claramente através da tabela abaixo:

TABELA 1
NÚMERO DE PASSAGEIROS TRANSPORTADOS ANUALMENTE NA RMBH

Evolução Comparada de Passageiros RMBH – Período de 1996 - 2001	
NPR – (Nº de passageiros realizado)	
ANO	NPR
1996	332.627.685
1997	321.899.952
1998	305.680.889
1999	270.258.194
2000	248.652.594
2001	230.092.821
2002	253.580.703
2003	233.188.127
2004	219.439.641
2005	215.810.281
2006	214.914.977

Fonte: DER/MG (2007)

GRÁFICO 1- Número de passageiros transportados anualmente na RMBH



Fonte: DER/MG (2007)

Esse quadro de acentuado desequilíbrio financeiro vem impondo pesado ônus às empresas do sistema regular de transporte, que são obrigadas a cumprir com compromissos previdenciários, trabalhistas, impostos municipais, estaduais e federais.

Outro fato, constatado no Relatório Operacional da Diretoria de Transporte Metropolitano do DER/MG do ano de 2005, retrata a diminuição da demanda de passageiros nos últimos anos. De acordo com o quadro “Disposto de infração – ônibus – com base no RSTC aprovado pelo Decreto Estadual nº 32.656”, foram lavrados naquele ano 1.313 autos de infração para as empresas do sistema de transporte metropolitano, deste total de notificações, 729 foram pelos motivos de descumprimento e omissão de horário, o que demonstra claramente, que as empresas delegatárias não estão tendo passageiros em diversos horários a serem cumpridos.

2.6 A REGULAÇÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASSAGEIROS

Conceitua-se regulação dos transportes públicos de pessoas, como a interferência do Estado impondo regras, no intuito de promover eficiência e eficácia no transporte, visando garantir aos usuários acessibilidade por um sistema considerado essencial. Tal interferência, através de regras contratuais, passa a direcionar as relações entre o setor público e a iniciativa privada.

A regulação pelo Estado possui diversas dimensões, entre elas destacam-se as de controle de preços, quantidade do bem ou serviço ofertado, capaz de garantir o equilíbrio do mercado e a sua qualidade. Sem ela, o transporte coletivo sofreria diversos distúrbios, tais

como: tarifas crescentes e incompatíveis com a real capacidade de pagamento da população menos favorecida, principalmente aquela situada nas áreas mais distantes dos centros urbanos.

Além de ser uma atividade essencialmente estratégica para o desenvolvimento do país, o transporte, atualmente, necessita de um tratamento especial nas políticas públicas, considerando que o setor está enfrentando diversas crises devida às diversas transformações sociais, econômicas, institucionais, e financeiras em que o Estado se encontra. Na mesma linha de raciocínio, Santos e Aragão (2000), analisam a questão de que a regulação, assim como a competição e o financiamento, descortinam-se como fatores centrais no funcionamento dessa atividade e que têm sido objeto de constante e profunda intervenção do Estado. Ressalta, entretanto, que a forma concreta de intervenção realizada até hoje tem sido com alta presença das finanças públicas na construção de infra-estruturas e até na operação dos serviços. Acrescenta ainda que o financiamento e a regulação estatal continuarão por muito tempo sendo uma necessidade estrutural do setor. As incumbências públicas terão de se tornar progressivamente mais eficientes e eficazes, para não comprometer ainda mais as combalidas finanças do Estado.

2.6.1 Por que o Estado deve regular o Setor de Transporte?

Em tese, Gomide (1998), defende que não existe um único e simples argumento teórico que justifique a regulamentação do setor transporte. Encontra-se, na verdade, uma série de argumentações e razões para a intervenção pública no setor, as quais obedecem às especificidades de cada modalidade de transporte conhecida. Segundo o mesmo autor, a regulamentação sempre esteve apoiada na idéia do interesse público e justificada pela existência de “falhas de mercado”.

Bouzada (2003) defende que:

O setor de transporte coletivo por ônibus é essencial ao desenvolvimento das cidades brasileiras. É, ao mesmo tempo, um direito do cidadão na execução de seu direito de ir e vir e no exercício da cidadania. Como a demanda por transporte coletivo é praticamente inelástica em relação ao preço da passagem, o Estado tem a obrigação de regular esse mercado e, geralmente, isto se dá por meio da quantidade e da qualidade do serviço e, principalmente, da fixação da tarifa.

Para Santos e Orrico (1996), a regulamentação da indústria de transporte público de passageiros sempre esteve respaldada na hipótese de que a produção desses serviços em regime de livre mercado não seria capaz de atender os requisitos de eficiência econômica e de máximo bem-estar coletivo.

Considerando as idéias dos especialistas citados, torna-se uma questão de suma importância que o Poder Público estabeleça políticas públicas voltadas para a regulação dos transportes coletivos. No caso das regiões metropolitanas, o Poder Público Estadual tem o dever de promover a licitação dos serviços de transporte para que se obtenha a melhoria da qualidade dos serviços, assim como possibilidade de se implantar tarifas mais justas, que atendam os usuários com menor poder econômico.

De acordo com a Constituição Federal, de 1988, Art. 175: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviço público”.

A Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, em seu Art. 4º, preceitua que: “A concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será formalizada mediante contrato, que deverá observar os termos desta lei, das normas pertinentes e do edital de licitação”.

O Estado tem o dever de assegurar à sociedade, o direito a um transporte seguro, eficiente e barato. Sendo um fator importante para o desenvolvimento da economia, o transporte torna-se estratégico dentro da gestão pública para o crescimento nacional. Tais direitos são garantidos também pela Constituição Brasileira:

Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

§ 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

Assim, o Estado brasileiro entende seu dever de regular o transporte coletivo, pois a lógica para a regulação de determinadas atividades econômicas está na denominada falha de mercado, que é a incapacidade do mercado, por si só, em prover soluções adequadas do ponto de vista econômico e social. O mercado não consegue fornecer um bem ou serviço, com eficiência, eficácia, com os preços refletindo corretamente os benefícios e os custos para toda a sociedade. Neste sentido, visando promover a eficiência e garantir à sociedade o direito de acesso a um serviço essencial, torna-se necessária a regulação dos transportes, impondo regras

capazes de balizar as relações entre o setor público e a iniciativa privada. Este é o entendimento de Gomides (2004), sobre regulação:

Toda e qualquer ação do governo visando organizar o funcionamento de mercados que, por suas livres forças, não são capazes de fornecer um bem ou serviço de modo eficiente. A regulação possui diversas dimensões, especialmente de controle de preços, quantidade e qualidade do bem ou serviço ofertado.

Ainda de acordo com o seu entendimento, no caso dos transportes coletivos urbanos no Brasil, são os atuais desafios do governo: tarifas crescentes, incompatíveis com a capacidade de pagamento da população mais pobre; oferta inadequada às necessidades da demanda; insuficiente desenvolvimento operacional e tecnológico; e, carência de investimentos em infra-estrutura. A regulação sempre esteve apoiada na idéia de “interesse público” e justificada pela existência de “falhas de mercado”. Ressalta que a origem da regulamentação nos transportes está no desejo dos governos de facilitar a provisão de redes articuladas e integradas de serviços, com tarifas acessíveis. A existência de externalidades negativas produzidas pela atividade de transporte é outra justificativa de intervenção do Estado na atividade, como, por exemplo, a poluição e os efeitos produzidos sobre o meio ambiente, os congestionamentos, acidentes e outros, que impõem a necessidade de serem estabelecidos determinados controles, exigências e restrições aos serviços. O poder público é o melhor agente para realizar a alocação otimizada de recursos e que este não deve se omitir de regulamentá-lo.

Na visão de alguns estudiosos como Santos e Aragão (2000), o transporte é setor essencial para a economia, mas que vem enfrentando diversas crises e um processo de transformação institucional.

Esses autores citam algumas mudanças no cenário mundial que afetam diretamente o transporte coletivo, como a crise das finanças públicas, Reforma do Estado, transformações tecnológicas e organizacionais. Tudo isto cria um ambiente de insegurança e inevitáveis mudanças. Complementam ainda que, considerando as formas como as atividades de transporte têm sido levadas pelo Estado e pela iniciativa privada estão sujeitas a um profundo questionamento.

Santos e Aragão (2000), neste contexto, expõe que:

As questões da regulação, da competição e do financiamento descortinam-se como fatores centrais no funcionamento dessa atividade (...) a

qual tem, por motivos que continuam em vigência, sido objeto de constante e profunda intervenção do Estado.

Esclarece também que a atividade de transporte possui uma estrutura concorrencial imperfeita, e que por muitos outros fatores não se permite que o Estado dê ao setor de transporte um tratamento de indiferença, expondo-o simplesmente à maquinaria das “leis de mercado”.

Já Ramos (2000) nos apresenta, através de um modelo proposto para estratégia de política regulatória para competição e qualidade, que é possível estimular e assegurar a qualidade do transporte público urbano e também introduzir mecanismos de competição que sejam salutares a este mercado, estimulando a qualidade considerada como eficácia do sistema e a produtividade como eficiência.

Suas idéias sintetizam um conjunto de observações com vistas à elaboração de sua tese de doutorado em 1997. Com referência à qualidade dos serviços de transporte, Ramos cita um dos primeiros achados de sua pesquisa que é:

(...) uma política pró-qualidade consistente exige, como condição necessária, mas não suficiente, uma política pró-competição. Sem o ambiente de pressão competitiva, a busca persistente da qualidade é um fenômeno atípico em qualquer mercado; mercados regulados tendem a apresentar falhas tais que conduzem a uma taxa de desenvolvimento inferior em termos de eficiência, qualidade e introdução de inovação. (...) O serviço de transporte público urbano no Brasil, regulado em diversas intensidades, tem apresentado características de ineficiência, baixa qualidade e pouca inovação.

Ramos (2000), defende uma estratégia de Política Regulatória Pró-competição que é aquela baseada em promover o aumento da contestabilidade, buscando a sustentação do mercado. Segundo ele, deste princípio decorrem quatro estratégias:

- redução de barreiras à entrada;
- competição para entrada no mercado através de licitações;
- competição no mercado entre produtos substitutos próximos; e
- regulamentação de preços que estimule a busca da produtividade.

Complementando seu ponto de vista, Ramos esclarece que os pontos centrais para uma redução das barreiras à entrada são:

- não definir qualquer privilégio aos operadores em atuação no mercado no momento anterior à licitação;
- não existência de qualquer privilégio ou prioridade à empresa pública, quando esta existir;
- não exigência de organização empresarial prévia à licitação;
- admissão da propriedade de equipamentos por arrendamento mercantil;
- permitir a formação de consórcios no processo licitatório;e
- permitir a possibilidade de ganhos de escopo, com uso dos equipamentos para outros serviços transporte, desde que assegurada a oferta e qualidade do serviço de transporte público urbano.

A competição para entrada no mercado, através de licitações competitivas é entendida como a necessidade de que as licitações devem ser definidas por critérios técnicos de qualificação e de menor tarifa / maior oferta. Na parte técnica deverá conter os requisitos operacionais específicos e de gestão de qualidade e uma política de preços baseada na regulamentação do preço do serviço. Tudo estabelecido à luz da legislação atual. O autor entende que a duração dos contratos deve ser igual ao de recuperação do capital investido nos equipamentos de transporte. Segundo ele, e de acordo com a experiência do mercado brasileiro, a vida útil dos ônibus deve ser de 5 (cinco) anos e de 3 (três) anos para veículos tipo micro-ônibus.

Competição no mercado, através de serviços substitutos próximos: defende Ramos que:

Embora haja referência explícita na legislação federal de não exclusividade e de incentivo à competição, em todos os regulamentos das cidades a competição é uma palavra literalmente ausente e intencionalmente não adotada, sob o conceito anterior da necessidade do monopólio para assegurar os ganhos de eficiência.

Por último explica que a *Regulação de preços que estimule a produtividade* tem o conceito de *preço-limite* e de *banda tarifária*, que é uma mudança cultural significativa e que levaria a uma mudança radical dos regulamentos no sentido de retirar seu caráter de controle de custos operacionais para controle da qualidade e quantidade do serviço. Assim arremata:

“deve ser assegurado ao operador uma parcela considerável ou total dos ganhos de produtividade realizados na vigência do contrato, obtidos de seus esforços de melhoria da eficiência”.

2.6.2 A Licitação como instrumento legal de regulação do Transporte Coletivo

A licitação é de fato, um poderoso instrumento legal que o poder público deve usar para promover justiça e igualdade entre os operadores do sistema e também entre os usuários.

De acordo com os preceitos da Constituição Federal, em seu artigo 37: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Somente por meio de licitação o poder público pode escolher, de forma imparcial e justa, as melhores empresas, capazes de oferecer qualidade e menor custo dos serviços. Contudo, para que este instrumento promova os efeitos desejados numa perfeita regulação dos serviços de transporte público, é necessário que se tenha como princípio básico uma competente gestão de contratos. É importante lembrar que: “é obrigação do poder concedente editar normas regulamentares claras, transparentes e abrangentes sobre a forma de operacionalização dos serviços e sobre as etapas e instrumentos dos processos fiscalizatório, interventivo e punitivo”.²

A adequada gestão de contratos deve ser compreendida como forma de garantir a universalização do transporte público, através de prestação de serviço conforme estabelece a legislação.

De acordo com a lei o “serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”.

Segundo Xavier (2005), para que esses instrumentos sejam efetivos, novos princípios devem ser incorporados, como a redefinição dos modelos remuneratório e tarifário dos serviços e a adoção de maior transparência no monitoramento e avaliação dos contratos:

A regulação dos serviços públicos em geral e dos transportes urbanos em particular passam por mudanças de paradigmas em todo o mundo. No Brasil, isso não é diferente. É imprescindível que a adequada integração do sistema de mobilidade urbana – compreendendo os modos coletivos e individuais de transporte, motorizados e não-motorizados, e a infra-estrutura

²

Hely Lopes Meirelles, em Direito Administrativo Brasileiro, p. 347

viária – com as demais funções das cidades – habitação, ocupação do uso do solo e meio-ambiente – sejam considerados no planejamento, regulação e gestão desses serviços.³

E, desta forma, entende ainda que os desafios atuais que o transporte público enfrenta nas cidades brasileiras, só serão superados com reformas profundas nas redes de serviços, na organização institucional e no modelo de gestão econômica e financeira a serem adotados.

Conforme bem demonstrado no Painel 1: “A licitação e o contrato como instrumentos de regulação” pelo expositor Alexandre Gomide, a justificativa básica para a regulação dos serviços de transporte coletivo está na incapacidade do mercado em prover uma solução ótima do ponto de vista econômico e social. Gomide complementa ainda porque o setor público deve regular os serviços de transporte coletivo:

(...) o mercado, por si só, não é capaz de fornecer de modo eficiente um bem ou serviço, com os preços refletindo corretamente os benefícios e os custos para toda a sociedade. Tal incapacidade é denominada falha de mercado. Havendo falhas de mercado, os poderes públicos são obrigados a interferir, seja pela provisão direta do bem ou serviço, por meio de empresas públicas, seja pela regulação das atividades concedidas à iniciativa privada – caso dos serviços de ônibus urbano no Brasil.

2.6.3 A concorrência no sistema de transporte público de passageiros

Nos últimos anos teve início um processo de discussão do modelo de regulamentação econômica do sistema de transporte urbano no Brasil, com o intuito de aperfeiçoar a provisão dos serviços, enfatizando a competitividade. Há argumentos fundados na idéia de que a introdução de elementos de competitividade é capaz de promover a busca permanente de eficiência e qualidade nos serviços.

O modelo de regulação que possibilita atingir os objetivos mencionados, (eficiência e qualidade) é aquele em que a competição é permitida no momento da escolha dos operadores (competição pelo mercado), não sendo concebida a idéia de uma competição no momento da produção dos serviços (competição no mercado), assim define Gomide, (2000). O autor ainda expõe que:

³ XAVIER, José Carlos, 2005, Secretário Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana - SEMOB, Relatório Síntese baseado nas discussões ocorridas no Seminário Nacional sobre Licitação e Contratação de Serviços de Transporte Público Coletivo, realizado em parceria entre a Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana – SEMOB e a Empresa de Transporte e trânsito de Belo Horizonte S/A – BHTRANS, nos dias 26 e 27 de setembro de 2005, na cidade de Belo Horizonte.

Modelos de regulação de ônibus urbanos calçados em licitações competitivas têm sido adotadas em distintos países, com diferentes estratégias de implementação e até com diferentes objetivos. Uma definição básica desses modelos pode ser explicitada ressaltando-se, por um lado, que a função estratégica de *design* básico da rede de serviços permanece como Poder Público, que regulamenta também as condições de entrada no mercado (disputa pelo direito de operar) e parte das condições táticas da operação. [...] Um elemento central dessa tipologia regulatória é a inserção de desafio competitivo ao operador potencial, que deverá mostrar, em sua proposta na licitação, que tem condições de produzir os serviços, na quantidade e na qualidade mínima requerida, a um custo menor do que seus oponentes.

Este modelo de licitação competitiva foi adotado, de certa forma, em Londres, nos EUA e em países como Austrália, Nova Zelândia, Dinamarca, Finlândia, entre outros, como forma de estimular a eficiência operacional do sistema, conservando a atividade de regulação e planejamento à autoridade pública.

Neste modelo de regulação, a autoridade pública fica com responsável pela política de transporte, além de especificar, detalhadamente, os padrões da operação dos serviços, tais como: horários, frequência, itinerários, tarifas, tipos de veículos, etc.

O mecanismo de escolha dos operadores ocorre através das licitações competitivas e cíclicas. E ganha o direito de operar o serviço aquele que apresentar proposta com menor custo de operação.

Teoricamente, a empresa vencedora é incentivada a manter os custos reduzidos porque tem em vista a próxima licitação, quando serão novamente analisadas, entre os diversos oponentes, as melhores propostas. Porém, para que isso ocorra, seria necessário determinar que os contratos tenham um período de tempo relativamente curto. Gomide (2000) *apud* Cox e Love (1991) ressalta que este período não poderia ser superior a cinco anos.

Quando há um período curto de duração do contrato, a empresa operadora explora melhor a economia de aprendizado e é compelida a demonstrar uma operação mais eficiente, visando vencer a próxima licitação.

O modelo de licitação competitiva foi adotado nos EUA como forma de buscar a redução de custos, reduzir o volume de subsídios e envolver o setor privado na operação dos serviços. Embora esse país tenha grande experiência na desregulação do setor de transportes, o urbano, por ônibus, continuou regulado. Daí a busca pela adoção da estratégia das licitações competitivas, com privatização dos serviços. Segundo Ramos, “o modelo pode ser visto como um mecanismo de regulação que incentiva as empresas à eficiência, ao mesmo tempo em que não requer procedimentos de monitoramento complexos.”

Licitação competitiva é a provisão de serviços públicos através de um contrato decidido competitivamente. O governo escolhe quais serviços serão licitados e as especificações que devem ser utilizadas no processo seletivo, sendo que os vencedores do processo tornam-se os provedores destes serviços. O mercado competitivo responde à chamada governamental, e um, ou mais produtos são selecionados para fornecer os serviços especificados por um determinado período de tempo, sendo que ao final do processo, o poder público retém o controle sobre os serviços fiscalizando permanentemente os operadores.

Orrico *et al* (1998), em análise comparativas dos regulamentos de transporte e seus mecanismos de implementação, afirma:

(...) que a estrutura e a filosofia dos diplomas legais que regem a prestação dos serviços de transporte coletivo por ônibus no Brasil sinalizam claramente na direção de mercados fechados, que se omitem de risco e de competição frente a potenciais entrantes e não contêm elementos que induzam os operadores a esforços para a obtenção de reduções de custos, de busca de qualidade ou de ganhos de produtividade.

2.6.3.1 A competição e os meios de garantir a qualidade do serviço de transporte por ônibus

O direcionamento dos órgãos públicos, através das políticas de transporte, afeta as forças de mercado de transporte. Em países em que estas políticas de transporte atuaram no sentido de priorizar, em determinados momentos, o transporte público sob o transporte individual, encontramos uma indústria de transporte privada e, ou estatal bem desenvolvida, como no caso do Brasil, França e Inglaterra. Já em países que não adotaram ou não conseguiram implementar políticas públicas protecionistas ou concentracionistas, apresentaram um transporte fragmentado, autônomo como nos casos dos países asiáticos, latino-americanos e africanos. (Ferreira (2006) *apud* TANABORIBOON *et al.*, 1993).

No Brasil, a diminuição do número de passageiros do transporte público por ônibus está associada ao surgimento dos transportes informais, segundo pesquisas NTU (2000); NTU, (1998); e ANTP (2000), e também, ao incremento da frota de veículos privados e de motocicletas, ao aumento dos contratos de fretamento e, finalmente, para a caminhada. Em pesquisa realizada pela NTU (1998), mostrou-se que o transporte informal era visto pelos órgãos gestores e por empresários do setor de transporte como um dos principais fatores de redução do número de passageiros das empresas de ônibus.

As características de ordem econômica dos transportadores informais não vão de encontro às economias de escala. Estudos sobre economias de escala na indústria de ônibus

não são conclusivos e os resultados dependem de quais variáveis estão sendo medidas (passageiros transportados, quilômetros rodados, etc.). Ainda neste entendimento, Santos (2000) assegura que “dadas as diferenças sócio-econômicas e configurações das cidades, não existe uma medida padronizada para medir economias de escala na indústria de ônibus”. Corroborando a tese de que não há economia de escala nos transportes, Ferreira e Guimarães, (2002) esclarece que a forma de operação do transporte informal, variando ora como autônomo ora como empresa, cooperativas ou associações, podem até apresentar custos de produção menores do que as tradicionais formas de organização das empresas brasileiras.

Os veículos do tipo van ou micro-ônibus ganharam participação no mercado de transporte coletivo, ainda que à margem da lei. Por isso em algumas cidades, diante da ameaça de entrada no sistema, houve a motivação para adotar o transporte por veículos de pequeno porte no transporte urbano. Ferreira (2006) *apud* Golub e Ferreira (2004) relata que em Curitiba, por exemplo, passou-se a adotar os micro-ônibus em linha de baixa demanda sob a tutela do poder público, porém no Rio de Janeiro, os operadores do sistema público adotaram os veículos de pequeno porte, como resposta ao mercado de informais operados por autônomos.

Segundo NTU (2001), até o início dos anos 90, o único veículo de pequeno porte disponível no mercado brasileiro era a Kombi, veículo este de tecnologia ultrapassada, usado com maior intensidade para o transporte de carga, e em menor escala no transporte de passageiros, como no caso do transporte escolar. Com a redução das alíquotas de importação de veículos, juntamente com as novas e agressivas estratégias de vendas, introduziu-se, no mercado brasileiro, produtos diferenciados como as vans e peruas originárias da Ásia.

Desta forma, acrescenta NTU (2005), o transporte de passageiros realizado por transportadores informais em veículos do tipo vans tem sido uma causa de mudanças no mercado formal de transporte público de passageiros. Os órgãos públicos responsáveis pelo planejamento e gerenciamento dos sistemas de transporte, assim como as empresas operadoras, no intuito de combater a concorrência com as vans, vêm incorporando veículos de pequeno porte (micro-ônibus) em suas frotas de diferentes maneiras.

2.6.3.2 Prejuízos decorrentes da concorrência desleal no transporte público de passageiros

Uma das causas, às quais se pode atribuir o desequilíbrio econômico-financeiro do sistema de transporte coletivo urbano em qualquer região do Brasil, é a atuação do transporte clandestino, assim como os outros tipos de transporte informal realizado de maneira desordenada e sem autorização dos órgãos gestores.

De acordo com os dados levantados pelo DER/MG, demonstrados na TAB.1, sobre a região metropolitana de Belo Horizonte, o transporte clandestino tem ocasionado uma significativa queda de passageiros no sistema de transporte regular a partir de 1996, ano que se iniciou na região o aparecimento dos “perueiros”. Este tipo de transporte é predatório na sua forma de atuação, pois além de não oferecer nenhuma garantia e segurança ao usuário, também não cumpre as obrigações legais (tributárias, trabalhistas, taxas impostos e etc.). Além disto, não é onerado por gratuidades, evasão, integração, horários, itinerários, equipamentos, sendo sua atuação totalmente livre.

O setor de transporte público coletivo é diretamente afetado pela queda de passageiros transportados, causada por transportadores clandestinos. Os custos do sistema aumentam em decorrência dos congestionamentos, afetando também o preço da passagem. Bouzada (2003) explica que a planilha de custo, que é o instrumento utilizado para calcular os custos de operação do transporte coletivo para um determinado período, pode ser expressa em custos por passageiros. A tarifa, segundo ele, representa o custo médio por passageiro e o valor que o conjunto de usuários irá pagar pela prestação do serviço.

As empresas concessionárias do transporte público coletivo, com o advento da concorrência desleal, têm dificuldades para manter o equilíbrio econômico da atividade, considerando que é possível intervir apenas em alguns custos. Bouzada (2003), *apud* Pupo (1982):

No transporte público de passageiros por ônibus, a tarifa ou o custo por passageiro é expresso pelo somatório dos custos anuais de uma empresa operadora do transporte público, realizados com a finalidade de proporcionar transporte aos usuários e divididos pelo número total de passageiros transportados durante o ano.

Desta forma, na composição dos custos dos transportes públicos por ônibus estão incluídos os salários do pessoal de operação, de manutenção e administrativo, óleo diesel, lubrificantes, pneus, peças e acessórios, depreciação dos veículos e equipamentos, seguros, impostos e a remuneração do capital investido na frota.

2.7 QUADRO ATUAL DO SISTEMA DE TRANSPORTE INFORMAL NO BRASIL

Num breve histórico do crescimento do transporte informal no Brasil, constatamos que os fatos ocorridos fizeram romper o paradigma do transporte convencional.

O transporte informal sempre coexistiu com o sistema convencional nas cidades brasileiras. Inicialmente, por falta de opção, surgiu para atender as áreas inacessíveis, sem

linhas regulares ou com baixa demanda. Porém, com o passar do tempo este transporte se expandiu com vigor pelas grandes cidades e passaram a disputar passageiros com os ônibus regulares, inclusive nos centros urbanos e nos bairros de classe média. Surge assim, desde o início, o conflito com as empresas concessionárias, que pressiona os governos municipais e estaduais para que reprima os “clandestinos”. Assim principiou uma longa luta, com polêmicas, fiscalizações, enfrentamentos e confrontos judiciais, tornando o transporte informal de passageiros um problema de alcance nacional.

De acordo com a pesquisa realizada pela NTU (2001), raros municípios brasileiros não apresentam problema com o transporte informal, o que torna imprescindível a participação conjunta dos governos das esferas municipal, estadual e federal, na busca de caminhos sustentáveis para o setor de transporte coletivo de passageiros. Os resultados da pesquisa apontam que a ocorrência do transporte ilegal nas principais cidades brasileiras atinge o seguinte percentual: em mais de 50% da amostra, as vans e peruas são os veículos mais utilizados nas cidades brasileiras, seguidas pelas moto-táxis (32%), ônibus-pirata (24%) e automóveis (20%). Em todos os sistemas metropolitanos há ocorrência de peruas ilegais, mostrando que estes ambientes são mais vulneráveis à entrada e proliferação de transporte ilegal. As moto-táxis, por possuírem graves problemas de segurança, atuam basicamente nas cidades de menor porte, não causando assim, grandes impactos nos sistemas de transporte de massa dos grandes centros urbanos. Em contrapartida, os danos que causam ao sistema de transporte das cidades de menor porte são enormes, chegando até a inviabilizar a operação do transporte coletivo regular. Isto ocorre porque nestas cidades menores, as motos realizam viagens mais curtas, de porta a porta, retirando um grande número de passageiros do sistema regular.

Em geral os serviços de transporte concentram-se nas rotas e horários de maior demanda. A captação de passageiros é feita nos terminais e pontos de parada de ônibus. As gratuidades e descontos legais não são respeitados e; os bilhetes e vales utilizados no sistema regular são aceitos para troca posterior no mercado paralelo.

Devida a proliferação do transporte ilegal nas cidades brasileiras, houve fortes pressões por parte dos operadores clandestinos para que o poder público reconhecesse suas atividades como legais. E assim, a maioria das cidades que tinha algum tipo de transporte informal passou a regulamentar e a legalizar esse tipo de atividade, principalmente as capitais e aquelas com população superior a 300.000 habitantes.

Segundo a pesquisa da NTU, do universo de 59 sistemas pesquisados, a maior incidência de legalização foram os serviços alternativos utilizando vans e microônibus, seguido pelo serviço de moto-táxi.

Os sistemas municipais apresentaram uma ocorrência maior de legalização de peruas informais do que os sistemas intermunicipais metropolitanos, mesmo apresentando ocorrência de transporte ilegal em todas as regiões pesquisadas.

O Artigo 175 da Constituição Federal definiu que os instrumentos delegatórios da prestação do serviço público são a concessão e a permissão, inclusive para o transporte público de passageiros. Contudo, o Artigo 40 da Lei nº 8987/95 definiu a permissão como sendo um contrato de adesão, de caráter precário, podendo ser revogado unilateralmente pelo poder concedente. Apesar de a legislação definir claramente o instrumento legal aplicável ao caso, tem se constatado que muitos municípios, que regularizaram a atividade, têm optado por delegar o serviço mediante autorização.

O instrumento legal de regulamentação do transporte alternativo da cidade de Belo Horizonte é o Decreto Municipal 10.145, de 27 de janeiro de 2000. Para as viagens intermunicipais em Minas Gerais, inclusive RMBH é o Decreto 44.035 de 01 de junho de 2005.

Em pesquisa realizada pela NTU (2001), mostrou-se por que o transporte informal se consolidou tão rápido no Brasil. Segundo os pesquisadores, não existe uma explicação isolada para justificar o fenômeno da proliferação deste transporte, mas pode-se considerar que a soma de vários fatores propiciou um ambiente favorável para a expansão desses serviços, como exposto a seguir, em ordem de relevância:

- baixa velocidade operacional dos ônibus regulares;
- falta de fiscalização;
- alto nível de desemprego;
- frequência baixa dos ônibus regulares;
- facilidade de aquisição e financiamento de peruas;
- tarifas muito altas do transporte regular;
- itinerários inadequados dos ônibus regulares;

- superlotação dos ônibus regulares;
- poucas opções de destino nos itinerários dos ônibus regulares.

Além das causas apontadas na pesquisa, existem outras que contribuem de forma decisiva para se começar a atividade irregular. A primeira é a alta rentabilidade do negócio no ambiente informal. Este é um dos principais estímulos à sua expansão. Segundo a pesquisa, várias peruas ilegais transportam mais de 100 passageiros por dia, auferindo uma excelente remuneração ao final do mês. Assim como as moto-táxis, que apesar de terem sua capacidade de transporte reduzida, também apresentam uma rentabilidade alta, considerando que o capital empregado em uma motocicleta é relativamente baixo, assim como o custo com combustível e peças. Somados a estes fatos, existem os reduzidos custos operacionais do transporte, tendo em vista que não pagam impostos e encargos trabalhistas. Além disso, preferem operar nos corredores de ótima demanda em melhores itinerários e horários e, também não carregam os passageiros com direito a descontos ou gratuidades.

A segunda causa citada na pesquisa diz respeito ao interesse da indústria automobilística na desregulamentação do transporte. Interesse que contraria frontalmente a realidade demonstrada na apuração da pesquisa:

Cerca de 1% da frota nacional de veículos automotores, parcela referente à frota de ônibus, é responsável por aproximadamente 65% dos deslocamentos motorizados no Brasil, enquanto os outros 99% da frota nacional respondem por apenas 30% desses deslocamentos. Esses números mostram a grande eficiência do transporte coletivo por ônibus no Brasil, o que se traduz em poucos veículos transportando muitos passageiros.

Tais números não agradam os interesses comerciais da indústria automotiva mundial, que obviamente prefere maximizar a frota de veículos em vez da eficiência do transporte. De modo que a introdução de diversos tipos de vans, com estratégias de vendas bastante agressivas, foi o primeiro passo para atingir o objetivo. Posteriormente, houve um incentivo à formação de cooperativas de transporte informal, principalmente por parte dos fabricantes asiáticos, como parte da estratégia de venda e proliferação dos serviços de transporte por vans em todo o país. Para isso a mídia usou até de *merchandising* em novelas populares, levando a imagem de que o transporte por van era mais moderno e eficiente do que o convencional. Assim, como resultado dessa estratégia, a importação de vans explodiu nos últimos anos.

Da mesma forma, a indústria de motos no Brasil usou estratégias parecidas, incentivando a formação de cooperativas de moto-táxis nas cidades de médio e pequeno porte, facilitando a venda de motos de baixa cilindrada, que são as mais utilizadas nos serviços de transporte informal.

2.7.1 Surgimento e evolução do Transporte informal na RMBH

O transporte clandestino na RMBH e, principalmente, em Belo Horizonte assumiu grandes proporções no final da década de 90 e início de 2000, quando apareceram as peruas, kombis e vans, que transportavam passageiros de forma irregular, sem qualquer controle do Poder Público. Isso ocorreu da mesma forma que no restante do Brasil, em parte devida a ineficiência do transporte regular, à insuficiência de fiscalização, à facilidade de aquisição das “peruas” e, sobretudo o desemprego. Tudo isto somado à aprovação popular.

Se fizermos uma retrospectiva, percebemos que a história se repete. Os conflitos de transporte público em épocas diferentes podem ter os mesmos motivos, como no caso da história do transporte público em Belo Horizonte. Até a década de 50, a capital mineira foi atendida pelos bondes. A partir desta época, estes perderam espaço para o primeiro tipo de transporte alternativo, conhecidos como auto-ônibus, que mais tarde se tornariam majoritário.

O auto-ônibus preencheu uma lacuna aberta pelos bondes, cujos itinerários não atendiam aos bairros da periferia. Além disso, a eletricidade e os equipamentos importados encareciam os custos do sistema. Na época, houve uma tentativa de complementar o transporte público com o trólebus, um ônibus elétrico, mas o sistema enfrentou as mesmas dificuldades dos bondes. Em 1953, os ônibus foram regulamentados, depois de forte pressão dos pequenos empresários e da imprensa mineira.

A TAB. 2 demonstra a fase de transição dos modais na capital mineira, que mostra a redução da participação dos bondes e a captação de passageiros pelos ônibus em Belo Horizonte:

TABELA 2
Divisão modal em Belo Horizonte, 1945 - 1948

Modal	1945	1946	1947	1948
Bonde	91%	91%	88%	81%
Ônibus	9%	9%	12%	19%
Total	69.216.623	75.765.944	82.674.415	80.138.996

Fonte: Turma; Dados: IBGE, EMPLASA, COPLAN, CMTC, SPTrans.⁴

Desde meados dos anos 90, as vans clandestinas provocaram estragos no sistema regular de transporte: queda de demanda, aumento de tarifas e do desemprego formal, elevação dos congestionamentos e acidentes de trânsito.

Cardoso (2003) cita em sua dissertação de mestrado que:

A Praça Sete, no centro da capital mineira, foi palco de um embate violento entre policiais e "perueiros": 31 feridos, 69 prisões e 141 remoções de veículos irregulares. Essa guerra, que marcou o auge da conturbada história dos transportes coletivos em Belo Horizonte, demonstra a fragilidade do sistema de transporte público (...). Após o conflito entre os perueiros e as autoridades, em julho de 2001, o transporte clandestino foi proibido por meio de liminar judicial. Nessa época, 267 veículos irregulares foram apreendidos. Dois meses depois, a BHTrans pôs em prática um novo sistema de transporte alternativo, o Serviço Público de Transporte Coletivo Suplementar de Passageiros do Município de Belo Horizonte (STSP), que abriu licitações para 300 motoristas e seus microônibus.

A partir desta data os "perueiros" renitentes migraram para a Região Metropolitana de Belo Horizonte ou para os corredores que ligam as cidades pólos de Minas Gerais.

As ações de combate ao transporte irregular intermunicipal e metropolitano em Minas Gerais sempre estiveram presentes através do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais – DER/MG, conforme demonstra a TAB 3 a seguir, referente aos últimos anos. Contudo, não se têm obtido resultados significantes no sentido de diminuir a atividade de transporte irregular.

⁴ Evolução das operadoras de transporte público urbano de passageiros. Disponível em <http://www.geocities.com/qqbis/demanda/evolucao.html>. Acessado em 06.jun.2008.

TABELA 3
Resumo das atividades de fiscalização do DER/MG

Ano	Veículos Abordados	Autuados pelo CTB	Autuados pelo RSTC	Veículos Apreendidos	Veículos que sofreram transbordo	Quantidade de Operações de Blitzes
2004	22121	2850	452	145	157	674
2005	219003	35242	3102	2334	1304	10987
2006	247706	35137	2313	19754	1704	5808
2007	236846	34451	1789	2398	2464	6025
2008*	206896	26039	582	1180	1319	9356

Fonte: DER/MG (2008)

Nota: Legenda:

DER-MG – Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais (Responsável pela fiscalização do trânsito nas rodovias e transporte intermunicipal na esfera do Estado de Minas Gerais).

CTB – Código de Trânsito Brasileiro

RSTC – Regulamento do Serviço de Transporte Coletivo

* Em 2008 o período é de 01/01/08 a 30/06/2008

Números referentes às operações de blitz realizadas pela fiscalização do DER/MG, através das 40 Coordenadorias Regionais distribuídas pelo Estado de Minas Gerais.

Como consequência da expansão deste tipo de transporte, tiveram início o aparecimento de várias organizações representantes destes transportadores alternativos, como por exemplo: as cooperativas de vans, confederação de transporte alternativo, federação de cooperativas e transportadores alternativos, sindicatos de trabalhadores de transportes alternativos, associação de prestadores de serviços de transporte de passageiros autônomos, etc.

Portanto, com todas estas alterações no sistema de transporte coletivo, agrava-se ainda mais o problema da mobilidade urbana para os usuários com menores recursos. Mais distante ficou a universalização do acesso aos serviços públicos de transporte.

2.7.2 O transporte fretado

Na modalidade de fretamento contínuo, contratado por pessoa jurídica, Santos (2005), considera que o contratante o faz com o intuito de transportar seus funcionários com mais segurança, qualidade, visando também a pontualidade, rapidez, economia, despreocupação com greves do transporte público, diminuição das faltas, qualidade de vida dos empregados e, sobretudo, o aumento de produtividade.

É recente e crescente o interesse do poder público pelo serviço de transporte de passageiros por fretamento, serviço este de caráter privado. Fazendo parte dos interessados, e tentando melhor entender esta nova faceta dos transportes rodoviários, a ANTP (2003), através de sua assessoria técnica, mediu a satisfação do usuário do transporte coletivo, através do modelo de serviço de fretamento e o progresso das cidades. Inicialmente é exposto que através de um parâmetro relacionado com os cursos *Máster in business Administration- MBA*, (que ensinam as pessoas a trabalharem em equipe e ter uma boa agenda de endereços para contatos), mostra que é muito importante e saudável relacionar-se com as pessoas, pois existem alguns aspectos nas atividades de transporte de passageiros que não devem ser vistos apenas com a racionalidade numérica das ciências exatas, mas de forma multidisciplinar e holística.

Na opinião de Lima (2003), os transportes nas grandes cidades estão se tornando um problema, com o aumento dos acidentes, congestionamentos e difícil acesso aos lugares. Esclarece ainda que existe grande perda de tempo no deslocamento, causando insatisfação, desgaste e insegurança constante nos usuários.

Nos resultados da pesquisa NTU (2001), mostrou-se significativa a preocupação dos cidadãos com a qualidade de vida nas cidades. Na cidade de São Paulo, obtiveram-se as seguintes respostas como as mais escolhidas para a pergunta *Quais as três frases mais importantes para escolha de um meio de transporte?*

- ser mais seguro contra assaltos e violência;
- ser mais seguro contra acidentes; e
- chegar mais rápido ao destino.

Afirma Lima (2003) que:

O ir e vir das pessoas nas cidades não deve trazer insatisfação ou insegurança, deveria sim ser prazeroso como um passeio, no mínimo amigável, trivial e sem problemas, e não com aventura ou sacrifício. Dessa forma, os sistemas de transportes deveriam, desde já, acrescentar aos seus atributos, com boa ponderação para os próximos anos, a tranquilidade que as pessoas vão exigir ao sair de casa.

O autor considera ainda, que não há exagero em buscar estas características em um sistema de transporte. Pois, conforme o modo de transporte usado, a sociedade classifica o cidadão como vitorioso ou perdedor.

Justifica em seu ponto de vista que qualquer cidadão ao sair de sua casa e adentrar em um veículo coletivo, apenas fica próximo de inúmeras pessoas, sem a oportunidade de conhecê-las. O transporte público apenas junta as pessoas, mas não facilita o relacionamento entre elas, sendo fugaz este contato, pois todos se sentem estranhos, inibindo qualquer contato entre os envolvidos.

Considerando esta linha de raciocínio, torna-se claro que o transporte é um dos fatores de inclusão social, que interfere no trânsito, nos programas de urbanismo e na qualidade de vida das pessoas. O transporte não se restringe a trânsito e poluição, mas também a educação, saúde, moradia, lazer, trabalho, segurança e justiça, direitos assegurados pela Constituição Federal.

Nos trabalhos desenvolvidos pela ANTP (2003), alega-se que o transporte individual tornou-se popular devida a flexibilidade e rapidez nas viagens, em redes que não atendem de forma satisfatória aos anseios da população. Menciona também, que em palestra sobre marketing e o transporte nas cidades, Raimar Rechters, da Fundação Getúlio Vargas, prognosticou que uma forma de vencer o desafio, do usuário preferir o transporte coletivo ao individual, seria: “oferecer um *mix* de serviços simples e eficazes que atendesse e estimulasse uma mudança de hábitos nos cidadãos, pois quem tem automóvel também está insatisfeito.”

Segundo estes estudos da ANTP, o transporte coletivo de passageiros pode ser público ou privado: “Como transporte coletivo privado de passageiros temos: o transporte através de fretamento, o transporte escolar, o transporte rural, o transporte próprio e o transporte através de aluguel.”

Define ainda que o transporte através de fretamento contínuo, eventual ou especial, em quase todas as legislações das cidades, envolve o transporte de empregados para indústrias, grupos determinados de pessoas com destino e origem comum, estudantes do ensino médio e superior para a escola e universidades, excursões, viagens de turismo, traslados, *city tours*, acesso a eventos, shopping center e passeios culturais.

De acordo com Lima (2003), as poucas pesquisas realizadas pela ANPT que abordam o serviço de fretamento mostram que o serviço tinha uma participação de 5% nos deslocamentos por transporte coletivo na Região Metropolitana de São Paulo em 1997, sendo a avaliação nas pesquisas de opinião com menções de “excelente” e “bom” entre os usuários, muito altas. Concluiu-se apontando que o serviço é vantajoso em termos de tempo, custo e qualidade, quando comparado com o transporte coletivo público e que o serviço supre as carências e deficiências do transporte coletivo público.

Em seminário da ANTP (2002), propôs-se um sistema de ônibus fretados integrados a uma rede estrutural, no caso ao metrô, cujos passageiros viriam da formação de grupos de pessoas que tivessem destino comum, que se originariam de uma mesma região.

Enfatiza Lima que os serviços de transporte por fretamento podem retirar o excesso de veículos das ruas, contribuir para a diminuição dos congestionamentos urbanos e ainda melhorar a qualidade de vida das pessoas, na medida em que esta modalidade de transporte facilita o relacionamento entre os passageiros. Em seu modo de analisar a questão, afirma que há uma qualidade intrínseca no serviço de fretamento contínuo, que nenhum outro serviço oferece. E compara: “Os companheiros de uma viagem num coletivo público são passageiros efêmeros. Num ônibus fretado é possível você fazer amizades. Há tempo para o coleguismo”.

Acrescenta, com muita propriedade, que é muito importante oferecer novos serviços aos consumidores de viagens das cidades. Atualmente, com o surgimento das vans, microônibus e moto-taxi, convivem de maneira informal com o transporte regular, tais modos de transporte, alertando sobre as novas necessidades dos usuários. Em vários momentos e localidades nota-se a regulamentação de lotações clandestinas, implantação de microônibus nas linhas regulares como forma de suplementação, mas não se tem notícia de um modelo de complementação entre os serviços de transporte fretado com as redes existentes.

Aponta o autor, nesta publicação da ANTP (2003), um modelo de serviço com ônibus ou microônibus fretado, que atenderia determinados grupos de pessoas continuamente com destino comum, estruturado em toda cidade, de fácil e inteligente contato pela internet e que seria o produto *mix* de transporte coletivo. Nada de extraordinário se visto como semelhante ao sistema escolar que leva e traz os alunos de uma escola, pegando-os um a um nas residências e levando-os ao destino comum.

Contudo, conclui sua preleção afirmando que somente em algumas situações, o serviço de fretamento supre as carências e deficiências do transporte público, mas que de forma alguma será seu substituto. “(...) o serviço de fretamento deve ser visto também como aporte constante de capital privado no transporte coletivo, como gerador de emprego, essencial para muitas indústrias e empresas”.

O fretamento é uma alternativa atraente para combater o transporte individual.

2.7.3 O transporte turístico

Muitas barreiras foram quebradas após a Revolução Industrial, o surgimento de novos meios de comunicação, o crescimento demográfico, o advento de meios de transportes

cada vez mais modernos transformaram o que antigamente era muito difícil, caro e que acarretava um gasto enorme de tempo em algo que está ao alcance de qualquer cidadão.

O setor rodoviário moderno proporcionou, segundo Palhares (2002):

Que o turismo se desenvolvesse como atividade acessível a um número cada vez maior de pessoas (...) permitiu que um maior número de viagens fosse realizadas e com mais frequência, tornando-se, em alguns países, a primeira forma de transporte no segmento turístico.

De acordo com o autor, o transporte terrestre de turistas, realizado com ônibus, diminui sensivelmente o custo da viagem. No Brasil, os ônibus assumem o mesmo nível de importância que os trens na Europa. Esse fato faz com que existam além de linhas regulares também as exclusivas para locação turística.

Os ônibus, regulares ou fretados oferecem comodidade para aqueles que não querem ter a preocupação de dirigir, além do fato de possuir maior capacidade tornando seus preços mais acessíveis. Os ônibus fretados oferecem ainda flexibilidade: o passageiro que solicitou o serviço poderá escolher o próprio roteiro.

Os serviços apresentam algumas vantagens, das quais podemos citar: a utilização de motoristas competentes e capazes, permitido aos usuários descansar, dormir, admirar a paisagem, assistir filmes e ficarem despreocupados com problemas relacionados ao estresse do trânsito. O custo, que pela maior capacidade de transporte, tem seu preço individual mais em conta que se a viagem fosse realizada de carro por um único indivíduo, já que além de gasto com combustível são excluídos fatores como desgaste, pedágio, impostos, etc. Contribui também para reduzir a poluição gerada pelos automóveis, pois um número maior de pessoas é transportado ao mesmo tempo por um único veículo.

Sabe-se que o setor de transporte é responsável pelo deslocamento das pessoas e, muitas vezes, o percurso é realizado por turistas em busca do novo, do desconhecido, da viagem perfeita.

Por esse motivo, os passageiros devem ser tratados de um modo todo especial e com muito respeito. Além disto, os serviços devem ser prestados de forma impecável a fim de tornar a viagem destes clientes a mais agradável possível. Sem esquecer que estas pessoas são clientes potenciais, que poderão voltar a utilizar os serviços de transportes e inclusive contribuir para a divulgação dos mesmos.

Como turismo e transportes estão diretamente ligados, qualquer falha ocorrida durante a prestação de serviço poderá deixar uma má impressão no turista, e isso irá

comprometer todo o grau de satisfação em relação à viagem. Este é mais um dos motivos que levam as empresas ligadas à atividade turística, a trabalhar com seriedade, preocupadas em bem atender seus clientes, proporcionando um serviço de qualidade e, sobretudo, diferenciado do transporte regular.

Segundo Palhares (2002), com o passar do tempo, as empresas foram se adaptando e oferecendo a seus clientes serviços parecidos como os realizados pelas companhias aéreas, como a emissão de bilhete em aberto, pagamento com cartão de crédito ou cheque, efetuar reservas, programa de milhagem e desconto para viagens realizadas em épocas e horários de baixa procura.

Em um mundo competitivo e globalizado, as empresas tiveram que acompanhar as evoluções e exigências dos viajantes para continuar com seu espaço no mercado. Para isso, investimentos no diferencial dos serviços foram essenciais. Equipar ônibus com ar-condicionado, oferecer salas VIP para espera, dispor de ambiente climatizado, TV, jornal, revistas, água, café e balas são pequenos detalhes que acabam fazendo a diferença e também são fatores determinantes na hora da escolha. Com a utilização de sistema informatizado diminuíram o tempo de espera em filas e possibilitaram a realização de reserva ou compra de bilhete por telefone, mais recentemente ainda, a possibilidade de comprar passagem via internet. É importante ressaltar que as salas VIP's ou de embarque surgiram com a finalidade de suprir as falhas existentes na maioria dos terminais rodoviários brasileiros.

Pode-se afirmar que qualidade está baseada em tudo o que se faz, da melhor maneira possível, desde procedimentos que antecedem o trato com o cliente, como a produção e elaboração, como também o momento da venda e do pós-venda, são fatores determinantes na questão da busca pela excelência.

A qualidade visa não somente satisfazer, mas ir além da expectativa do cliente em razão da competitividade e a existência de uma organização. Este é o entendimento de Guimarães (2002). O autor expõe ainda que o setor terciário da economia tenha no cliente sua principal razão de existência. A visão da qualidade, a partir das expectativas do cliente, exige a superação de normas e padrões organizacionais e comportamentais.

Neste setor, o pessoal encarregado em lidar com o público especial, deve ter consciência da importância que exerce dentro da organização, devem ser vistos não como simples atendentes, vendedores, motoristas, mas como agentes do marketing empresarial, principalmente por lidarem diretamente com o consumidor e terem a capacidade de visualizar aquilo que ele espera e deseja e, só assim, prestarão um atendimento adequado. Ainda, se

possível, superando as expectativas, claro que mantendo sempre a veracidade do serviço e sem afetar os rendimentos da empresa.

O cliente, mais ainda o turista, está à procura de empresas que prezam pela excelência na prestação de seus serviços. Ele busca suprir ausências, falhas e vai em busca de suas necessidades.

Dessa forma, qualificação, bom atendimento, serviços eficientes, pontualidade, conforto e segurança, devem fazer parte dos serviços oferecidos por qualquer companhia, e a qualquer tipo de pessoa.

Sabe-se da importância que o setor turístico exerce sobre diferentes aspectos dentro da sociedade, como o econômico, o social, o cultural, o ambiental e o político. O turismo pode gerar divisas, contribuir para a conservação do espaço, valorizar, incentivar e divulgar a cultura. Além disso, pode promover a interação social, contribuindo para o desenvolvimento, de um modo geral, da localidade em questão.

Santos e Aragão (2000) sugerem estudar a viabilidade de combinar investimentos nos três setores: cultura, turismo e transporte como um possível eixo de soluções para os problemas sociais, pois isto constituiria espaços para a criação de empregos dentre outros retornos para a sociedade.

Alegam que o nosso potencial turístico encontra-se ainda longe de estar plenamente realizado. E o setor de turismo, além de oferecer uma excelente alternativa de diversificação dos investimentos das empresas transportadoras, gera novos fluxos de deslocamento e, portanto, nova demanda de transporte, principalmente o turismo de curta distância.

A vida cultural, segundo os autores, é outro espaço de geração de renda, que pode se reverter rapidamente em atração turística. Arrematam que:

(...) Determinadas atividades, como shows de massa, festivais de música, festas populares (carnavais, micaretas, festas juninas, *oktoberfest*, entre outras) costumam atrair grandes massas de turistas de diversas regiões do País e até do exterior, além de apresentarem bons níveis de rentabilidade para os realizadores, portanto, de oferecerem uma ótima alternativa de diversificação de negócios.

2.7.4 Modelos de regulamentação do transporte informal em outros estados

O Serviço de transporte por fretamento corresponde ao transporte coletivo de pessoas, remunerado, sem cobrança individual de passagem, não aberto ao público das vias,

prestado mediante contrato bilateral entre o transportador e grupo fechado de pessoas ou entidade de direito público ou privado, em veículo de aluguel, para uma ou mais viagens de origem e destino predeterminados pelo contratante. Este é o conceito básico, acolhido pela maioria dos órgãos gestores, que de forma geral é subdividido em fretamento contínuo, eventual ou turístico.

O Código de Trânsito Brasileiro, instituído pela Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, estabelece em seu artigo 107, a definição de veículo de aluguel para prestação de serviço de transporte remunerado:

Art. 107. Os veículos de aluguel, destinados ao transporte individual ou coletivo de passageiros, deverão satisfazer, além das exigências previstas neste Código, às condições técnicas e aos requisitos de segurança, higiene e conforto estabelecidos pelo poder competente para autorizar, permitir ou conceder a exploração dessa atividade.

Neste entendimento, os poderes públicos competentes para autorizar o transporte fretado na esfera municipal são as prefeituras de cada município, através de seus departamentos de trânsito e transporte. Já as viagens intermunicipais são autorizadas pelos órgãos estaduais (DER, Agências Reguladoras ou Secretarias de Transporte). No caso das viagens interestaduais, a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT outorga as autorizações de viagens de fretamento.

Considerando as diferenças de população, desenvolvimento econômico, político e social de cada município e região, a regulamentação e, ou permissões do transporte fretado difere tanto quanto o número de cidades existentes.

Embora haja divergências nas legislações existentes sobre esta modalidade de transporte, quase todas as grandes cidades brasileiras adotam certos princípios em comum.

Comparando as legislações dos Estados do Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Bahia, São Paulo e Minas Gerais encontram-se os pontos mais relevantes do transporte fretado. O que demonstra, de forma geral, o modo como os legisladores e gestores tratam a questão.

Abaixo, os órgãos gestores dos Estados pesquisados e a legislação do transporte fretado intermunicipal:

- Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais – DER-MG
 - Decreto 44.035 de 01 de junho de 2005

- Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná – DER-PR
 - Decreto Estadual n.º 1.821/2000.
- Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Pernambuco – DER-PE
 - Decreto n.º 22.616 de 05/09/2000, Instrução Normativa n.º 8 do DER-PE.
- Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem – DAER-RS
 - Lei Estadual n.º 7.105, de 28 de novembro de 1977
 - Decreto Estadual n.º 29.767, de 25 de agosto e 1980
 - Resolução n.º 4.107/04, do Conselho de Tráfego do DAER-RS
 - Resolução n.º 4.282/05, do Conselho de Tráfego do DAER-RS
- Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicação da Bahia – AGERBA
 - Resolução AGERBA n.º 06/01, de 08 de fevereiro de 2001.
 - Ver Lei n.7.314, de 19 de maio de 1998, art.1
 - Decreto n. 4.342, de 27 de junho de 1995, art.42 e 43
- Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo S.A.- EMTU/SP;
 - Decreto 19.835, de 29 de outubro de 1982
 - Decreto 36.963, de 23 de junho de 1993
 - Decreto 51.396, de 21 de dezembro de 2006
- Agência Reguladora de Transportes do Estado de São Paulo – ARTESP
 - Lei 11.258, de 06 de novembro de 2002
 - Decreto 29.912, de 12 de maio de 1989

– Decreto 48.073, de 08 de setembro de 2003

De acordo com a legislação mencionada, o serviço de transporte por fretamento é tratado como “transporte especial”, ou seja, serviço especial de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, classificados como “fretamento eventual” e “fretamento contínuo”, prestados por pessoa física ou jurídica, denominados “transportadores”.

Embora haja pontos em comum nas legislações, existem diversas peculiaridades nas formas de regulamentação e gerenciamento da atividade, que é exposto a seguir.

- Os transportadores recebem um certificado de registro cadastral e cartão de liberação de tráfego do veículo, mediante pagamento dos custos decorrentes dos mesmos, exceto em Minas Gerais;
- no Estado do Paraná, a atividade de transporte de fretamento é regulamentada pelo mesmo dispositivo legal do transporte regular e é considerado “serviço público” de transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros. A legislação contempla os serviços sem fins comerciais, considerando-os como sendo serviços prestados eventualmente, em manifesto interesse social, por entidade pública ou particular. As autorizações para a execução dos serviços de fretamento contínuo (trabalhadores) e de escolar devem conter a quilometragem mensal a ser percorrida. Os preços cobrados pela execução dos serviços de fretamento, eventual ou turístico, devem obrigatoriamente ser observados os preços da tabela aprovada pelo DER/PR;
- em Pernambuco, a pessoa física candidata a habilitar-se no registro cadastral não poderá ser proprietária de mais de dois veículos;
- em Minas Gerais, a autorização de viagem é fornecida somente com doze horas de antecedência ao horário da viagem;
- no Rio Grande do Sul é estabelecido um valor mínimo para a realização dos transportes especiais, baseado em um coeficiente especial que leva em conta a quilometragem de ida e volta da viagem, calculado pelo setor de custos do órgão gestor. A denominação de “passageiro” é somente para o usuário de transporte rodoviário coletivo intermunicipal de linha regular concedida. No transporte fretado o usuário é denominado como “pessoa” ou “utente” (usuário). Neste Estado, compreendem-se por transporte rodoviário coletivo

especial, os serviços definidos como fretamento contínuo (fretamento escolar e fretamento empresarial), turístico (fretamento eventual ou fretamento de turismo) e extraordinário (fretamento saúde). Tal conceito de transporte fretado difere bastante do Estado de Pernambuco, onde os serviços de fretamento eventual não contemplam a atividade de turismo, e o transporte de doentes é prevista no serviço de fretamento contínuo, diferente do Estado de Minas Gerais, que em sua legislação não prevê o transporte de doentes, mas reconhece o transporte de religiosos, sem considerar as viagens não remuneradas.

O fretamento contínuo, basicamente, é classificado em todos os Estados pesquisados como atividade de transporte de empregados e estudantes, autorizado, desde que comprovado o vínculo entre as pessoas, em caráter habitual, mediante apresentação de contrato e emissão de documento fiscal, com pontos de origem e destino preestabelecidos, não aberto ao público e vedado às características de transporte público.

Já o fretamento eventual, considerado basicamente como transporte turístico, de excursões, para festividades, competições esportivas e recreativas em geral, também possui conceitos diferentes em cada legislação.

Fato é que, apesar do transporte denominado especial ser regulamentado de forma distinta para cada Estado, o seu controle, monitoramento e fiscalização, demonstra uma preocupação cada vez maior dos órgãos gestores do sistema público de passageiros, com relação ao avanço das autorizações de transporte informal sobre os serviços concedidos de linha regular.

2.7.4.1 Mecanismos de controle

No Paraná, os serviços especiais de fretamento são executados somente por empresas, que recebem o respectivo certificado contendo o número de registro da empresa. Este número de registro deve constar na parte externa dos veículos, em local previamente determinado.

No Estado de Pernambuco é admitida na lista de passageiros da viagem eventual, previamente autorizada, a inclusão ou substituição de no máximo 04 (quatro) passageiros.

Ao transportador cadastrado na Embratur será facultada a obtenção de autorizações prévias, do tipo eventual, para atendimentos de situações emergenciais.

No serviço turístico, o transportador pode optar pela obtenção de até 10 (dez) autorizações prévias a serem utilizadas num período de 30 (trinta) dias a contar da data de sua autorização.

Ocorre apreensão de veículo, decorrente de infração prevista no regulamento. O órgão fiscalizador além de providenciar o transporte dos passageiros se encarregará de liberar o veículo apreendido, mediante comprovação da quitação, pelo infrator, dos débitos decorrentes de multa, do ressarcimento ao transportador requisitado das despesas do transporte e de outras cominações legais.

A penalidade de apreensão do veículo, que se dá pelo prazo mínimo de vinte e quatro horas é aplicada, sem prejuízo da multa cabível, nos casos de execução de serviço não autorizado pelo DER/PE ou, em se tratando de serviços especiais de fretamento irregular.

No Estado do Rio Grande do Sul, os serviços de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros metropolitano e aglomerados urbanos do interior são gerenciados pela Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional – METROPLAN.

Na legislação gaúcha é vedada a utilização de motorista na direção de veículo de transporte coletivo especial sem vínculo empregatício com a transportadora, salvo se este é proprietário, ou sócio da empresa na função e motorista.

O pessoal administrativo, guias das transportadoras e motoristas devem apresentar-se, quando em serviço, adequadamente trajados e identificados com crachá. Aos motoristas são previstos deveres semelhantes aos dos motoristas do sistema regular. Aos usuários também são relacionados seus direitos, obrigações e garantias, assim como às empresas são descritos seus encargos.

A utilização dos veículos nos serviços especiais é limitada em função das idades de seus chassis e às distâncias de percurso das viagens.

A contratação do fretamento escolar é feito somente por pessoa jurídica, formada por entidade representativa de estudantes. O destino da viagem poderá ser mais de uma instituição de ensino no mesmo município.

A contratação do fretamento empresarial (de empregados) também é feito somente por pessoa jurídica. A viagem deve ter como destino um só local sendo que a origem pode ser em vários pontos em mais de um município.

O transporte turístico, viagem em circuito fechado de ida e volta, tem um único destino específico para todos e conseqüente retorno.

O “Fretamento Saúde”, destinado ao transporte de pacientes para tratamento de saúde realizado por Prefeituras ou a serviço das mesmas, deve conter lista de passageiros homologada pelo Prefeito ou Secretário de Saúde, em formulário padrão do DAER.

Os veículos, ambulância ou misto, devem ser registrados no DAER submetendo-se à vistoria.

Ainda de acordo com a legislação do Estado do Rio Grande do Sul, foi instituído o Registro Cadastral de Empresas Fretadoras e Turísticas Intermunicipais sob a sigla RECEFITUR.

Devem cadastrar-se no RECEFITUR, todos os transportadores previamente constituídos como empresas com personalidade jurídica, pública ou privada, estas na categoria de sociedades ou firma individual que estejam executando ou pretendam executar, com fins comerciais ou gratuitos, os serviços de fretamento contínuo intermunicipal. Não há menção às cooperativas de transporte.

Em Minas Gerais é permitido o cadastramento de cooperativas de transporte para os serviços especiais.

Na Bahia entende-se por “licença especial vinculada”, as viagens realizadas com veículo próprio, para transporte de pessoas com vinculação direta em relação às atividades da empresa ou instituição. Para isso, as pessoas transportadas devem portar documentos que caracterizem o seu vínculo com a instituição transportadora.

As exigências para autorização do serviço de fretamento eventual variam em cada Estado, sendo comum o conceito de que são viagens realizadas eventualmente, para atender deslocamentos especiais em virtude de festividades, competições esportivas, temporadas balneárias, traslado, excursões e demais eventos com finalidades turísticas, recreativas e religiosas, sendo que para as viagens de turismo, o transportador deve ser cadastrado na EMBRATUR. São comuns também as exigências de que tal deslocamento não seja aberto ao público, e que o grupo de pessoas seja fechado, devidamente identificado em relação nominal e mediante emissão de documento fiscal apropriado, ambos de porte obrigatório no veículo. Não é permitido o transporte de passageiro em pé. As viagens são de ida e volta em itinerário e horário pré-estabelecidos, mediante contrato bilateral firmado entre a empresa transportadora e o grupo de pessoas.

No Rio Grande do Sul, o serviço de fretamento turístico é subdividido em serviço de transporte coletivo eventual e de excursões. Eventual são viagens para visitação a locais de interesse turístico, de eventos públicos ou privados, sem incluir pernoite, bem como viagens emergenciais, decorrentes de fatos fortuitos, ou de força maior. Excursões são viagens para

visitação de locais de interesse turístico, eventos públicos ou privados, com qualquer prazo de duração, que incluam hospedagem e alimentação, sendo que a divulgação das viagens turísticas depende da intermediação obrigatória de agências de turismo e a execução dos serviços deve ser ou por agências de turismo com frota própria, ou por empresas transportadoras, registradas na EMBRATUR e RECEFITUR do DAER, em ambos os casos.

São comuns as proibições de cobranças de passagens individuais e o embarque e desembarque de passageiros no itinerário, assim como vedado igualmente o transporte de encomendas ou mercadorias que caracterizam a prática do comércio nesses serviços ou transporte de produto que, pelas suas características, seja considerado perigoso ou apresente risco, nos termos da legislação específica sobre transporte de produtos perigosos. Assim também, aquele que pela sua forma ou natureza possa comprometer a segurança do veículo, de seus ocupantes ou de terceiros, ou ainda aquele que caracterize tráfico de drogas, contrabando, descaminho ou prática de comércio.

No Paraná os veículos são identificados pelo número de registro da empresa e consta na parte externa dos mesmos em local previamente determinado pelo órgão gestor.

A legislação que mais se difere entre todos os demais Estados pesquisados é a do Estado de São Paulo, que tem nas leis e decretos regulamentares do transporte fretado, mecanismos mais voltados para a segurança e conforto dos usuários, expondo com mais nitidez os seus direitos. Não há tanta imposição de dificuldades ou proibições para se entrar no mercado. Permite-se quase uma fusão entre os dois sistemas de transporte (público e informal).

Não é diferente o conceito de transporte de passageiros sob fretamento, considerado como fretamento contínuo, incluído o de estudantes e o fretamento eventual. A diferença começa nas maneiras de controle das viagens, que devem ser informadas ao DER/SP, no prazo de 5 (cinco) dias, através de planilhas padronizadas, os dados qualificativos e quantitativos dos serviços já prestados de fretamento contínuo. Para o fretamento eventual a empresa transportadora comunica mensalmente ao órgão gestor, o número de viagens realizadas com indicação da data de início e fim de cada uma, origem e destino, bem como o número de passageiros transportados.

Em contrapartida, os direitos dos usuários são mais claramente expostos nas legislações, como por exemplo, na previsão de, se havendo interrupção ou retardamento da viagem, a transportadora diligenciará a obtenção de meios imediatos para sua efetivação, no prazo de 120 minutos para o serviço contínuo e de 180 para o serviço eventual.

Quando a interrupção ou retardamento da viagem se verificar por culpa da transportadora, deverá ela ainda, proporcionar, às suas expensas, alimentação e pousada aos

passageiros, enquanto perdurar tal situação. Ocorrendo interrupção da viagem, a transportadora deverá utilizar, para sua continuidade o mesmo veículo ou outro de característica idêntica ou superior ao que vinha sendo utilizado, observados os requisitos de conforto e segurança estabelecidos.

Quando circunstância de força maior ocasionar a interrupção dos serviços, a transportadora ficará obrigada a comunicar o ocorrido à fiscalização, dentro do prazo de 48 (quarenta e oito) horas, especificando-lhes as causas e as providências adotadas, devendo comprová-las sempre que exigido.

Nos casos de acidentes com vítimas, as transportadoras ficam obrigadas a adotar medidas visando a prestar imediata e adequada assistência aos respectivos usuários e prepostos, comunicar o fato ao Departamento de Estradas de Rodagem, informando as suas conseqüências e a prestar esclarecimentos aos familiares dos usuários.

Quando o acidente ocasionar morte ou ferimento grave, para avaliação de suas causas, serão considerados: o boletim de ocorrência, o disco do tacógrafo, a regularidade da jornada de trabalho e do controle de saúde do motorista, a seleção, o treinamento e a reciclagem dos motoristas bem como a manutenção dos veículos.

Outra peculiaridade na legislação deste Estado é o fato da frota do transporte regular de passageiros poder, mediante autorização do DER-SP, ser explorada sob regime de fretamento, nos casos de linhas de baixa freqüência e cuja viabilidade econômica dependa desta solução, ou sob regime de fretamento eventual mediante interesse público devidamente justificado.

Os veículos utilizados no serviço de fretamento deverão apresentar na parte externa: cores e desenhos aprovados pelo Departamento de Estradas de Rodagem; inscrição visível, na parte traseira, da firma ou razão social da empresa e, nas laterais, o nome fantasia da mesma, número de ordem ou prefixo do veículo, letreiro indicativo do nome do cliente no caso de fretamento contínuo e a palavra turismo em se tratando de fretamento eventual; a inscrição, nas laterais do veículo, da palavra "fretamento" e do número do registro da empresa no Departamento de Estradas de Rodagem, em tamanho e modo indicados pela referida autarquia; a inscrição, na parte dianteira do veículo, do logotipo ou emblema referente ao serviço de fretamento, de identificação à distância. Na parte interna, devem ser perfeitamente visíveis: os endereços e telefones da empresa transportadora e do Departamento de Estradas de Rodagem para reclamações; o Certificado de Registro do Veículo no Departamento de Estradas de Rodagem; cartão de identificação da tripulação e o número de ordem ou prefixo do veículo.

A tripulação dos veículos do serviço de fretamento deverá estar uniformizada, ostentando identificação funcional.

O Serviço Rodoviário Intermunicipal de Transporte Coletivo de Estudantes, sob o regime de fretamento contínuo, tem regulamento próprio e possui algumas características bem distintas. É permitida a utilização de peruas ou outros veículos similares, sem taxímetro, com capacidade de 6 (seis) a 20 (vinte) lugares, excluído o condutor. O processamento da origem e do destino das viagens podem ser em abrigo de passageiros.

2.7.5 A regulamentação do transporte fretado em Minas Gerais

Em Minas Gerais, através do DER/MG, são cadastradas 1.863 empresas autorizadas para a atividade de transporte especial, sendo que 233 delas são delegatárias dos serviços de linha regular concedida. Soma-se ainda 198 pessoas físicas que obtiveram permissão do Poder Judiciário para realizarem o transporte fretado.

Pertencentes a este montante de empresas que desempenham os serviços de fretamento, são utilizados 8.767 veículos, entre kombis, vans e ônibus, conforme demonstrado na TAB. 5.

TABELA 5

Quantidade de Veículos Autorizados para o Transporte de Fretamento em Minas Gerais em junho de 2008

Tipo de Transportador	Tipo de veículo			Total de Veículos
	Kombi	Van	Ônibus	
Autorizatórios (1)	67	3.479	3.940	7.486
Delegatários (2)	-	-	1.281	1.281
Totais	67	3.479	5.221	8.767

Fonte: DER/MG (2008)

Legenda:

(1)Empresas autorizadas para os serviços de fretamento

(2)Empresas concessionárias do sistema de transporte público coletivo que também realizam os serviços de fretamento.

As tabelas demonstram que do total de 8.767 veículos que realizam os serviços de fretamento, 3.323 (média dos últimos 30 meses) são utilizados apenas para os serviços de fretamento na modalidade de viagem eventual.

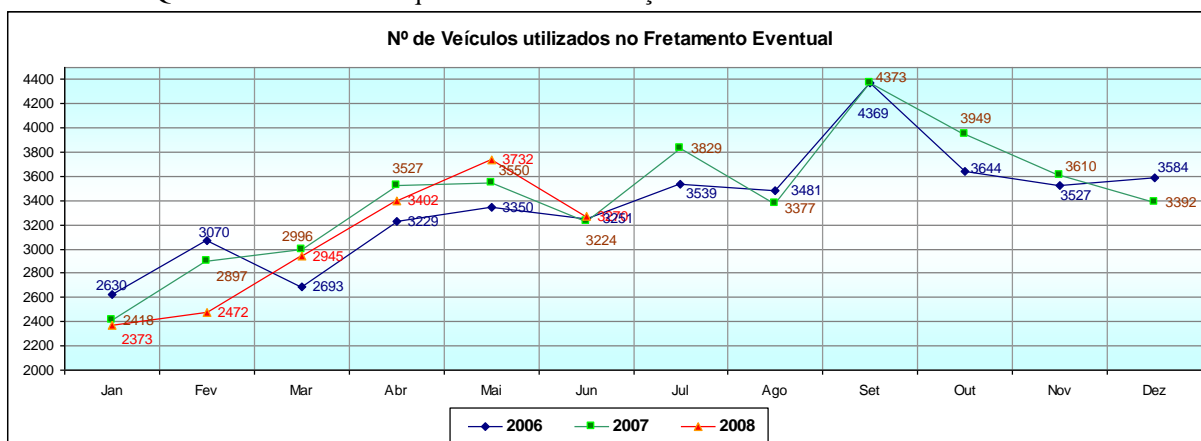
TABELA 6

Quantidade de Veículos que emitiram autorização eventual

Ano/Mês	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
2.006	2.630	3.070	2.693	3.229	3.350	3.251	3.539	3.481	4.369	3.644	3.527	3.584
2.007	2.418	2.897	2.996	3.527	3.550	3.224	3.829	3.377	4.373	3.949	3.610	3.392
2.008	2.373	2.472	2.945	3.402	3.732	3.270						

Fonte: DER/MG (2008)

GRÁFICO 2: Quantidade de veículos que emitiram autorização eventual



Fonte: DER/MG (2008)

O DER/MG expede através de *site* na rede mundial de computadores-internet, uma média de 9.500 autorizações de transporte fretado – ATF.

Estima-se que são transportados 3.000.000 de pessoas por ano, somente no transporte fretado eventual.

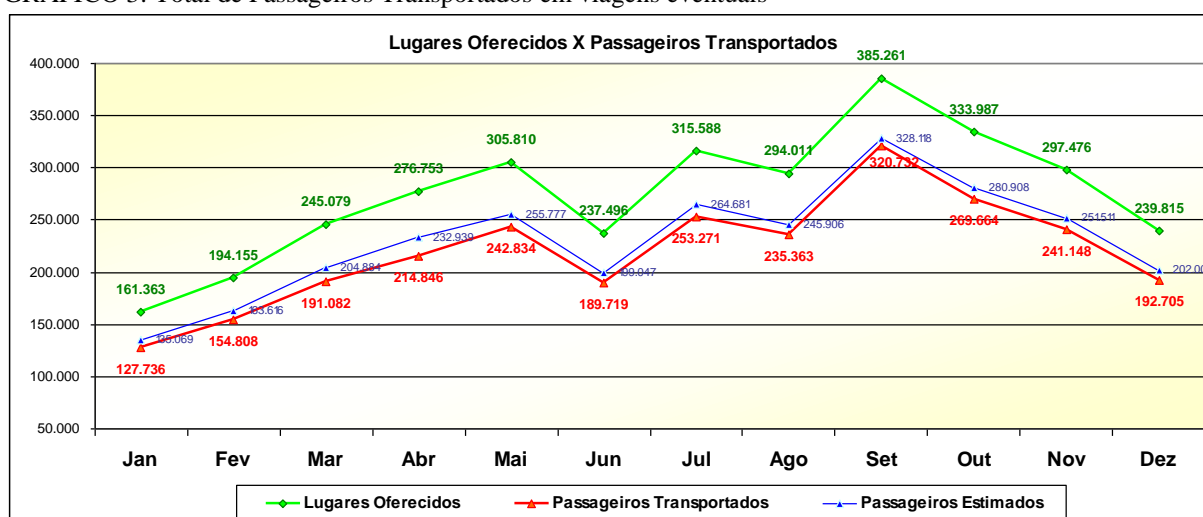
TABELA 7

Total de Passageiros Transportados no Sistema de Autorização de Fretamento Eventual e Número de Lugares Oferecidos. Base 2007

Mês	Lugares Oferecidos	Passageiros Transportados	Passageiros Estimados	Taxa ocupação	Taxa Estimada	
Jan	161.363	127.736	135.069	79,16%	83,71%	5%
Fev	194.155	154.808	163.616	79,73%	84,27%	5%
Mar	245.079	191.082	204.884	77,97%	83,60%	6%
Abr	276.753	214.846	232.939	77,63%	84,17%	7%
Mai	305.810	242.834	255.777	79,41%	83,64%	4%
Jun	237.496	189.719	199.047	79,88%	83,81%	4%
Jul	315.588	253.271	264.681	80,25%	83,87%	4%
Ago	294.011	235.363	245.906	80,05%	83,64%	4%
Set	385.261	320.732	328.118	83,25%	85,17%	2%
Out	333.987	269.664	280.908	80,74%	84,11%	3%
Nov	297.476	241.148	251.511	81,06%	84,55%	3%
Dez	239.815	192.705	202.001	80,36%	84,23%	4%
Total	3.286.794	2.633.908	2.764.457			
Média	273.900	219.492	230.371	79,70%	84,06%	4%

Fonte: DER/MG (2008)

GRÁFICO 3: Total de Passageiros Transportados em viagens eventuais



Fonte: DER/MG (2008)

3. PESQUISA DE OPINIÃO SOBRE O TRANSPORTE INFORMAL

Foi realizada no período de 13 a 15 de maio de 2008, pesquisa de avaliação dos serviços de transporte público coletivo intermunicipal, com ênfase no ponto de vista do usuário. Complementando o formulário de perguntas da pesquisa, foram acrescentadas 03 (três) perguntas relativas ao transporte irregular, que consistem em saber a frequência,

motivação e finalidade da utilização deste meio de transporte. A importância de colher estes dados é devida a proliferação do transporte clandestino intermunicipal no Estado, seu impacto direto na demanda de passageiros do transporte regular, bem como a possibilidade de conhecer o atrativo deste tipo de transporte junto aos usuários.

A aplicação do formulário, se deu em um intervalo de 3 (três) dias, com execução simultânea pelos fiscais do DER/MG de cada uma das 40 (quarenta) unidades desse Departamento. Além da aplicação do formulário, houve resposta por meio eletrônico.

O número total de formulários preenchidos foi de 3.200 (três mil e duzentos) com obtenção de amostras representativas das dez regiões de planejamento do Estado de Minas Gerais, sendo que em cada região existem uma ou mais unidades regionais do DER/MG, como demonstra a tabela e figura abaixo:

TABELA: 8
 Unidades Regionais do DER/MG e Regiões de Planejamento de MG

REGIÃO DE PLANEJAMENTO	CIDADES - CRG	Nº CRG	REGIÃO DE PLANEJAMENTO	CIDADES CRG	Nº CRG
I – Região Central	Belo Horizonte	1ª	VI	Oliveira	16ª
	Pará de Minas	3ª	Região Centro-Oeste	Formiga	20ª
	Barbacena	4ª		VII	Paracatu
	Diamantina	8ª	Região	Arinos	36ª
	Curvelo	9ª	Noroeste	João Pinheiro	39ª
	Itabira	12ª		Montes Claros	6ª
	Abaeté	35ª		VIII	Brasília de Minas
II	Ubá	5ª	Região	Janaúba	32ª
Região da Mata	Ponte Nova	17ª	Norte	Pirapora	33ª
	Manhumirim	29ª		Salinas	34ª
	Juiz de Fora	30ª		Januária	37ª
III – Região Sul	Varginha	10ª	IX	Jequitinhonha	21ª
	Poços de Caldas	15ª	Região	Araçuaí	22ª
	Itajubá	19ª	Jequitinhonha e	Pedra Azul	27ª
	Passos	24ª	Vale do	Teófilo Otoni	28ª
IV - Região do Triângulo	Uberlândia	11ª	Mucuri	Capelinha	38ª
	Uberaba	25ª	X	Guanhães	2ª
	Ituiutaba	31ª	Região	Gov. Valadares	23ª
V	Araxá	7ª	do Rio Doce	Cel. Fabriciano	40ª
Região Alto Paranaíba	Patos de Minas	14ª			
	Monte Carmelo	18ª			

Fonte: Adaptação a partir do Site do DER: www.der.mg.gov.br – acesso em 16/03/2008

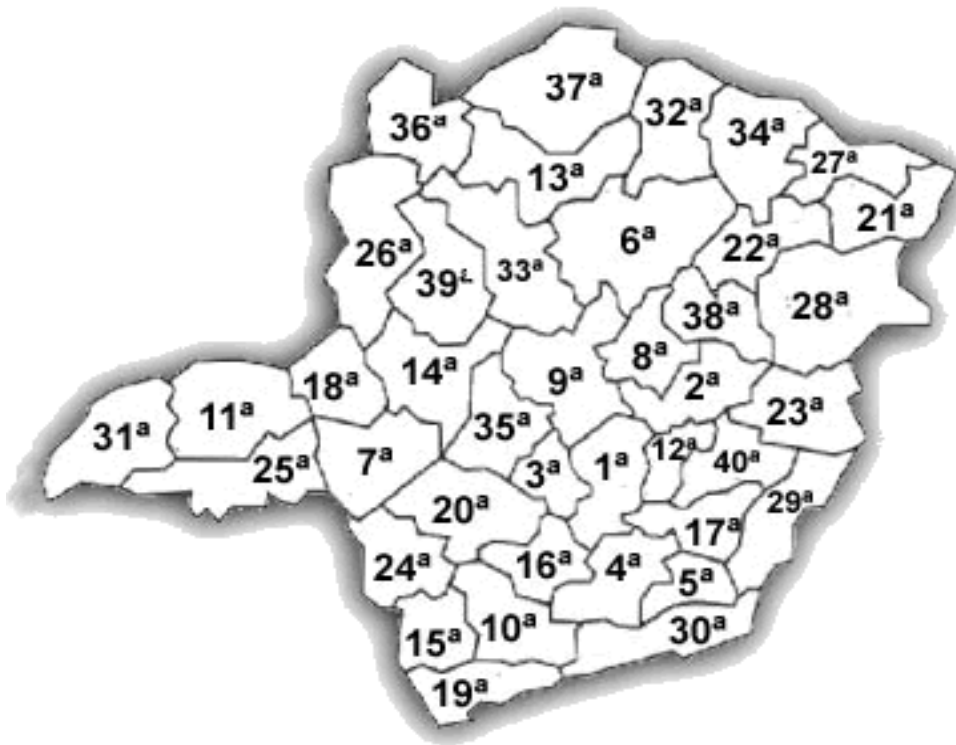


FIGURA 01 - Mapa de Minas com a localização das CRGs do DER/MG

Fonte: Adaptação a partir do Site do DER: www.der.mg.gov.br – acesso em 16/03/2008

As perguntas da pesquisa foram formuladas da seguinte forma, conforme TAB 9 abaixo:

TABELA 9

Perguntas referentes ao Transporte Informal

<p>17- Você já utilizou o transporte irregular (clandestino) realizado por vans ou ônibus não gerenciados pelo DER/MG? Marque um X de acordo com sua resposta: SIM <input type="checkbox"/> NÃO <input type="checkbox"/></p>
<p align="center"><i>Responda às questões 18 e 19 APENAS se a resposta do item 17 tiver sido SIM</i></p>
<p>18 - Por que você procurou o transporte irregular? Marque ABAIXO, com um X, os DOIS itens principais:</p> <p>1- é rápido <input type="checkbox"/> 2- é barato <input type="checkbox"/> 3- tem muitos horários <input type="checkbox"/> 4- é confortável <input type="checkbox"/> 5- tem bom atendimento <input type="checkbox"/> 6- o serviço é de "porta a porta" <input type="checkbox"/> 8- é seguro <input type="checkbox"/> 7- ônibus passou quando precisava <input type="checkbox"/> 9- por falta de opção <input type="checkbox"/> 10- outros <input type="checkbox"/></p>
<p>19 - Qual foi a finalidade de sua viagem quando utilizou o transporte irregular?</p> <p>1- estudo <input type="checkbox"/> 2- trabalho <input type="checkbox"/> 3- saúde <input type="checkbox"/> 4- lazer <input type="checkbox"/> 5- visita <input type="checkbox"/> 6- compras <input type="checkbox"/> 7- outros <input type="checkbox"/></p>

Fonte: DER/MG- Adaptação do formulário oficial da Pesquisa de Satisfação, (2008).

3.1. ANÁLISE E CONSIDERAÇÕES SOBRE OS RESULTADOS DA PESQUISA

Os resultados da pesquisa sobre o transporte informal nos apontam as seguintes informações: com referência à pergunta de número 17, da tabela acima, mais de um quarto das pessoas pesquisadas informaram que já utilizaram o transporte informal. De acordo com as demais justificativas e motivos que as fizeram utilizar este tipo de transporte, nota-se que os órgãos gestores do transporte público e as empresas concessionárias, devem considerar as necessidades e prioridades dos usuários ao realizarem suas viagens.

De acordo com a pergunta da tabela e gráfico abaixo, não se sabe se aqueles que responderam “sim” (já utilizaram o transporte irregular) ainda o utilizam ou somente quando há oportunidade, ou sabem distinguir entre o que é transporte irregular (clandestino) e informal autorizado.

O total de 26,2% das pessoas que responderam o questionário com “sim”, correspondem a 783 pessoas, entre 1.784 que disseram “não” e 420 que não responderam. O número total de questionários respondidos foi de 2.987. Contudo, o número de respostas para a pergunta seguinte (porque você procurou o transporte irregular?) foi de 1.424, quase duas vezes o número de pessoas que disseram já ter utilizado o transporte irregular (783). Conclui-se que este percentual de 26,2% pode chegar a ser, na realidade, 50%. Considera-se também a possibilidade das pessoas que responderam que nunca utilizaram o transporte informal terem uma opinião formada sobre esta modalidade de transporte e decidiram opinar nas perguntas seguintes.

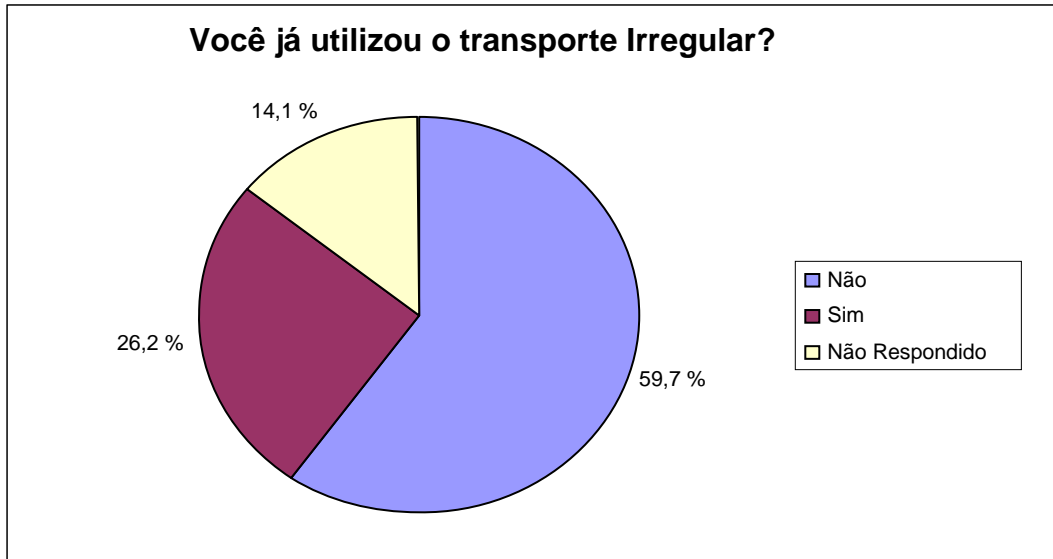
TABELA 10

Quadro de resultado geral

<i>Você já utilizou o transporte irregular (clandestino) realizado por vans ou ônibus não gerenciado pelo DER/MG ?</i>		
<i>Não</i> 59,7	<i>Sim</i> 26,2	<i>Não Respondido</i> 14,1

Fonte: Pesquisa de Satisfação do Usuário realizada pelo DER/MG em abril/2008

GRÁFICO 4: Utilização do Transporte Informal



Fonte: Pesquisa de Satisfação do Usuário realizada pelo DER/MG em abril/2008

As informações contidas na tabela abaixo retratam as peculiaridades existentes em cada região do Estado de Minas Gerais. De acordo com os números apresentados, a região norte possui o maior índice de utilização do transporte clandestino comparado com as demais regiões. Mais da metade do número de pessoas pesquisadas dessa região já utilizou o transporte informal. Em segundo lugar está a região do Vale do Jequitinhonha e Mucuri que possui características semelhantes à região norte.

TABELA 11
Utilização do Transporte informal por região

Regiões	Resposta			
	Não	Sim	NR	Total
Região Central Percentual	381 65,4	144 24,7	58 9,9	583 100,0
Região do Triângulo Percentual	151 71,9	28 13,3	31 14,8	210 100,0
Região Noroeste Percentual	142 60,4	48 20,4	45 19,1	235 100,0
Região Centro-Oeste Percentual	103 73,0	30 21,3	8 5,7	141 100,0
Região da Mata Percentual	195 70,4	54 19,5	28 10,1	277 100,0
Região Rio Doce Percentual	148 49,3	83 27,7	69 23,0	300 100,0
Região Alto Paranaíba Percentual	135 61,9	51 23,4	32 14,7	218 100,0
Região Norte Percentual	148 40,0	179 48,4	43 11,6	370 100,0
Região do Jequitinhonha e Vale do Mucuri Percentual	138 43,8	113 35,9	64 20,3	315 100,0
Região Sul Percentual	244 72,0	53 15,6	42 12,4	339 100,0
Total Geral	1785	783	420	2988

Fonte: Pesquisa de Satisfação do Usuário realizada pelo DER/MG em abril/2008

O motivo mais relevante para a utilização do transporte clandestino na região do Vale do Jequitinhonha é por ser mais barato. Nesta região foi apurado um percentual de 33,5% para o item “é barato”, enquanto que nas outras regiões, a média para esse item é de 22,2%.

As viagens realizadas através do transporte informal tiveram como finalidade principal “o trabalho”, ou seja, aquela viagem com característica diária, obrigatória e rotineira, a qual merece especial atenção por se tratar do maior número de passageiros que utiliza o sistema público de transporte. De acordo com a tabela e gráfico abaixo, as finalidades indicadas em maior número, depois do “trabalho”, foram “saúde”, “visita” e “outros”, o que

denota uma particularidade do transporte clandestino em viagens intermunicipais não metropolitanas, pois considerando que nos grandes centros urbanos, principalmente em regiões metropolitanas, o maior número de pessoas transportadas tem como objetivos o trabalho e a escola.

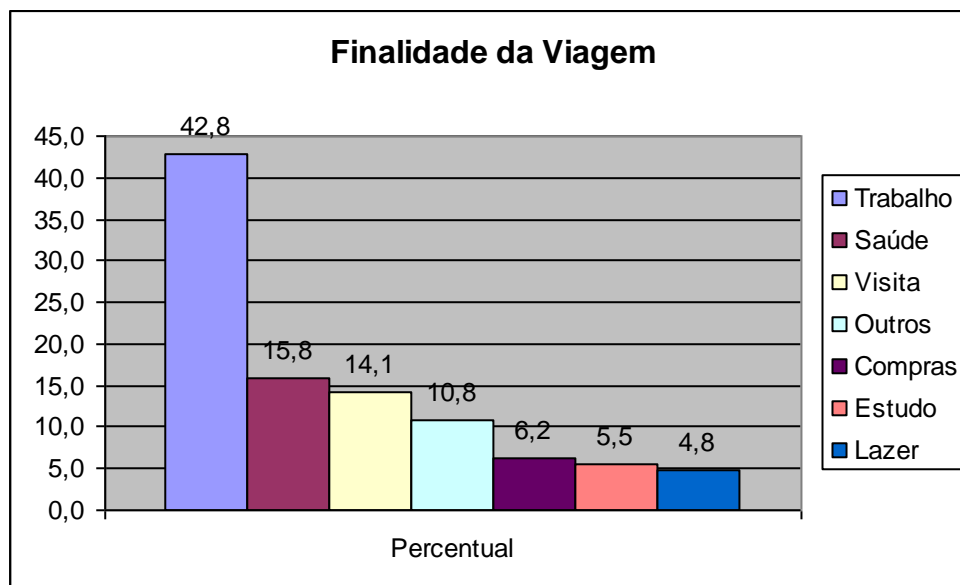
TABELA 12

Finalidade da viagem do transporte informal

Qual foi a finalidade de sua viagem quando utilizou o transporte irregular ?	
Finalidade Indicada	Percentual
<i>Trabalho</i>	42,8
<i>Saúde</i>	15,8
<i>Visita</i>	14,1
<i>Outros</i>	10,8
<i>Compras</i>	6,2
<i>Estudo</i>	5,5
<i>Lazer</i>	4,8
Total	100,0

Fonte: Pesquisa de Satisfação do Usuário realizada pelo DER/MG em abril/2008

GRÁFICO 5: Finalidade da Viagem do Transporte Informal



Fonte: Pesquisa de Satisfação do Usuário realizada pelo DER/MG em abril/2008

O porquê da utilização do transporte informal foi avaliado, através do resultado do maior número de respostas, tendo como parâmetro a escolha de 10 (dez) opções de respostas consideradas mais comuns. Conforme demonstrado na tabela e gráfico abaixo apesar da pergunta de número 18 ter sido formulada, com certa indução de idéia, o resultado demonstrou

a realidade que se esperava. A pergunta “por que você procurou o transporte irregular?” seria mais bem formulada substituindo a palavra “procurou” por “utilizou”.

O resultado dos motivos da utilização do transporte informal está diretamente relacionado com a resposta da finalidade da viagem. Portanto, rapidez e menor preço são motivos de maior relevância quando se trata de viajar para o trabalho.

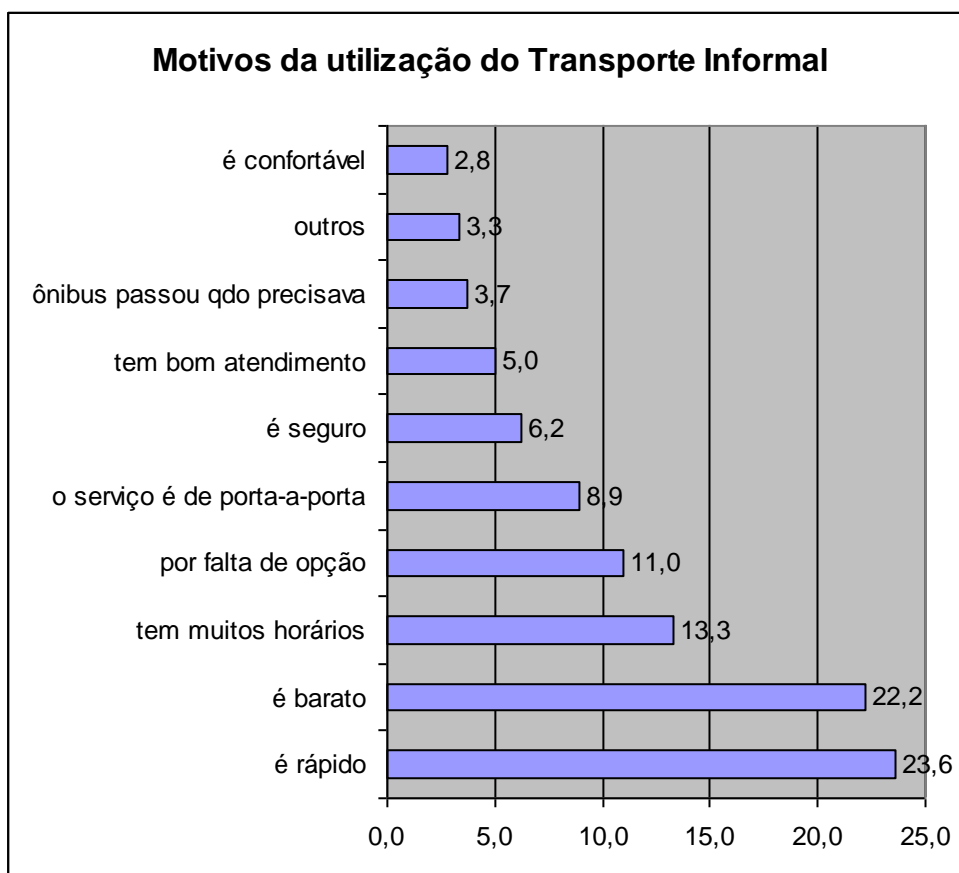
TABELA 13

Motivos da Escolha da Transporte Informal

<i>Por que você procurou o transporte irregular ?</i>	
<i>Motivos</i>	<i>Percentual marcado</i>
<i>é rápido</i>	<i>23,6</i>
<i>é barato</i>	<i>22,2</i>
<i>tem muitos horários</i>	<i>13,3</i>
<i>por falta de opção</i>	<i>11,0</i>
<i>o serviço é de porta-a-porta</i>	<i>8,9</i>
<i>é seguro</i>	<i>6,2</i>
<i>tem bom atendimento</i>	<i>5,0</i>
<i>ônibus passou qdo precisava</i>	<i>3,7</i>
<i>outros</i>	<i>3,3</i>
<i>é confortável</i>	<i>2,8</i>
Total	<i>100,0</i>

Fonte: Pesquisa de Satisfação do Usuário realizada pelo DER/MG em abril/2008

GRÁFICO 6: Resultado dos motivos escolhidos



Fonte: Pesquisa de Satisfação do Usuário realizada pelo DER/MG em abril/2008

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

4. 1. CONSIDERAÇÕES / RECOMENDAÇÕES PARA UM MODELO E REGULAÇÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO

Conforme já exposto, é muito baixa a mobilidade da população pobre nas grandes cidades brasileiras, incluindo a RMBH: “as precárias condições de mobilidade se colocam como obstáculo à superação da pobreza e da exclusão social para cerca de 45% da população brasileira, que têm renda familiar inferior a três salários mínimos”.

De acordo com o entendimento de Oliveira (2005), a necessária reestruturação da rede de transporte urbano da RMBH passa pela viabilização de três grandes planos de impacto metropolitano:

O Plano Diretor de Transporte de Passageiros sobre Trilhos da RMBH (concluído pela CBTU), o Plano de Reestruturação do Transporte

Coletivo de Belo Horizonte (BHBUS), em implementação pela Prefeitura de Belo Horizonte, através da BHTRANS, e o Plano de Reestruturação do Transporte Coletivo da RMBH (Metroplan), concepção iniciada em agosto de 2002 pela CBTU.

Segundo Oliveira, a retomada do planejamento do sistema de transporte público coletivo de passageiros é a necessidade primeira. Um passo que se pretendeu decisivo para a reestruturação da rede metropolitana de transportes foi a constituição, em 2000, da empresa pública denominada Trem Metropolitano de Belo Horizonte S.A. (Metrominas). Afinal, a introdução de um novo órgão gestor representa uma oportunidade de se rediscutirem os mecanismos de gerenciamento do transporte na RMBH.

A rede de metrô proposta pelo Plano Diretor de Transportes sobre Trilhos tem 77,7 quilômetros de extensão e 43 (quarenta e três) estações, o que significa mais que dobrar a linha Eldorado / Via Norte (30 km e 19 estações). O autor aponta que estudos contratados pela CBTU mostram que os indicadores de viabilidade asseguram a rentabilidade econômica dos investimentos propostos, que são da ordem de US\$1, bilhão. E ainda conclui em seu ponto de vista que:

A gestão metropolitana precisa envolver as três esferas de governo – federal, estadual e municipal - e deverá buscar estruturas organizacionais que funcionem em rede. [...] O mundo vem passando por transformações profundas e o que se observa, por todo lado, é uma inadequação de métodos, de estruturas e de organizações. Os sistemas de bilhetagem eletrônica implantados no sistema de transporte da RMBH, conforme se viu, ainda “não conversam”, o que parece ser bastante sintomático. Neste momento, é necessário que mudanças aconteçam. Com a instituição de um novo gestor de transporte na RMBH, que essas mudanças venham de forma diferente de outras que aconteceram na história de Belo Horizonte. O que se espera, afinal, é que as mudanças sejam para transformar.

Já do ponto de vista de Brasileiro (2000), o modelo organizacional que se delineia hoje, no Brasil, requer agências metropolitanas formatadas com padrões flexíveis e negociados, envolvendo sempre os governos municipais e estaduais, com a participação dos atores sociais e da iniciativa privada interessada no tema. Tal estrutura organizacional metropolitana haverá de desenhar uma rede de serviços eficiente e competitiva, desenvolvendo produtos apropriados para um público segmentado. Além disso, o setor somente se manterá competitivo, com relação a outras opções de transporte se, e somente se, introduzir a competição interna entre os operadores. Competição esta que se dará não na rua, e sim pelo direito de operar, mediante processos licitatórios realmente competitivos.

Somente repensando o modelo ideal de sistema de transporte para as Regiões Metropolitanas é que se poderia reverter o quadro atual. Neste sentido, Cunha Filho (2000) esclarece que:

Diante dessa realidade, não há outra alternativa para os gestores públicos e para a iniciativa privada, responsáveis pelo transporte público nas cidades, senão desenvolver e implementar os mecanismos necessários para enfrentar desafios dessa nova faceta do mercado.

Expõe ainda variadas formas para reconquistar a demanda perdida, entre elas destacando-se as seguintes ações:

- criar corredores exclusivos para os ônibus coletivos em toda RMBH, a fim de diminuir o tempo de viagem;
- adotar maior flexibilidade operacional no transporte formal, adotando um planejamento menos rígido;
- adotar planos de compatibilidade da tarifa com a renda do usuário;
- intensificar a fiscalização em toda as localidades da RMBH atingidas pelo transporte clandestino;
- desenvolver forma de repassar os custos do transporte convencional à iniciativa privada que provocou o deslocamento do passageiro;
- dinamizar o relacionamento entre os órgãos gestores e as operadoras do transporte coletivo regular.

Ressalta-se ainda, dentro da visão do autor, que deverão ser contemplados, principalmente, o desenvolvimento de mecanismos como:

- a adequação, a racionalização e o monitoramento contínuo das redes de transporte público, de forma a atender às necessidades atuais dos usuários, reduzir custos e possibilitar a rápida percepção de qualquer movimentação significativa da demanda;
- priorização do transporte público coletivo no trânsito, através de vias exclusivas ou preferenciais, como forma de recuperar a velocidade comercial perdida nos congestionamentos urbanos;

- adoção de políticas tarifárias mais flexíveis, capazes de cativar os usuários e incentivar pequenos deslocamentos; e
- prestação de serviços diferenciados com o objetivo de atender os diversos segmentos do mercado.

4.2. CONSIDERAÇÕES E RECOMENDAÇÕES PARA UM MODELO DE REGULAMENTAÇÃO DO TRANSPORTE FRETADO

O transporte coletivo informal passa em todo Brasil por uma redefinição de conceitos. As legislações são constantemente renovadas trazendo cada vez mais abertura e permissividade para os transportadores. Desta forma, em cada região brasileira, o entendimento sobre o que é correto, necessário, eficiente e eficaz para a sociedade varia de acordo com o grau de representatividade dos transportadores. Embora existam algumas diferenças de conceitos, os tipos de transportes são definidos pelos estudiosos e especialistas da matéria, em dois grupos: formal e informal.

O transporte formal é sinônimo de convencional, regular e legal – é o transporte público coletivo, operado por empresas legalmente constituídas, com controle e regulamentação pública, normalmente concedido por licitação.

O transporte informal subdivide-se em dois grupos: o legal e o ilegal. Os ilegais são aqueles irregulares conhecidos pelos seguintes nomes: clandestino, genérico, pirata e perueiro. Já os legais, são aqueles que recebem autorização dos órgãos gestores para realizarem transportes especiais, tais como fretamento eventual, turístico, contínuo de empregados e de escolares.

O transporte informal autorizado pelo DER/MG, órgão gestor estadual do Estado de Minas Gerais, para viagens intermunicipais e metropolitanas, é regulamentado pelo Decreto 44.035, de 01 de junho de 2005.

Em Minas Gerais, como já visto, não existe lei que regule o transporte informal. O Decreto Estadual que cita as normas desta atividade é carente de mecanismos de controle, fiscalização e punição para os infratores que utilizam subterfúgios para driblarem a fiscalização com autorizações forjadas.

De acordo com os dados das tabelas mencionadas anteriormente, são cadastrados no DER/MG 1.863 empresas e 7.486 veículos para a atividade de transporte de fretamento. Porém, devido ao fato de não estar previsto na legislação mineira certos mecanismos de controle e de punição, as autorizações de viagem acabam tendo desvio de finalidade em seu

uso. Com o pseudônimo de “fretamento”, as viagens autorizadas são na verdade, atividades de transporte informal ilegal.

O órgão fiscalizador tem dificuldade para separar o transporte informal legal do ilegal, pois uma vez cadastrados e de posse da autorização emitida pelo *site* do DER/MG, os transportadores ilegais passam a ter suas atividades “legalizadas”.

O Decreto 44.035/05 buscou controlar a atividade de fretamento, definindo que as autorizações de viagem só poderiam ser expedidas com 12 (doze) horas de antecedência da viagem, não sendo permitido também qualquer mudança na lista dos passageiros antes das doze horas. Tal decisão prejudicou os transportadores que realizam de fato viagens de fretamento e não impediu totalmente que os ilegais “travestidos” de autorizatários realizassem suas viagens irregulares.

Dos 7.486 veículos devidamente cadastrados para a atividade de “fretamento”, apenas 3.500, em média, são utilizados mensalmente para a realização de transporte com autorização prévia. Entende-se a partir disto que os outros 3.986 veículos só emitem autorização prévia quando percebem a possibilidade de haver fiscalização nas vias.

Há a necessidade de se fazer uma lei e um novo decreto regulamentando esta atividade, tendo em vista as diversas lacunas e ineficácia dos mecanismos de controle e punição para o desempenho deste tipo de transporte.

Atualmente, o Código de Trânsito Brasileiro – CTB – estabelece uma multa de categoria média para aqueles que realizarem transporte remunerado sem autorização do órgão competente, cujo valor é de R\$85,13, que pode ser pago com desconto, passando a ser de R\$68,09. A multa administrativa mais aplicada, prevista pelo Decreto 44.035/05, aos autorizatários que cometem irregularidades no transporte fretado é de R\$416,00. Desta forma, considerando que as punições são de efeitos pecuniários apenas, sem outras cominações legais previstas, o infrator escolhe ser, ora autorizado, ora não autorizado.

Como solução deste problema, propomos a criação de uma lei que defina medidas administrativas para conter o desenfreado crescimento do transporte clandestino intermunicipal e metropolitano, e um novo decreto de regulamentação do transporte fretado.

Contudo, acreditamos que a solução do problema de combater o transporte clandestino, não está apenas na criação de normas que tenham mecanismos severos de punição e repressão. A legislação é importante no combate ao transporte clandestino, mas não será suficiente se os usuários do sistema não estiverem satisfeitos com os serviços, ou se estiverem acostumados com um melhor atendimento de suas necessidades através do transporte informal.

Tendo em vista os resultados da pesquisa de satisfação dos usuários, realizada pelo DER/MG, em 2008, percebemos que os verdadeiros anseios dos usuários com relação ao transporte são: menor preço, rapidez e maior número de horários. Desta forma, combater o transporte clandestino é necessário, mas deve-se atender tais prioridades para que o transporte que faz concorrência ilegal não seja mais valorizado e procurado do que o transporte público.

No apêndice A, apresenta-se uma proposição de lei que trás os meios para se combater o transporte clandestino. Além dos dispositivos de controle e penalidade previstos na referida minuta de lei a ser regulamentada, faz-se necessário acrescentar outros dispositivos de regulamentação através de decreto.

Como sugestão, citamos abaixo os itens que complementariam o atual Decreto 44.035, de 01 de junho de 2005 que regulamenta o transporte fretado intermunicipal:

- Das definições:
 - **Autorizatário:** pessoa jurídica legalmente constituída para o exercício de atividade econômica de transporte de pessoas, sob a forma de empresa proprietária ou detentora do arrendamento mercantil do veículo de aluguel (exclui-se aqui a figura da cooperativa de transporte).
 - **Fretamento Contínuo:** Serviço de transporte destinado ao deslocamento de pessoas, desde que comprovado o vínculo, em caráter habitual, mediante contrato e emissão de documento fiscal, com pontos de origem e destino pré-estabelecidos, não aberto ao público e vedado qualquer característica de transporte público. Subdivide o fretamento contínuo em três modalidades:
 - transporte de Empregados: transporte de empregados e servidores de pessoas jurídicas privadas ou públicas;
 - transporte de Estudantes: transporte de alunos matriculados em estabelecimentos de ensino de 2º grau, superior ou similar, professores e pessoal administrativo da escola;
 - transporte Escolar: transporte remunerado de estudantes regularmente matriculados em estabelecimento de ensino até a 9ª série do primeiro grau, realizado em veículo especialmente destinado a esse fim, nos termos do Código de Trânsito Brasileiro;

- transporte de Saúde: transporte de pessoas para tratamento de saúde fora do domicílio, realizado por empresas a serviço da prefeitura, mediante lista de passageiros fechada e homologada pelo Prefeito ou Secretário de Saúde com nome legível e cargo. Os transportados devem ter em mãos, o encaminhamento médico com assinatura do profissional, que ateste a necessidade do deslocamento e do acompanhante, se for o caso.
- **Fretamento Eventual:** Serviço de transporte remunerado destinado ao deslocamento eventual, não aberto ao público, de grupo fechado de pessoas devidamente identificadas em relação nominal e mediante emissão de documento fiscal apropriado, ambos de porte obrigatório no veículo, com finalidades turísticas, culturais, recreativas, religiosas ou assemelhadas, com pontos de origem e destino pré-estabelecidos, sendo-lhe vedado praticar quaisquer características do serviço de transporte público, tais como, o embarque ou desembarque de pessoas nos terminais rodoviários de passageiros e suas áreas de entorno, e a cobrança individual de passagens.

- Da fiscalização:

Será de acordo com a regulamentação da Lei.

- Da Autorização:

A autorização para prestação de serviço de fretamento eventual poderá ser obtida via Rede Mundial de Computadores (internet), até 12 (doze) horas antes do horário previsto para o início da viagem, mediante preenchimento da lista das pessoas que serão transportadas, sendo permitida a substituição de até 3 (três) pessoas, antes do horário de início da viagem.

- Do Controle dos veículos e condutores:

Os veículos de empresas não delegatárias, deverão ser identificados externamente com o número de registro da empresa no DER/MG, nome ou logomarca, no mínimo nas laterais, em tamanho e modo indicados pelo referido Departamento.

No letreiro da parte externa deverá ser indicado o nome do cliente no caso de fretamento contínuo e a palavra turismo quando se tratar de fretamento eventual.

Na parte interna, perfeitamente visível, deverão constar os endereços e telefones da empresa transportadora e do Departamento de Estradas de Rodagem para reclamações, além do cartão de identificação da tripulação e número de ordem ou prefixo do veículo.

Os condutores deverão apresentar-se, quando em serviço, com uniforme da empresa autorizatória e identificado com crachá.

- Do serviço adequado:

A segurança na prestação do serviço será de acordo com o estabelecido no Código de Trânsito Brasileiro, neste Decreto e na legislação pertinente.

Ocorrendo interrupção ou retardamento da viagem, a transportadora diligenciará a obtenção de meios imediatos para sua efetivação. Quando a interrupção ou retardamento da viagem se verificar por culpa da transportadora, deverá ela ainda, proporcionar, às suas expensas, alimentação e pousada aos passageiros, enquanto perdurar tal situação.

Quando circunstância de força maior ocasionar a interrupção dos serviços, a transportadora ficará obrigada a comunicar o ocorrido à fiscalização, dentro do prazo de 48 (quarenta e oito) horas, especificando-lhes as causas e as providências adotadas, devendo comprová-las sempre que exigido.

Em caso de acidente, do qual resulte vítima fatal ou com ferimento de natureza grave, o autorizatório deverá adotar medidas visando a prestar imediata e adequada assistência aos respectivos usuários e prepostos além de comunicar o sinistro à fiscalização do DER/MG no prazo de 48 horas.

REFERÊNCIAS

ANTP - Associação Nacional de Transportes Públicos. Política de Transporte Urbano. O transporte na cidade do século 21. *Revista dos Transportes Públicos*. Ano 21, p. 7-48. 3º trimestre, 1999.

_____. O Transporte Clandestino no Brasil. *Documento Setorial*. São Paulo, SP. 2000.

_____. Redução das deseconomias urbanas com a melhoria do transporte público. Rio de Janeiro: Convênio IPEA/ANTP. 1998.

_____. SEMINÁRIO: Novas concepções de serviços de fretamento e terminais de passageiros. 2002. Disponível em www.antp.org.br. Acessado em 03.05.2008.

_____. A satisfação no transporte coletivo através do modelo de serviço de fretamento e o progresso das cidades. *Revista dos Transportes Públicos*. Ano 25. p. 231-239. 3º trimestre, 2003.

_____. Desenvolvimento urbano, transporte e trânsito no Brasil: proposta para debate. São Paulo: ANTP, 2002.

ARAGÃO, J. (1998). O Novo Direito Concessionário Nacional: e Agora, Ônibus Brasileiro? In: *CNT/ANPET (orgs.)*, p.26-50.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE URBANOS. Transporte Público Urbano: crise e oportunidades. Brasília: NTU, 1998.

_____. Transporte Informal no Brasil – Riscos e Propostos. Brasília: NTU, 2001. Disponível em: <http://www.ntu.org.br/publicacoes/publicacoes/informal%202001/indice.htm>

BELO HORIZONTE. Decreto Municipal 10.145, de 27 de janeiro de 2000. Regulamenta os serviços públicos de transporte remunerado de passageiros e dá outras providências.

_____. Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, 1991. Disponível em <http://www.cmbh.mg.gov.br/images/stories/divcon/Lei%20Organica%20atualizada.doc> Acessado em 30.jun.2008.

BOUZADA, Célio Freitas. *Custo do Transporte Coletivo por Ônibus*. Belo Horizonte: Coleção Estado da Arte. Editora C/Arte. 2003.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição brasileira, 1988. Da ordem econômica e financeira, Capítulo I, Dos princípios gerais da atividade econômica.

_____. Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro e 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

_____. Lei Federal nº 9.503, DE 23 DE SETEMBRO DE 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro

_____. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

_____. Lei Delegada nº 128. 2007. Dispõe sobre a Estrutura Orgânica da Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas – SETOP.

BRASILEIRO, Anísio et al. Transportes públicos metropolitanos no Brasil: uma pauta para sua reorganização. Transportes em Tempos de Reforma. Ensaios sobre a problemática, Brasília: L.G.E. Editora, p. 163-189, 2000.

_____. Sacudindo a poeira e construindo o novo ciclo de desenvolvimento do transporte público por ônibus. Transportes em Tempos de Reforma. Ensaio sobre a problemática, Brasília: L.G.E. Editora, p. 33-51, 2000.

CADAVAL, Maurício Eduardo G. Transporte Urbano na Região Metropolitana de Belo Horizonte: ITRANS – Instituto de Desenvolvimento em Informações em Transporte. Belo Horizonte, 2003. Disponível em: http://www.bdmg.mg.gov.br/estudos/arquivo/minas21/vol_03_cap_01.pdf>. Acesso em: 01. jun. 2008.

CARDOSO, Leandro. *Transporte alternativo: riscos e possibilidades - reflexões sobre o caso de Belo Horizonte*. 2003. Dissertação de Mestrado. Disponível em: <http://www.ufmg.br/boletim/bol1399/quinta.shtml>. Acesso em 10.mai.2008.

CÉSAR, Ramon Victor. Transporte e Logística: TECGIS - Sistemas de Informação e Engenharia. Belo Horizonte, 2003. Disponível em: http://www.bdmg.mg.gov.br/estudos/arquivo/minas21/vol_03_cap_01.pdf>. Acesso em: 01. jun. 2008.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES. Pesquisa rodoviária CNT, 2001: Relatório gerencial. Brasília, 2002. Disponível em <http://www.cnt.org.br> Acesso em: 02 mai.2008.

CUNHA Filho, Otávio Vieira da. Reconquista da demanda – *Revista dos transportes Públicos* – ANTP. Ano 22, p. 5, 2º trimestre de 2000.

EPIFANI, Alberto; LIMA JR., Alberto B. Administração dos Transportes, Câmara Temática de Transportes. *Revista dos Transportes Públicos*. ANTP – Ano 22, p. 23 – 29, 2º trimestre de 2000.

ESTEVES, Ricardo et al. Gestão de Transporte – Perspectiva estratégica para as empresas de transporte público no Brasil. *Revista dos Transportes Públicos*. ANTP, Ano 22, p. 7 – 22, 2º trimestre de 2000.

FERRAZ, A.C.P.; TORRES, I.G.E. *Transporte Público Urbano*, São Carlos. Rima. 2001.

FERREIRA, E. A; RIBEIRO, R. G. Metodologia para cálculo dos custos do transporte coletivo urbano de baixa capacidade operado por cooperativas. In: XIV Congresso de Pesquisa e Ensino em Transporte, 2005, Natal. Anais... Natal: ANPET, 2005, p. 217.

FERREIRA, E. A. *Características competitivas no mercado de transporte público urbano no Rio de Janeiro: o posicionamento dos novos entrantes*. 2006. Tese (Doutorado em Engenharia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro. Disponível em

http://www.pet.coppe.ufrj.br/teses/transporte_publico/ferreira_eric.pdf. Acessado em 18.jun.2008.

GOMIDE, A. *Regulação Econômica nos Serviços Públicos de Transporte Urbano por Ônibus no Brasil*. 1998. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

_____. Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas. *Revista dos Transportes Públicos*. ANTP, ano 26, 3º trimestre, p. 15-48. 2004

GOMIDE, Alexandre; ORRICO FILHO, Rômulo. *Concessões de serviços de ônibus urbanos: a necessária introdução da competitividade e o papel das licitações*. Transportes em Tempos de Reforma. Ensaio sobre a problemática, Brasília: L.G.E. Editora, p. 139-160, 2000.

GUIMARÃES, Maurício. *Entre o lazer e a frustração: a diferença está na qualidade dos serviços*. 2002. Dissertação de mestrado. - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

JUNQUEIRA, Laurindo. Transporte Informal – Transporte clandestino: o que o marketing pode nos ensinar? *Revista dos Transportes Públicos*. ANTP – Ano 25 – Págs. 23 - 54 – 4º trimestre de 2002.

LIMA, Alberto. Fretamento - A satisfação no transporte coletivo através do modelo de serviço de fretamento e o progresso das cidades. *Revista dos Transportes Públicos*. ANTP Ano 25 p. 231 – 239, 3º trimestre de 2003.

LIMA, Iêda Maria de Oliveira - NTUrbano, Ano IX - nº 89 Maio/Junho/2002. Coordenadora geral Grupo Executivo de Transporte Urbano (GTRAN) no ano de 2002 - Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU/PR).

MAMANI, Hernán Armando. El rostro urbano de América Latina – O rosto urbano da América Latina - Alternativo, informal, irregular ou ilegal? O campo de lutas dos transportes públicos.

MINAS GERAIS. Constituição Estadual de Minas Gerais. Da competência do Município. Art. 170

_____. Decreto Estadual nº 32.656. Contém o Regulamento de Serviço de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal do Estado de Minas Gerais – RSTC. 1991

_____. Decreto Estadual nº 44.035 – Estado de Minas Gerais. Disciplina a Autorização para Prestação de Serviço Fretado de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Pessoas do Estado de Minas Gerais e Altera o Decreto nº 32.656, de 14 de Março de 1991. 2005

_____. Decreto Estadual nº 1821/2000. Regulamenta o Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Paraná

_____. Lei Estadual nº 11.403 . Reorganiza o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais - DER-MG.

NTU, 2000. Anuário NTU 1998 / 1999. Gestão mercadológica: uma nova visão dos transportes urbanos. NTU – Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos, Brasil.

_____, 2001. Pesquisa NTU 2001. Transporte Informal no Brasil – Riscos e Propostas. NTU – Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos, Brasil. Disponível em <http://www.ntu.org.br/publicacoes/publicacoes/informal%202001/indice.htm>. Acessado em 06/06/2007.

_____, 2005. Anuário NTU 2004 / 2005. Disponível em <http://www.ntu.org.br/novosite/mostraPagina.asp?codServico=15&codPagina=15>. Acessado em 15/04/2008

OLIVEIRA, M. F. Transporte Público Coletivo Metropolitano. *Revista Desafios Metropolitanos*, Belo Horizonte, p. 58. 2005.

ORRICO FILHO, R. D.; BRASILEIRO A.; SÁ FORTES, J. A. A..Produtividade e competitividade na regulamentação do transporte urbano: nove casos brasileiros. CNT/ANPET. Transportes em Transformações. Problemas e Soluções dos Transportes no Brasil, São Paulo, Makron books. P. 188-135. 1998

PALHARES, G. L.. *Transportes Turísticos*. São Paulo: Aleph, 2002

RAMOS, R. E. B. *Uma estratégia de política regulatória para competição e qualidade no transporte público urbano brasileiro*. Transportes em Tempos de Reforma. Ensaios sobre a problemática, Brasília: L.G.E. Editora, p. 117-137, 2000.

RECENA, L. G. Administração dos Transportes – A queda de demanda dos sistemas de transporte público de passageiros poderia ter sido prevista? O surgimento do clandestino também? – *Revista dos Transportes Públicos* - ANTP – Ano 25 – Págs. 83 a 89 – 4º trimestre – 2002.

SANTOS, E. M.; ORRICO FILHO, R..*Concentração em Mercados de Ônibus Urbanos no Brasil: uma análise empírica*. Ônibus Urbano – Regulamentação e Mercado, Brasília. LGE. 1996.

SANTOS, E. M. *Concentração em mercados de ônibus urbanos no Brasil: uma análise do papel da regulamentação*. 2000. Tese de doutorado - COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro.

SANTOS, E.; ARAGÃO, J. *Regulação, competição e financiamento em transportes: a comunidade científica pede a palavra*. Transportes em Tempos de Reforma. Ensaio sobre a problemática. Brasília: L.G.E. Editora, p. 17-31, 2000.

SILVA, M. C. F. Pesquisa – População opina sobre os serviços de ônibus em São Paulo e Belo Horizonte – *Revista dos Transportes Públicos* - ANTP – Ano 19 – Págs. 7 - 17 – 2º trimestre de 1997.

TRAVASSOS, Germano. Qualidade de Serviços – Por que falam tão mal desse nosso transporte? Imagem e realidade dos sistemas de transporte público de passageiros – *Revista dos Transportes Públicos* - ANTP – Ano 22 – Págs. 77 - 92 – 1º trimestre de 2000.

VASCONCELLOS, E. A. Transporte Rural – O resgate de um tema esquecido – *Revista dos Transportes Públicos* - ANTP – Ano 19 – Págs. 31 - 48 – 2º trimestre de 1997.

XAVIER, José Carlos. Seminário Nacional sobre Licitação e Contratação de Serviços de Transporte Público Coletivo. Relatório Síntese. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana – SEMOB e a Empresa de Transporte e trânsito de Belo Horizonte S/A – BHTRANS, Belo Horizonte, 2005.

APÊNDICES

Apêndice A

MINUTA DE PROJETO DE LEI DO TRANSPORTE FRETADO

Dispõe sobre as autorizações especiais de transporte intermunicipal e metropolitano de pessoas em regime de fretamento e dá outras providências.

Art. 1º - A execução de atividades de transporte fretado intermunicipal e metropolitano de pessoas dependerá de prévia autorização a título precário, emitida com antecedência mínima de 12(doze) horas do início da viagem, pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais (DER-MG), quando atendidas as exigências desta Lei e do regulamento dos serviços.

Parágrafo único – Compreende-se nesta disposição os serviços de transporte intermunicipal e metropolitano de pessoas, os executados exclusivamente nas modalidades de fretamento contínuo, escolar e eventual, com a responsabilidade objetiva do transportador.

Art. 2º - Para os serviços especiais de transporte fretado intermunicipal e metropolitano de pessoas não serão permitidos:

1. utilizar as estações e terminais rodoviárias, pontos de embarque e desembarque dos transportes públicos coletivos;
2. realizar cobrança individual de passagem;
3. transportar pessoas em pé ou acima da capacidade do veículo;
4. realizar viagem em caráter habitual, em veículo de categoria aluguel licenciado para prestação de serviço de transporte de interesse local (táxi);
5. realizar viagem em veículo de categoria particular;
6. seccionar a viagem sem anuência do DER-MG;
7. transportar pessoas fora da lista nominal de usuários, previamente informada ao DER-MG;
8. Realizar transporte rodoviário intermunicipal de pessoas sem autorização.

§1º - A autorização para transporte fretado, será fornecida a pessoa jurídica, proprietária de veículo licenciado no Estado de Minas Gerais, na categoria aluguel, podendo estar sob arrendamento mercantil.

§2º - Os veículos cadastrados para os serviços especiais de transporte fretado intermunicipal e metropolitano de pessoas não poderão ter mais de 15 anos de idade, contados a partir da data de fabricação do chassi.

Art.3º - A violação do disposto no artigo 2º sujeita o autorizatário às seguintes penalidades, que poderão ser aplicadas cumulativamente:

I.multas e medidas administrativas previstas na legislação federal;

II.multas e medidas administrativas previstas nesta Lei e no regulamento dos serviços;

III.suspensão do cadastro de autorizatário por período de até 360 dias;

IV.declaração de inidoneidade.

§2º - O processo administrativo relativo à apuração da aplicação das penalidades previstas no inciso III será circunstanciado, assegurado o contraditório e a ampla defesa, permitida a adoção de medidas cautelares de necessária urgência.

Art.4º - A multa prevista no artigo 3º, inciso II terá o seu valor incorporado à receita do DER/MG.

Art.5º - As empresas autorizatárias deverão registrar os veículos utilizados de acordo com as especificações mínimas de conforto e segurança definidas em regulamento.

Art.6º - O veículo de aluguel, destinado ao transporte intermunicipal de pessoas sob o regime de fretamento, para registro, licenciamento e emplacamento na categoria aluguel, deverá estar devidamente autorizado pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais – DER/MG.

§1º - A autorização de que trata este artigo será fornecida também para a renovação do licenciamento anual do veículo, de categoria aluguel, que exerce atividade de transporte intermunicipal de pessoas no regime de fretamento.

Art.7º - Qualquer pessoa física ou jurídica, que executar serviços de transporte coletivo intermunicipal de pessoas, sem prévia autorização do Departamento de Estradas de Rodagem (DER-MG), ficará sujeita, sem prejuízo das sanções do Código Nacional de Trânsito, à multa de 1.000 (um mil) Unidades Fiscais do Estado de Minas Gerais (UFEMG), cobrável em dobro por ocasião de eventuais reincidências.

§1º - O veículo que cometer a infração prevista neste artigo será apreendido e sua liberação ficará condicionada ao pagamento das multas e das despesas decorrentes, inclusive taxa de remoção e diária.

§2º - A continuação da viagem somente se dará com veículo do sistema regular ou autorizado, requisitado pela fiscalização, cabendo ao infrator o pagamento das despesas desse transporte, tomando-se por base o coeficiente tarifário vigente para os serviços regulares e a distância percorrida, por passageiro transportado.

§3º - A liberação do veículo far-se-á mediante a comprovação do pagamento das multas e das despesas referentes ao parágrafo anterior, inclusive taxa de remoção.

§4º - Caso não seja possível a apreensão do veículo, o condutor será nomeado pelo agente da autoridade de trânsito, como fiel depositário do bem, sujeitando-se às penas da Lei.

Art. 8º. – Pelo cometimento de qualquer uma das irregularidades citadas no artigo 2º, o infrator ficará sujeito à multa de 500 (quinhentas) Unidades Fiscais do Estado de Minas Gerais (UFEMG), cobrável em dobro por ocasião de eventuais reincidências.

Art.9º. - Esta Lei deverá ser regulamentada por meio de Decreto, no prazo máximo de trinta dias, contados a partir de sua publicação.

Art.10 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando as disposições em contrário.

Fonte: Elaborado pelo autor (2008)

ANEXOS

ANEXO A

Quadro Demonstrativo da População, Área e Distância de Belo Horizonte dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)

Municípios	Distância de BH (Km)	População	Área (Km ²)
Baldim	93	8.107	558,06
Belo Horizonte	-	2.284.468	331,94
Betim	30	335.236	347,58
Brumadinho	53	28.151	641,34
Caeté	59	36.940	544,25
Capim Branco	53	8.227	94,76
Confins	39	5.142	41,79
Contagem	21	556.623	194,94
Esmeraldas	63	51.886	912,63
Florestal	66	5.772	195,41
Ibirité	21	144.594	73,88
Igarapé	47	26.741	110,90
Itaguara	100	11.435	411,93
Itatiaiuçu	84	8.759	295,70
Jaboticatubas	63	13.701	1.120,09
Juatuba	55	17.848	97,07
Lagoa Santa	36	40.330	230,09
Mário Campos	38	11.632	35,13
Mateus Leme	61	25.526	305,21
Matozinhos	47	31.544	254,08
Nova Lima	22	66.909	431,05
Nova União	59	5.545	172,28
Pedro Leopoldo	40	56.588	294,06
Raposos	33	14.299	72,75
Ribeirão das Neves	32	268.516	154,46
Rio Acima	36	7.783	228,84
Rio Manso	63	4.685	232,64
Sabará	19	120.741	303,41
Santa Luzia	27	194.808	235,20
São Joaquim de Bicas	39	19.529	72,63
São José da Lapa	38	16.709	49,03
Sarzedo	31	18.972	62,44
Taquaraçu de Minas	59	3.514	329,96
Vespasiano	28	82.404	71,19
Total		4.533.634	9.506,72

Área: Distância das cidades em relação a Belo Horizonte em 2002 - www.cidades.gov.br

Fontes: População: Estimativa População Residente em 01/07/2002 – www.ibge.gov.br

ANEXO B

Mapa da Região Metropolitana de Belo Horizonte



Fonte: DER/MG (2007)