



UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA - UNEB
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS EXATAS E DA TERRA - DCET
BACHARELADO EM URBANISMO

EVELIN SANTOS NUNES

**TRANSPORTE ALTERNATIVO DE PASSAGEIROS: UM ESTUDO DA
ROTA SALVADOR-FEIRA DE SANTANA**

Salvador

Novembro/2017

EVELIN SANTOS NUNES

**TRANSPORTE ALTERNATIVO DE PASSAGEIROS: UM ESTUDO DA
ROTA SALVADOR-FEIRA DE SANTANA**

**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito de avaliação da disciplina
Seminário Monográfico, do Curso de Graduação
em Urbanismo, vinculado a Universidade do
Estado da Bahia**

Orientador: Professor Agripino Souza Coelho.

Salvador

2017

EVELIN SANTOS NUNES

**TRANSPORTE ALTERNATIVO DE PASSAGEIROS: UM ESTUDO DA
ROTA SALVADOR-FEIRA DE SANTANA**

**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito de avaliação da disciplina
Seminário Monográfico, do Curso de Graduação
em Urbanismo, vinculado a Universidade do
Estado da Bahia**

Orientador: Professor Agripino Souza Coelho.

Aprovada em 27 de novembro de 2017

Agripino Souza Coelho Neto

Doutorado em Geografia pela Universidade Federal Fluminense, Brasil (2013)
Professor Adjunto da Universidade do Estado da Bahia, Brasil

Liliane Ferreira Mariano da Silva

Doutorado em L'Etudes de l'Amérique Latine pelo
Université Sorbonne Nouvelle - Paris III -, França (1985)
Professor Titular da Universidade do Estado da Bahia, Brasil

Ricardo Bahia Rios

Doutorado em Geografia pela Universidade Federal da Bahia, Brasil (2015)
Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia, Brasil

A minha mãe, uma verdadeira
Mulher Maravilha.

AGRADECIMENTOS

A Jeová Deus, acima de tudo, por me dar os melhores presentes que alguém poderia querer.

A minha família, que não é perfeita, mas me apoia. Nildes, minha mãe, e Nilton, meu pai, sem eles eu não estaria aqui.

A família que escolhi, meus amigos, que me suportaram durante todo tempo, Amanda, Joana, Inglet, Murilo, Danilo, entre outros, mesmo que já não sejam tão amigos, muito obrigada.

A família que me escolheu, Sander, meu amor, que me suporta todos os dias, e que é uma fortaleza para mim, e Dona Rai, sogra-amiga, que me dá forças sempre q preciso, sou imensamente grata.

Aos meus mestres, que desde a infância me incentivaram a seguir um bom caminho, Pró Vera, Kátia, Neide, Ivana, Samuel, Antônia (*in memoriam*), Solange, Álvaro, Ôleneva, Rosali, Luiz Antônio, e por último, mas não menos importante, Agripino. Lhe agradeço por acreditar que eu era capaz, e não desisti de mim, mesmo quando eu já estava desistindo.

A tantas outras pessoas que foram fundamentais em meu crescimento profissional e pessoal, só tenho a agradecer.

Muito obrigada!

“Não é fácil, é difícil, mas não é impossível” – Raigil Ferreira

RESUMO

Este trabalho tem como finalidade analisar o fenômeno do transporte alternativo intermunicipal de passageiros, que atende a rota Salvador – Feira de Santana – Salvador, e é ofertado no entorno da Estação Rodoviária de Salvador. Para compreender o fenômeno, foi realizado levantamento bibliográfico sobre o tema, o resultado mostrou que se trata de um campo ainda não explorado, visto que a grande maioria dos estudos encontrados concentravam seus temas no serviço de transporte alternativo intraurbano, ou seja, dentro das cidades, deixando de lado a existência de um serviço de transporte intermunicipal, que serve de ligação entre as grandes metrópoles e os municípios vizinhos. Para melhor entender o funcionamento do serviço de transporte alternativo e os fatores que motivam os usuários a lhe darem preferência, foram realizadas visitas de observação e aplicação de questionários, com os ofertadores e com os usuários do mencionado serviço. Além de buscar entender como as autoridades competentes lidam com a existência deste serviço, por meio de depoimentos de funcionários da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicação da Bahia (AGERBA).

Palavra-Chave: Transporte alternativo; Serviço de Transporte; Sistema de Transporte.

ABSTRACT

The objective of this work is to analyze the phenomenon of inter - municipal passenger transportation, which serves the Salvador - Feira de Santana - Salvador route, and is offered around the Salvador Bus Station. In order to understand the phenomenon, a bibliographical survey was carried out on the subject, the result showed that it is a field not yet explored, since the great majority of the studies found focused their themes on the intra-urban alternative transport service, that is, within cities, leaving aside the existence of an inter-municipal transport service, which serves as a link between the large metropolises and neighboring municipalities. In order to better understand the operation of the alternative transportation service and the factors that motivate the users to give preference to it, observation visits and questionnaires were carried out, with the offerers and with the users of the mentioned service. In addition to seeking to understand how the competent authorities deal with the existence of this service, through testimony of employees of the State Agency for Regulation of Public Services of Energy, Transport and Communication of Bahia (AGERBA).

Keyword: Alternative transportation; Transport service; Transport system.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – JITNEYS, transporte alternativo nos Estado Unidos, 1915.....	21
Figura 2 – Por puestos, transporte alternativo na Venezuela, 2012	23
Figura 3 – Peseros, transporte alternativo mexicano, ano desconhecido.....	25
Figura 4 – “LOTAÇÃO” – Transporte alternativo em Porto Alegre.....	30
Figura 5 – Fluxograma estrutural do Governo da Bahia	35
Figura 6 – Terminal rodoviário de Salvador, recorte escolhido para a investigação...	38
Figura 7 – Ponto de oferta do serviço de transporte alternativo, localizado na passarela de ligação Shopping da Bahia – Rodoviária de Salvador	39
Figura 8 – Ponto de oferta do serviço de transporte alternativo, localizado na entrada de ônibus urbano da Rodoviária de Salvador.....	39
Figura 9 – Ponto de oferta do serviço de transporte alternativo em Feira de Santana	40

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Embarque de passageiros no Terminal Rodoviário de Feira de Santana	33
---	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Sexo dos prestadores do serviço de transporte alternativo	42
Gráfico 2: Idade dos prestadores do serviço de transporte alternativo	43
Gráfico 3: Escolaridade dos prestadores do serviço de transporte alternativo	43
Gráfico 4: Profissão dos prestadores do serviço de transporte alternativo	44
Gráfico 5: Domicílio dos prestadores do serviço de transporte alternativo	44
Gráfico 6: Carga horária dos prestadores do serviço de transporte alternativo.....	45
Gráfico 7: Número de viagens realizadas diariamente pelos prestadores do serviço de transporte alternativo	46
Gráfico 8: Renda média dos prestadores do serviço de transporte alternativo.....	46
Gráfico 9: Número de prestadores do serviço que possuem outra atividade remunerada	47
Gráfico 10: Tempo de serviço dos motoristas do transporte alternativo	47
Gráfico 11: Número de prestadores do serviço de transporte alternativo que já foram multados ou tiveram o veículo apreendido	48
Gráfico 12: Número prestadores do serviço de transporte alternativo que estão vinculados a alguma cooperativa.....	48
Gráfico 13: Sexo dos usuários do transporte alternativo	50
Gráfico 14: Idade dos usuários do transporte alternativo	50
Gráfico 15: Domicílios dos usuários do transporte alternativo	51
Gráfico 16: Escolaridade dos usuários do transporte alternativo	51
Gráfico 17: Profissão dos usuários do transporte alternativo	52
Gráfico 18: Frequência de utilização do serviço de transporte alternativo	52

Gráfico 19: Destino final dos usuários do transporte alternativo	53
Gráfico 20: Motivos de utilização do transporte alternativo	54
Gráfico 21: Opinião dos usuários sobre o serviço do transporte alternativo	54
Gráfico 22: Número dos usuários que indicam a outros o uso do transporte alternativo	55
Gráfico 23: Número dos usuários que se sentem seguros ao utilizar o transporte alternativo.....	55

LISTA SIGLAS E ABREVIATURAS

AGERBA	Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transporte e Comunicações da Bahia
BID	Banco Interamericano do Desenvolvimento
CNT	Confederação Nacional dos Transportes
DERBA	Departamento de Infraestrutura de Transporte da Bahia
VPP's	Veículos de Pequeno Porte
EPTC	Empresa Pública de Transporte e Circulação
SEINFRA	Secretaria de Infraestrutura
SINTAGRO	Sindicato dos Permissionários de Transporte Alternativo de Goiás
SIT	Superintendência de Infraestrutura de Transporte da Bahia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 O TRANSPORTE ALTERNATIVO DE PASSAGEIROS NA AMÉRICA	18
2 TRANSPORTE ALTERNATIVO INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS NA BAHIA	31
2.1 SISTEMA REGULADOR DO TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS NA BAHIA.....	33
3 TRANSPORTE ALTERNATIVO INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS: ROTA SALVADOR-FEIRA DE SANTANA	37
3.1 CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DO SERVIÇO	37
3.2 COMPREENDENDO O FUNCIONAMENTO DO TRANSPORTE ALTERNATIVO NA ROTA SALVADOR-FEIRA DE SANTANA.....	40
3.2.1 Perfil dos motoristas e características da viagem	41
3.2.2 Perfil dos passageiros e características do uso do transporte alternativo	49
4 CONCLUSÃO	56
REFERÊNCIAS	59
APÊNDICE A - Questionário Motorista	61
APÊNDICE B - Questionário Passageiro	63
ANEXO - Nota pública sobre o “Uber”	66

INTRODUÇÃO

O transporte alternativo de passageiros consiste na utilização de Veículos de Pequeno Porte (VPP's), com o objetivo de transportar passageiros entre bairros, cidades e municípios, e o seu crescimento têm se dado de maneira progressiva ao longo das últimas décadas, desde o seu surgimento, por volta de 1990. Em algumas cidades do mundo é possível encontrar, principalmente ao longo das vias de principal acesso, motoristas de vans e carros particulares oferecendo o serviço de transporte alternativo, tanto para locais dentro da própria cidade, como para municípios vizinhos, e até mesmo cidades mais próximas, incluindo cidades de outros estados.

Segundo Ferreira (2006), como resultado do crescimento dessa nova modalidade de transporte em algumas cidades do Brasil, as empresas de ônibus tiveram grandes perdas financeiras durante a segunda metade da década de 1990, pois os passageiros preferiam utilizar o transporte alternativo, que permitia um deslocamento mais cômodo, e uma maior acessibilidade, que possibilitava deixá-los mais próximos ao local de destino. Ao perceber a evasão no número de usuários do transporte público, as empresas aumentaram a oferta do transporte, o que elevou o preço da tarifa, tendo o efeito reverso, pois a demanda foi ainda mais reduzida.

Além das perdas financeiras para as empresas de transporte, Ferreira (2006) aponta outras duas características encontrada na maioria dos serviços de transporte alternativo, o aumento na circulação de veículos particulares em horários de alto movimento e o aumento no número de acidentes envolvendo os VPP's. Isso ocorre devido à concorrência pelo passageiro, nos horários de "pico", cujo fluxo de transporte já é aumentado, e pela necessidade de acumular o maior número de passageiros, levando os motoristas a dirigirem com uma maior velocidade e de maneira imprudente, ocasionando acidentes.

Para Maia (2009), além dos pontos já citados, a oferta do serviço de transporte alternativo também deve ser encarada como geradora de renda, visto que a maioria dos motoristas que oferecem este serviço não possuem outra forma de geração de renda (fato que ficou confirmado pelos dados da pesquisa de campo, realizada no âmbito deste trabalho). Outro fator importante na análise das características

encontradas no serviço de transporte alternativo, é a forma como o passageiro pode se locomover de maneira mais acessível. Por se tratar de um veículo de pequeno porte, ou vans em alguns casos, é possível atender a bairros ou ruas onde os ônibus convencionais não conseguem chegar. Permitindo assim, uma opção de escolha para o passageiro, de conforto, comodidade, acessibilidade e mobilidade.

E é nesse contexto que está inserido o objeto deste trabalho, a oferta do serviço de transporte alternativo intermunicipal, que ocorre em várias cidades do estado da Bahia. O recorte escolhido para análise está localizado no entorno da estação rodoviária de Salvador, e apresenta dois pontos de oferta, um na entrada dos ônibus urbanos, e outro na passarela de ligação entre a rodoviário e o Shopping da Bahia, onde os motoristas divulgam o serviço aos transeuntes.

Este trabalho visa aprofundar o conhecimento sobre este fenômeno, levantando informações sobre o seu funcionamento, e sobre os ofertadores do serviço, como por exemplo: indicar os perfis dos motoristas que oferecem o serviço, há quanto tempo o serviço é ofertado, qual a sua dimensão em número de motoristas, como é o relacionamento entre os motoristas e o sistema de fiscalização. No que se refere aos usuários do transporte alternativo focalizaremos em entender: o perfil dos passageiros que optam por utilizar o transporte alternativo, qual a sua origem/destino, o que os leva a escolherem utilizar esse meio de transporte, há quanto tempo utilizam, e qual a sua visão sobre essa modalidade de transporte.

A carência de material acadêmico abordando o tema do transporte alternativo intermunicipal, em contraste com a ampla variedade de escrita sobre o transporte urbano, mostra uma necessidade de compreensão sobre como o transporte alternativo intermunicipal afeta o comportamento dos deslocamentos da população que utiliza esse meio de transporte, e quais as características que o difere do modo tradicional por ônibus. Essas informações irão fornecer indicadores para uma melhor interpretação sobre o funcionamento dessa rede de transporte alternativo intermunicipal.

O objetivo principal deste trabalho é analisar como se dá o funcionamento do serviço de transporte alternativo e os efeitos que a oferta desse serviço gerou no modo de deslocamento diário dos usuários, tendo como foco a rota que parte de Salvador com destino a Feira de Santana, oferecido no entorno da Estação Rodoviária. Com

isso se pretende descobrir o que leva os usuários a escolherem esta modalidade, em detrimento do transporte convencional, caracterizar o funcionamento e a operacionalização do serviço e identificar os riscos para os motoristas e para os usuários.

Para atingir os objetivos deste trabalho, foi realizado um levantamento bibliográfico em trabalhos acadêmicos já realizados sobre o tema, envolvendo tanto o Brasil, como outros países, dentre eles se destacam a dissertação de Taciana Ferreira (2006), que traz uma avaliação sobre a regularização dos VPP's no transporte, sendo focalizada a cidade Recife; Rafael Maia (2009), que também analisa o transporte de baixa capacidade em Bangu, Rio de Janeiro; Nelson Nunes (2002), traz em seu trabalho o sistema de regulação e o desempenho no transporte de passageiros, retratando o sistema rodoviário Intermunicipal da Bahia. A utilização destes, e de outros trabalhos acadêmicos, possibilitam ampliar a visão sobre a história do transporte alternativo, que será retratada no primeiro capítulo deste trabalho, e compreendendo como se deu a formação do transporte alternativo em outras cidades e como elas lidaram com a situação.

Além dos trabalhos acadêmicos foram utilizadas entrevistas fornecidas por funcionários da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicação da Bahia (AGERBA), que estão disponíveis na plataforma Youtube, como base para entender como é realizado o sistema de fiscalização e qual a visão da Agerba, como órgão regulador, sobre a oferta deste serviço. Essas informações serão utilizadas no segundo capítulo, para analisar como se dá o funcionamento do sistema de transporte regulamentado pela Agerba, como se iniciou as atividades de transporte alternativo na Bahia, e como atua a Agerba na fiscalização dos prestadores deste serviço.

Para compreender o fenômeno, foram realizadas visitas aos locais de oferta do serviço de transporte alternativo, tanto em Salvador como em Feira de Santana, com o objetivo de observar o funcionamento do serviço, a dinâmica existente entre os motoristas e a relação entre os passageiros e motoristas. Após esta observação foram realizadas visitas para aplicar o questionário, que continham 15 perguntas para o motorista e 14 para o passageiro; foram aplicados 20 questionários com os passageiros e 10 com os motoristas. Devido à alta rotatividade no embarque, o tempo

para realizar cada questionário não podia ser maior que 5 minutos, por isso a elaboração de um questionário com menos de 20 perguntas.

Além dos questionários foram feitas 3 entrevistas com passageiros e 3 com motoristas. O objetivo principal da aplicação dos questionários e das entrevistas é obter o ponto de vista dos prestadores do serviço, qual a importância da sua atividade, há quanto tempo está neste ramo, se há outra forma de renda, qual a carga horária diária de trabalho, entre outras. Para o passageiro é importante saber a origem/destino, qual o motivo de utilizar esse tipo de transporte, o porquê de não utilizar o transporte convencional, entre outras.

A apresentação dos resultados da pesquisa está organizada nesta monografia, que conta com 4 capítulos, sendo que no primeiro é apresentado um histórico do crescimento do transporte alternativo, com base nos trabalhos acadêmicos já citados, com uma breve caracterização do fenômeno. Para tratar este histórico são utilizados exemplos da atuação do sistema de transporte alternativo em várias cidades do mundo, sendo que estas modalidades podem ser interurbanas ou intermunicipais, como base para compreender como outras cidades lidaram com a oferta do serviço de transporte alternativo. Entre os países estão Peru, Venezuela, Estados Unidos, México e Chile, além de algumas cidades do Brasil, como Brasília, Belo Horizonte e Porto Alegre.

O segundo capítulo trata sobre a origem do transporte alternativo intermunicipal de passageiros na Bahia, identificando os pontos marcantes para seu surgimento, e como ele afetou as linhas de transporte regular, além de mostrar como os órgãos reguladores lidaram com esse serviço. Para isso é apresentada a estrutura organizacional do Governo da Bahia, com o objetivo de entender que órgão é responsável pela fiscalização dos serviços de transporte. Também são identificadas as leis específicas sobre o serviço de transporte de passageiros para compreender como é feita a fiscalização. Além de trazer entrevistas de funcionários da Agerba, tanto em Feira de Santana como em Salvador, sobre o funcionamento do serviço de transporte alternativo, e quais medidas são tomadas para fiscalizar os motoristas que prestam o serviço.

O terceiro capítulo concentra-se na caracterização e análise do objeto de estudo, indicando sua localização, seus pontos de oferta, como se desenvolve a

atividade, como é a oferta do serviço, quais os principais destinos, como é o sistema de entrada de novos motoristas, qual o valor médio cobrado, entre outras. Também é feita uma análise sobre os conceitos de Acessibilidade e Mobilidade, e de como eles podem ser aplicados a oferta do serviço de transporte alternativo.

1. O TRANSPORTE ALTERNATIVO DE PASSAGEIROS NA AMÉRICA

Antes de realizar qualquer análise sobre o transporte alternativo, se faz necessário uma melhor discussão sobre a noção de *transporte informal, clandestino, perueiros, topiqueiros, ligeirinhos, VPP's, dentre* outros termos utilizados em artigos acadêmicos para se referir a um serviço de transporte coletivo de passageiros, realizado em nível intraurbano ou intermunicipal, sem autorização ou concessão do poder público local. Assim, em oposição ao transporte público, que é um serviço prestado de forma contínua, regular, obrigatória e uniforme, sendo ofertado em iguais condições para todos os usuários, o transporte alternativo é exercido fora das normas estabelecidas pelo poder público para reger a atividade.

Segundo estudiosos da área de transporte, observa-se que, nas últimas décadas, os países em desenvolvimento têm enfrentado um desafio em comum no setor de transporte público, com o surgimento e proliferação de serviços informais de transporte de passageiros, promovendo um ambiente de concorrência com o sistema tradicional de transporte, utilizando veículos de custo mais baixo e adaptados para o transporte de passageiros. Como principais características de atuação, segundo o Banco Mundial (2003), estão: falta de frequência definida, com atuação em rotas sobrepostas às rotas dos sistemas regulares de transporte; veículos velhos e de baixa capacidade; realização de longas jornadas de operação, entre 16 e 18h por dia.

Esta modalidade de transporte não foi um fenômeno restrito aos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, como pode-se sugerir alguns pesquisadores, pois tem como origem nos Estados Unidos, e se expande posteriormente pelo mundo, podendo ser identificado em quase todos os continentes (CEVERO, 1997).

Em 1980, na América Latina, houve o surgimento dos serviços alternativos de transporte, como no caso de Lima (Peru), onde o transporte informal se dividia em duas categorias: "*Colectivos*", eram automóveis e caminhonetas com capacidade para 5 e 9 lugares, respectivamente, e os "*microbuses*", veículos com capacidade entre 8 (*Kombi*) a 90 lugares (ônibus). Em Caracas, na Venezuela, são os "*por puestos*", carros movidos à gasolina, e os "*Minibuses*", carros movidos a diesel (BRASILEIRO, 1999).

Segundo o Banco Mundial (2003), a explosão do transporte informal ocorreu devido a duas deficiências econômicas. A primeira foi o excesso de mão-de-obra nas áreas urbanas, combinado a um serviço ineficiente de transporte convencional; e a segunda, foi a falta de uma política de preços para uso do sistema viário e de uma prioridade adequada ao transporte coletivo, ocasionando congestionamentos, e viabilizando aos VPP's a operação no mercado informal, com maior rapidez e até menores preços.

Para melhor compreender este fenômeno, com os sucessos e fracassos nas diversas cidades em que se estabeleceu, é necessário que se leve em consideração não apenas as questões relacionadas a economia, mas também as questões sociais e culturais, pois será de ajuda no entendimento sobre os tipos de tecnologias utilizadas e os diferentes modelos de uma cidade ou de um país para outro. Para isso serão analisados o surgimento, o funcionamento e o convívio com o poder público e com as linhas de transporte convencionais, em algumas cidades no Brasil e no mundo, com o propósito de conhecer as similaridades e distinções dos modelos com o caso estudado.

Segundo Cevero (1997), o termo “Jitneys” surgiu nos Estados Unidos no início do século XX, por volta de 1910, como um novo sistema de transporte caracterizado pelo serviço informal. Este sistema era composto de veículos particulares adaptados para transportar passageiros, conforme a Figura 1, possuindo maior mobilidade que os bondes, com a cobrança de uma pequena quantia de “*níquel*” para prestar o serviço.

Assim como em diversos outros países, o surgimento dos “Jitneys”, ganhou espaço dentro do cenário monopolista das linhas de transporte convencional, os bondes no caso americano, que possuíam um sistema fechado, sem risco de competição. A princípio as rotas dos “Jitneys” era fixa, sobreposta as linhas dos bondes, mas com a possibilidade de prestar um serviço “porta-a-porta”. Esse serviço ganhou espaço rapidamente, visto que um dos seus principais atrativos era a mobilidade e o conforto.



Figura 1 – JITNEYS, transporte alternativo nos Estado Unidos, 1915.

Fonte: <http://paleofuture.gizmodo.com/uber-is-currently-fighting-the-battle-that-jitneys-lost-1629552478>

Embora esse novo sistema de transporte tenha surgido de trabalhadores autônomos, que em alguns casos utilizavam seu veículo para fretamento no percurso “casa-trabalho”, era preciso regras para atuação. Nessa época, com a rápida adesão dos usuários a esse meio de transporte, surgiram as primeiras associações e cooperativas, formadas pelos próprios operadores, que atuavam como facilitadoras ao obter manutenção, seguros, disputas políticas e até mesmo fixando linhas e horários (CEVERO, 1997).

Porém, houve um grande descontentamento por parte das companhias de bonde, alegando que a atuação ilegal e irrestrita dos “Jitneys” era feita nas rotas mais lucrativas, e em horário de maior demanda, prejudicando as companhias. Esse descontentamento gerou várias disputas sobre uma forma de regulamentar este serviço, assim como inúmeras tentativas de restringi-los, por parte do poder público. Como resultado destas disputas, o campo de atuação deste serviço foi reduzido, voltando a ser mais expressivo somente em 1970. O seu reaparecimento veio em um novo formato, com vans e minibus, mas com a mesma proposta, de ser uma alternativa para a população de baixa renda, na sua maioria asiáticos e latino-

americanos, ao sistema convencional de bondes. Porém, há longo prazo, a operação do serviço se mostrou inviável, visto que a pressão sobre a manutenção gerou medidas regulatórias, que tornaram mais caro a produção do serviço, fazendo com que a maioria dos operadores saíssem do mercado (CEVERO, 1997).

Já em Atlanta, o transporte alternativo foi regulamentado, por meio de regras que estipulavam restrição de número de operadores, fixavam uma área de atuação e pontos de parada, permitiam maior flexibilização nos horários de operação, tornando o transporte alternativo um serviço confiável e regular, funcionando 24 horas por dia. Este sucesso só foi possível devido aos longos debates entre o próprio setor alternativo, por meio das cooperativas, para estabelecer as regras operacionais, servindo também de interlocutor com o poder público na tomada de decisões.

Embora já houvesse sido dada a permissão para operar o serviço, seguindo os padrões de qualidade e desempenho, como garantia de um serviço seguro e otimizado, ainda haviam, em meados de 1990 em Atlanta, cerca de 75.000 operadores agindo de forma clandestina nas vias de maior acesso de passageiros, de maneira a competir com os ônibus (GUERRA, 2002). Como forma de barrar a entrada de novos operadores, e na tentativa de combater os operadores em atividade, o poder público intensificou a fiscalização, apreendendo veículos que estivessem atuando de maneira irregular, sem a devida autorização.

Atualmente esse serviço está em baixa nos Estados Unidos, devido às medidas restritivas impostas pelo poder público, o que não significa uma diminuição no uso do transporte alternativo em vários estados. O que se percebe da experiência americana é que a participação das cooperativas dentro do universo de formação e consolidação do transporte permite a reivindicação de direitos como um grupo político.

O aparecimento do transporte alternativo na Venezuela se deu em meados do século XX, com os “*por puestos*”, que era oferecido por indivíduos desempregados, que utilizando a linha de crédito oferecida pelo governo, migraram para o setor de transporte (Figura 2). Esse fato ajuda a perceber qual a função do transporte alternativo como provedor de acesso de indivíduos socialmente excluídos,

dinamizando a microeconomia, e auxiliando na recolocação no mercado de trabalho (MAIA, 2009).



Figura 2: Por puestos, transporte alternativo na Venezuela, 2012
Fonte: https://es.wikipedia.org/wiki/Transporte_de_Venezuela

Segundo Maia (2009), a regularização desse serviço veio em 1960, sendo constituído basicamente de micro-ônibus, mas ainda existindo os serviços alternativos prestados por kombis e Jeeps, que operavam em áreas acidentadas, onde os ônibus não eram capazes de acessar, que só foram regulamentados em 1970.

Esta regulamentação veio com a criação de cooperativas de transporte alternativo, embora já houvesse uma responsabilidade com a manutenção do serviço, como a cobrança de tarifas, era necessário o registro junto a uma cooperativa ou associação, que teria a responsabilidade de gerenciar os setores estratégicos de funcionamento, dimensionando a frota, as linhas, os operadores e cuidar da parte jurídica, dialogando com o poder público.

Enquanto a oferta do transporte alternativo estava em processo de regularização, o transporte convencional entrava em crise, por conta do congelamento das passagens por cerca de duas décadas, pela implementação do

metrô em Caracas, e também pelo crescimento do transporte alternativo. Esses fatores levaram a um sucateamento de grande parte da frota de ônibus e receitas negativas, o que ocasionou uma queda no carregamento de passageiros, levando várias empresas a falência. Isso é refletido na porcentagem de atuação no mercado, onde o transporte alternativo atendia 66% da demanda de transporte, as linhas de ônibus atendiam 24% e o metrô 10%. Neste caso o Estado desempenhou um papel de regulador nas disputas, gerenciando o que já estava em operação, sem levantar um debate mais aprofundado sobre a questão (MAIA, 2009).

No caso peruano, segundo Ferreira (2006), o surgimento do transporte alternativo, seguiu o mesmo padrão de outras cidades da América Latina, aproveitando as precariedades do sistema de transporte público, que deixava de atender áreas distantes dos polos geradores de viagens. Esse processo foi intensificado com o programa de demissões voluntárias do final da década de 1980, quando um grande número de trabalhadores foram incentivados a pedir demissão, sendo alocados no mercado autônomo, vislumbrando o setor de transportes como um campo de atuação.

Com o processo de desregulamentação da economia, na década de 1990, as empresas privadas que forneciam o transporte público, tiveram que dividir o mercado com outras modalidades de serviço, fazendo com que houvesse uma duplicação no número de veículos de transporte de passageiros. Neste período as empresas de transporte coletivo passaram de 150 para 411, os veículos de transporte foram de 10.500 para 47.000, as linhas de taxi foram de 10.000 para 191.000, e mais de 45.000 veículos alternativos, levando a um sistema complexo de mobilidade (BID, 2003).

Como consequência da superlotação da oferta de transporte, a produtividade apresentou baixos índices de passageiros por veículo, acirrando a competição entre os operadores e diminuindo a captação do capital investido, saturando as vias etc. Se tornando um processo controverso, onde o aumento do número de operadores não garantiu o aumento na espacialização do serviço, pois o mesmo se concentrou em vias de maior carregamento. Neste caso, a ação tomada pelo Estado gerou graves problemas na operação e na qualidade do serviço, como a ausência de controle operacional sobre a oferta do serviço de transporte, uma

relação difícil com os usuários, e uma competição predatória pelo passageiro (FERREIRA, 2006).

No Mexico, como escreve Cevero (1997), por volta de 1970, começou um serviço de *taxi coletivo*, ou simplesmente “*pesero*”. Eram carros com rotas fixas que faziam lotação nos eixos de maior carregamento da cidade, ofertando transporte para bairros mais afastadas do centro da Cidade do México, que sofriam com o descaso das empresas de ônibus.



Figura 3: Peseros, transporte alternativo mexicano, ano desconhecido.
Fonte: <http://caaete.blogspot.com.br/2005/10/peseros-e-tacos.html>

Por se tratar de um transporte mais barato que o taxi e capaz de cobrir rotas que eram inviáveis aos ônibus maiores, os “*peseros*” foram ampliando sua frota, passando de Veículos de Pequeno Porte para as kombis, que comportam até 12 passageiros. Como o governo não atendia as necessidades de transporte da população, a demanda pelo serviço foi aumentando consideravelmente, sendo

adicionadas mais unidades e novas rotas, visto que a cidade também estava em crescimento. Em meados de 1980, os veículos foram convertidos em micro-ônibus, aumentando sua capacidade para cerca de 11 pessoas sentadas e 50 em pé (CEVERO, 1997).

Com o passar do tempo e com o crescimento da cidade, a prestação deste serviço causou grande transtorno no tráfego, e não se mostrou eficiente na inclusão social da população residente nas favelas e periferias da cidade, visto que se concentrou em áreas de maior atratividade econômica, e intensificou o uso dos veículos em horário de pico e no centro da cidade, prejudicando a fluidez do trânsito e contribuindo de forma negativa para a poluição, devido à falta de manutenção da frota juntamente com o uso excessivo dos veículos. E quanto a influência do poder público, fica responsável pela determinação do número de operadores que entram no mercado, e determinam parâmetros de eficiência e eficácia as quais este serviço deve obedecer (CEVERO, 1997).

Seguindo a linha de desregulamentação, em Santiago, no Chile, o que se observou foi uma tentativa de erradicação de gastos com subsídios na operação do transporte público, na tentativa de melhorar a qualidade do serviço prestado. Segundo Balassiano (1993), a origem do transporte alternativo ocorreu em 1980, com o aparecimento de novos operadores no sistema de transporte, e está vinculada ao processo de desregulamentação do transporte público, que era fortemente controlado pelo Estado.

Ao contrário do esperado pelo poder público, a desregulamentação gerou uma concentração de operadores em rotas e horários de maior carregamento, piorando o sistema de tráfego e contribuindo para o aumento da poluição e da insegurança da população para com o sistema de trânsito. Percebendo os fatores negativos da desregulamentação, foram estabelecidos parâmetros de qualidade, que por meio de fiscalização, tentaram diminuir o número de operadores que atuavam no centro da cidade, determinando que os operadores trafegassem em vias estratégicas, fornecendo maior ligação com outros meios de transporte (BALASSIANO, 1993).

Segundo Maia (2009), o surgimento do transporte alternativo no Brasil se assemelha as primeiras tentativas de transporte por ônibus, que no início de 1940 as primeiras lotações por ônibus concorriam com os bondes elétricos, que monopolizavam o mercado do transporte nas principais capitais. Como ponto positivo, essas lotações eram mais flexíveis e atendiam a mais passageiros, chegando em áreas que não eram beneficiadas pelo serviço de bondes, oferecendo maior conforto e melhor desempenho.

Similarmente às primeiras lotações, que se tornaram o transporte público como conhecemos hoje, por volta de 1990, o transporte alternativo passava a configurar uma nova opção no mercado de transporte, que possuía tendências monopolistas e tecnologias obsoletas, mostrando ser ineficiente em suprir as necessidades da população em se deslocar (MAIA, 2009). Outro motivo que favoreceu o crescimento do transporte alternativo foi a criação do plano de demissões voluntárias, e as novas linhas de crédito, implementadas no governo Fernando Henrique, para estimular o crescimento econômico.

Balassiano (1999) afirma que o aumento do setor informal, principalmente o transporte alternativo, está vinculado a um processo de globalização da economia, e com a redução dos postos de trabalho formal, juntamente com a elevada taxa de inchamento dos centros urbanos, o que permite identificar uma mudança no caráter do usuário e de suas necessidades.

Uma das primeiras capitais a abrigar o transporte alternativo foi Brasília, com os veículos tipo “Kombi”. Segundo Santos (1993), havia necessidade de um sistema de transporte que ligasse os acampamentos, onde se concentravam grande parte da mão-de-obra do plano piloto, que viriam a se tornar as cidades satélites. A disposição dos serviços de transporte regular, e a própria organização da cidade, segregando essa mão-de-obra nos limites da cidade, contribuíram para esse crescimento do transporte alternativo, já que para as empresas de transporte regular chegar até as áreas mais afastadas seria necessário um longo percurso, com horários e rotas bem delineados, se tornando muito mais caro para os passageiros do que o transporte alternativo.

Em 1990, com a reestruturação da economia e os processos de privatização, o transporte alternativo teve um aumento significativo, fazendo com que, em 1993, o poder público decidisse pela regulamentação do serviço, com o objetivo de reduzir as disputas entre alternativos e regulares, como melhorar o sistema de tráfego, o que não impediu que novos operadores entrassem no sistema de transporte de maneira irregular, nem conseguiu sanar as disputas na via. Esse revés se deve ao fato de que não houve uma definição do papel de cada um dos agentes de transporte dentro do sistema de trânsito, pontos de paradas, horários e rotas de funcionamento, por meio de parâmetros regulatórios, dando margem para a continuidade nas disputas por passageiros, prejudicando o sistema de trânsito e gerando insegurança no tráfego (MAIA, 2009).

A cidade de Belo Horizonte vivenciou um crescimento, do já existente, serviço de transporte alternativo por volta do ano 2000, com cerca de 3.000 veículos, tendo como rota principal a avenida de maior concentração de usuário de transporte coletivo. Como medida regulatória, a prefeitura criou em 2001 o serviço de transporte suplementar, que não era concorrente das linhas de ônibus, e sim um complemento, com um limite máximo de 300 permissões. Para entrar nesse mercado os operadores deveriam passar por um processo licitatório, e os que não fossem contemplados seriam submetidos a penalidades caso voltassem a operar de maneira irregular (FERREIRA, 2006).

Em Goiânia, a população presenciou sérios conflitos, inclusive com repressão policial e embates políticos, contra os operadores informais, até a legalização do serviço em 2000. Com a concessão de 740 autorizações provisórias, a responsabilidade do planejamento do serviço e a criação de novas linhas específicas para a noite (o Corujão), e veículos adaptados para pessoas com necessidades especiais (o Conduzir), ficou a cargo do Sindicato dos Permissionários de Transporte Alternativo de Goiás (SINTRAGO).

Após essa concessão, se inicia uma nova etapa no conturbado mercado de transporte coletivo da cidade, que ficou conhecida como “A Guerra dos Centavos (RIBEIRO & ORRICO FILHO, 2005). Esta disputa foi protagonizada pelos operadores autônomos e as empresas de transporte, que visavam a receita do sistema, ou seja, o passageiro pagante, travando “batalhas” tanto no planejamento

do sistema, quanto no ponto de ônibus, o que agravou a situação do já caótico trânsito da cidade.

A solução encontrada foi uma reformulação do sistema, fazendo com que os VPP's atuassem como linhas alimentadoras, inseridas no sistema integrado de transporte, o que contribuiu para a maior mobilidade da população, principalmente as residentes nas periferias. Além de integrar o sistema tronco-alimentar, essas linhas tem a função de distribuidor local em áreas de difícil acesso, com uma frequência muito maior do que quando era operado por ônibus.

Um dos exemplos mais bem-sucedidos na implantação de novas tecnologias ao sistema convencional de transporte é o de Porto Alegre, onde o sistema de “lotação” era composto por 403 veículos do tipo micro-ônibus, todos equipados com ar condicionado, distribuídos em 29 linhas e 18 desmembramentos segundo a Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC).

Teve como início a adaptação de taxis, que incluíam uma fileira de bancos extras, para transportar vários passageiros em um trajeto pré-determinado, eram os chamados taxi-lotação, criados como alternativas de transporte, devido ao crescimento populacional e ao processo de industrialização. Esse sistema teve sua extinção em meados de 1960, porém foi reativado em 1976, com o objetivo de proporcionar uma opção de transporte coletivo mais qualificada, reduzindo o uso do transporte individual, contribuindo para uma economia de combustível e de divisas, visto que existia um quadro de crise internacional do petróleo (COSTA et al, 1999).

A Lei 4.187, de 26 de novembro de 1976, instituiu o novo sistema de transporte, que começou seu funcionamento em maio de 1977, circulando nas linhas Tristeza e Ipanema. Foram utilizadas a princípio kombis, com capacidade para 8 passageiros, sendo substituído em 1992 por veículos com 21 lugares. Esta lei permitiu a criação do transporte seletivo por lotação, conforme figura 2, dando preferência para a exploração do serviço aos permissionários de taxi existentes na época, que hoje são 258 e transportaram uma média de 57 mil passageiros diariamente em 2010, segundo a EPTC, e embora seu objetivo inicial fosse atrair os usuários de automóveis, atualmente se constitui uma alternativa para os passageiros de ônibus, que desejam uma melhor qualidade no serviço de transporte.



Figura 4: “LOTAÇÃO” – Transporte alternativo em Porto Alegre.

Fonte: <https://portoimagem.wordpress.com/2014/11/07/usuarios-aprovam-lotacoes-da-restinga-e-de-belem-novo/>

O que se pode aprender com as experiências apresentadas, nacional e internacionalmente, é que o transporte informal atende a um interesse da população, e deve ser levado em conta na reestruturação do sistema de transporte. Porém a definição de regras, restrições e controle, deve ser ampla e permanentemente negociada entre o poder público e os operadores do serviço, e se deve levar em conta os ambientes econômico e cultural da cidade, podendo consolidar um modelo regulatório que busque uma competitividade saudável, melhor produtividade e redução de custos para os usuários.

Importante salientar que a utilização dos VPP's na rede de deslocamento urbano, tanto como sistema alimentador integrando as zonas periféricas aos centros, como uma alternativa de transporte diferenciado, com melhores níveis de serviço, fortalecem a importância de uma rede com multimodais e propicia uma maior mobilidade à população.

Como outros pontos positivos, pode-se listar a inclusão de mais pessoas no mercado de trabalho, saindo da informalidade, atração de mais pessoas que utilizam o transporte individual para o transporte coletivo, redução de desigualdades, pois permite que mais pessoas possam se locomover na cidade. Contudo é preciso um

estudo aprofundado do sistema de transporte, para que se possa evitar ou minimizar as externalidades negativas relativas ao processo de engarrafamento, direção perigosa e busca desenfreada por passageiros. Sendo aliada a outras políticas públicas, como a de uso e ocupação do solo, melhoria de infraestrutura nas zonas periféricas e a geração de emprego e renda, só assim será possível proporcionar um bom atendimento à população de baixa renda que depende de transporte público.

Este capítulo ofereceu um panorama do transporte alternativo de passageiros na América e no Brasil, apresentando as origens, contextos e características desta modalidade de transporte, que surge pela carência do transporte público regular, e atende a população de baixa renda.

O levantamento bibliográfico realizado, demonstrou que a literatura acadêmica se concentra no estudo do transporte alternativo ofertado apenas em escala intraurbana. No entanto, o fenômeno do transporte alternativo opera também em escala urbano-regional, por meio do transporte intermunicipal.

O transporte alternativo intermunicipal de passageiros é uma modalidade expressiva no território baiano, que demanda ser estudada e compreendida. A revisão de literatura mostrou que há uma lacuna de interpretação para o transporte alternativo intermunicipal de passageiros, fenômeno que é objeto de investigação desta monografia.

2 TRANSPORTE ALTERNATIVO INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS NA BAHIA

Nas décadas de 1960 e 1990 ocorreram dois momentos opostos no ciclo de desenvolvimento econômico nacional, que teve influência direta no sistema de transporte da Bahia. O primeiro momento foi de crescimento do transporte regular, com a elaboração das linhas e rotas que possuíam maior demanda. O segundo momento foi o crescimento do transporte alternativo, que surgiu pela necessidade de deslocamento da população de renda mais baixa, e que estava situada em municípios mais distantes das cidades centrais ou metropolitanas, onde o fluxo de transporte regular era maior.

O primeiro momento ocorreu em meados da década de 1960, quando houve uma mudança estrutural no mercado de transportes, resultado de uma modificação nas condições de demanda do sistema de transporte. Com o avanço no desenvolvimento urbano e industrial, surgiu uma maior exigência na diminuição do tempo de viagem, tornando o transporte intermunicipal parte da rotina diária das populações. No caso da Bahia, esse processo veio com a implantação da Refinaria de Mataripe, em Candeias, criando a linha de transporte Salvador – Feira, com um deslocamento médio de duas horas devido ao tráfego intenso na BR-324, e a construção do aeroporto Dois de Julho, com a linha Salvador – Lauro de Freitas (NUNES, 2002).

Já o segundo momento ocorreu na metade da década de 1990, quando outra mudança estrutural atingiu o mercado de transporte, devido a uma transição nas condições de oferta do sistema. Neste período houve o crescimento e o fortalecimento do transporte alternativo, decorrente de fatores sociais e de administração pública, como também pela inclusão das vans, como uma nova tecnologia dentro do sistema, alterando a estrutura de mercado, induzindo uma concorrência desleal, visto que os operadores do serviço alternativo não arcam com todos os impostos que as empresas de transporte regular (NUNES, 2002).

Seguindo uma tendência nacional, na metade da década de 1990, o sistema de transporte regular sofre com a perda de demanda (CNT, 2002). É possível constatar esse fato ao observar a diminuição de passageiros nos terminais rodoviários da Bahia, como por exemplo, o terminal de Ferreira de Santana, que registrou queda de cerca de 51% no número de embarques durante o período de

1996 a 2000, conforme mostra a tabela 1. Outros terminais do interior, como São Félix, Irará e Euclides da Cunha, foram quase completamente inviabilizados (SILVA, 2001).

Tabela 1: Embarque de passageiros no Terminal Rodoviário de Feira de Santana

MÊS/ANO	1996	1997	1998	1999	2000	1996 - 2000*
JANEIRO	191.912	168.618	149.718	133.628	132.618	44,71%
FEVEREIRO	167.771	133.423	117.803	103.681	96.109	74,56%
MARÇO	145.518	129.950	104.636	94.430	93.072	56,35%
ABRIL	153.285	128.464	109.847	96.518	90.517	69,34%
MAIO	144.402	121.706	95.784	96.033	95.417	51,34%
JUNHO	159.690	140.293	107.891	105.202	101.935	56,66%
JULHO	148.829	129.039	97.946	97.776	93.210	59,67%
AGOSTO	132.857	118.581	96.604	87.661	86.134	54,24%
SETEMBRO	129.210	116.395	99.325	86.564	88.812	45,49%
OUTUBRO	137.713	112.292	104.857	90.277	99.274	38,72%
NOVEMBRO	129.977	116.798	93.143	86.441	90.327	43,90%
DEZEMBRO	182.107	151.178	131.404	121.768	137.126	32,80%
TOTAL	1.823.271	1.566.737	1.308.958	1.199.979	1.204.551	51,37%

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da AGERBA, polo Feira de Santana, 2000.

Esta redução na demanda por transporte regular foi influenciada por alguns fatores econômicos e sociais, dentre eles se destacam dois: o acréscimo de serviços substitutos do transporte rodoviário regular, como o serviço de fretamento de vans, chegada de transporte aéreo a algumas regiões, e aumento da taxa de motorização da população; e o segundo, que é o foco desta pesquisa, o crescimento desenfreado do transporte irregular. O rápido avanço no número de motoristas que oferecem o serviço de transporte alternativo se mostra um fator relevante na diminuição da demanda no sistema de transporte regular em todo o estado. A estimativa da Agerba é que esse setor movimenta cerca de 4,5 mil veículos nas estradas da Bahia, oferecendo transporte alternativo entre diversos municípios, tanto na Região Metropolitana, quanto no interior do estado (PEREZ, 2012).

Esse tipo de transporte não se limita aos tempos atuais, visto que já existia desde o início da regulamentação do transporte de pessoas na Bahia, na metade do século XX (NUNES, 2002). A sua existência, porém, não se mostrava tão danosa ao sistema, visto que não exploravam as linhas de empresas regulares, servindo linhas

de apoio, suprimindo as demandas como sistema de ligação, e não sofriam fiscalizações por meio do poder público.

Ao longo dos anos, não houve um planejamento no sistema de transporte, por parte do poder público, que levasse em conta outras tecnologias para uma integração com o transporte regular, deixando a cargo da iniciativa privada esse suprimento nas demandas por transporte para a população de todo território da Bahia. Esta ausência no planejamento, junto com a incapacidade de repressão do Estado contra as atividades alternativas, permitiu que na década de 1990, o segmento crescesse e se fortalecesse, ameaçando o sistema de transporte rodoviário regular. Segundo Aragão (2000), a ausência de planejamento e regulação do sistema, contribuiu para que se implementasse a concorrência de forma danosa nas linhas sem um mínimo de planejamento, comprometendo a segurança e a qualidade do serviço. Para Silva (2001), a origem do sistema informal nos dias de hoje é uma repercussão da conduta das empresas regulares do sistema. Segundo o autor, a inclusão de novas concessionárias gerou uma disputa interna no sistema, fazendo com que as empresas dessem incentivos aos motoristas e cobradores sobre o faturamento de cada linha.

Nesta “caça ao passageiro”, os motoristas faziam paradas irregulares em locais não autorizados, criando pontos de embarques informais. Nestes pontos, a presença massiva de pessoas aguardando transporte, se mostrou um mercado potencial para a atuação do transporte alternativo. O que formou o mercado de “marcação de carro”, tornando-se o ponto inicial do atual sistema de transporte alternativo na região (NUNES, 2002).

2.1 SISTEMA REGULADOR DO TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS NA BAHIA

Uma abordagem geral dos órgãos responsáveis pelo setor de transporte no Estado da Bahia, se faz necessária para melhor entender o funcionamento deste setor como um todo, e dentro dele suas variações, como a oferta do serviço de transporte alternativo de passageiros, neste caso por meio de VPP's, em rotas intermunicipais.

Conforme fluxograma abaixo, o setor de transporte está a cargo do Poder Público, que tem como estrutura hierárquica a Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA), na qual estão as autarquias estaduais Superintendência de Infraestrutura de Transporte da Bahia (SIT), que substituiu o Departamento de Infraestrutura de Transporte da Bahia (DERBA) em 2015, e fica responsável pela administração e execução de obras, tanto nos terminais rodoviários quanto nas estradas, e a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicação da Bahia (AGERBA).

Esta última é responsável pelo controle, fiscalização e regulação do transporte rodoviário de passageiros, além de emitir licenças especiais, que podem ser dadas nas modalidades de fretamento, turismo, eventual, escolar e vinculada, que se destina a condução de pessoas, sem uma cobrança individual de passagem. É responsável também por elaborar regulamentos e normas; fiscalizar o cumprimento das normas, e a qualidade e eficiência dos serviços; analisar e homologar os reajustes tarifários; medir o grau de satisfação dos usuários; intermediar conflitos; e defender o direito dos consumidores/usuários, entre outras.

Figura 5: Fluxograma estrutural do Governo da Bahia



Fonte: Elaborado pela autora, usando como base o organograma institucional encontrado no site do Governo da Bahia

Porém, o que se observa, é uma insuficiência no controle da atividade de transporte alternativo intermunicipal de passageiros, pois muitos cidadãos que estão desempregados compram ou até mesmo alugam automóveis, e começam a fazer o transporte urbano e intermunicipal de passageiros, descumprindo a Lei Nº 17.710/2008, artigo 3º, que inclui o serviço de transporte entre as competências do Estado, que por meio de processo licitatório, dá a permissão para a exploração dos serviços.

No que se refere as tentativas de controle da oferta do serviço de transporte alternativo, o que se pode ver é um mal planejamento e a falta de apoio entre as esferas administrativas, como a Polícia Militar, Rodoviária Estadual e Federal, que estão presentes nas estradas e rodovias com sistemas de *blitz*, para aplicar sanções, como multas e apreensões, agem de maneira isolada, conforme é dito por Antônio Roseval, Chefe de Regulação da Agerba, em entrevista à TV Geral, (2012):

A Agerba tem um posto, assim como a polícia, e a atividade acontece não só aqui na rodoviária de Feira, como também em Salvador, Aracajú e em vários terminais rodoviários pelo país. O que nós precisamos fazer é combater esse tipo de atividade, já experimentamos esse tipo de combate, mas eles alegam que estão vendendo esse serviço, esse tipo de transporte, mas não está fazendo o serviço, porque está parado. Então quando eles se deslocam é que podemos multar, porém quando fazemos isso, eles desenvolvem velocidade excessiva, fugindo da fiscalização, e causando acidentes. Então optamos em centralizar as fiscalizações nas rodovias. Temos hoje dois convênios, um com a polícia rodoviária estadual, e com a polícia federal, que podemos atuar em conjunto ou individualmente.

Ao fazer um comparativo entre o desempenho de operações realizadas em locais pré-estabelecidos de maneira contínua e operações planejadas antecipadamente, com a participação de outros agentes reguladores, Silva (2001) mostra que, enquanto a primeira ação apreende cerca de 20,3 veículos/mês, as operações planejadas conseguem uma média de 32,3 veículos/mês. Ou seja, a capacidade de restrição do Estado é relacionada diretamente à sua capacidade de planejamento.

Além disso, para Eduardo Pessoa, atual Diretor-Executivo da AGERBA, esse transporte clandestino não tem vistoria, não tem condições de segurança, motoristas que não são treinados, sem seguro contra acidentes, fazendo com que os usuários fiquem desprotegidos, em caso de acidentes. Sobre a questão da fiscalização Eduardo afirma, em entrevista ao Band Cidade (2013), que

O telefone celular é o maior inimigo nosso, porque quando chegamos para fazer a fiscalização, esse transporte "clandestino" é feito por determinado grupo, e eles tem um conhecimento muito grande entre si. Na mesma hora que chegamos, esse pessoal passa a informação que a equipe da AGERBA está presente, e conseguimos só pegar os primeiros. Mesmo sendo usado a tática do telefone celular, temos conseguido um aumento significativo.

Em contrapartida, alguns tipos de transporte alternativo, que eram considerados "ilegais ou clandestinos", tiveram suas atividades regulamentadas, como no caso do transporte por vans e micro-ônibus, pois a resolução Nº 03, de 11/02/2010, aprovou as Condições Gerais da Delegação e da Prestação do Serviço de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros no Subsistema Complementar, componente do Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado da Bahia - SRI, instituído pela Lei nº 11.378, de 18 de fevereiro de 2009, e regulamentada pelo Decreto nº 11.832, de 09 de novembro de 2009, estabelecendo padrões para a oferta do serviço, como frequência e horários de partida, tipo de equipamento, pontos de origem e destino, tarifa praticada, entre outras.

Embora esta lei não se aplique diretamente ao serviço de transporte alternativo intermunicipal de passageiros por meio de VPP's, ela se torna uma premissa para a inclusão de outras tecnologias, como forma de integração com outros tipos de transporte de passageiros, assim como ocorreu em outras cidades do Brasil e do mundo, conforme visto no primeiro capítulo deste trabalho.

No capítulo 3, entraremos no recorte escolhido para este estudo, que é a oferta do serviço de transporte alternativo intermunicipal de passageiros, partindo de Salvador com destino a Ferira de Santana, oferecido aos passageiros no entorno da estação Rodoviária de Salvador. Buscaremos entender o funcionamento do serviço, qual o papel do transporte alternativo na vida dos motoristas, quem são seus passageiros, e o que os motiva a preferirem esse tipo de serviço, em detrimento do transporte regular.

3 TRANSPORTE ALTERNATIVO INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS: ROTA SALVADOR–FEIRA DE SANTANA

3.1. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DO SERVIÇO

Como antecipamos brevemente no final do capítulo 2, o transporte alternativo intermunicipal de passageiros é uma realidade expressiva no território baiano, geralmente conectando espacialmente os pequenos municípios às cidades polo regionais, a exemplo de Feira de Santana, Vitória da Conquista, Itabuna/Ilhéus, Juazeiro, dentre outras.

No caso de Salvador, esses fluxos são muito mais expressivos, permitindo que a população interiorana possa acessar bens e serviços oferecidos na metrópole baiana. É o caso do transporte alternativo intermunicipal de passageiros no trajeto Salvador – Feira de Santana – Salvador, serviço oferecido no entorno da Estação Rodoviária de Salvador, conforme figura 6, recorte escolhido para analisar nesta investigação.

No entorno da Rodoviária de Salvador a oferta do serviço é feita em dois pontos: um na lateral direita da entrada de ônibus urbano, e outro na passarela de ligação Rodoviária – Shopping da Bahia (Ver figuras 7 e 8).

Figura 6: Terminal rodoviário de Salvador, recorte escolhido para a investigação.



MAPA SALVADOR - BA

TERMINAL RODOVIÁRIO ARMANDO VIANA DE CASTRO

Fonte: Google Maps



Figura 7: Ponto de oferta do serviço de transporte alternativo, localizado na passarela de ligação Shopping da Bahia – Rodoviária de Salvador
 Fonte: Google Maps



Figura 8: Ponto de oferta do serviço de transporte alternativo, localizado na entrada de ônibus urbano da Rodoviária de Salvador.
 Fonte: Google Maps.

Durante as visitas de observação, foi possível perceber alguns detalhes sobre o funcionamento da oferta e da realização do serviço. Observou-se que os ofertadores são de maioria homens, por volta dos 40 anos, com um nível médio de escolaridade, residentes em Feira de Santana. Sua carga horária é por volta de 8 a 12 horas, com uma média de duas viagens ao dia (ida e volta). Os pontos de oferta são fixos, com cerca de 30 motoristas em cada um dos pontos acima citados.

As viagens se iniciam por volta das 5 horas da manhã, tendo como ponto de partida a cidade de Feira de Santana, que também apresenta pontos de oferta próximos ao

terminal rodoviário, conforme figura 9. O sistema de ordem de viagens é dado por meio de rodízio, que atende a uma ordem de chegada, e eles só se deslocam quando o número de passageiros está completo, que pode ser entre 4 a 6 passageiros, dependendo do modelo do veículo.



Figura 9: Ponto de oferta do serviço de transporte alternativo em Feira de Santana.
Fonte: Google Maps

Após completar o número de passageiros, o motorista os conduz para o local onde o carro está estacionado, que fica nos arredores da Estação Rodoviária e do Shopping da Bahia. O trajeto é realizado sem paradas até o destino, o que reduz o tempo gasto no percurso e fornece um certo nível de segurança, pois, conforme dito por alguns passageiros entrevistados, as paradas realizadas pelos ônibus convencionais podem ocasionar assaltos nas estradas.

A oferta do serviço é feita pelos próprios motoristas, abordando os pedestres que se locomovem pela passarela que liga o Shopping da Bahia à Estação Rodoviária, ou aqueles passageiros dos ônibus urbanos que chegam à Estação Rodoviária, principalmente os que possuem malas e bagagens.

A oferta principal é com destino a Feira de Santana, porém, foi observado que alguns passageiros solicitam o orçamento para outros destinos próximos da capital baiana, como Alagoinhas, Catu, Mata de São João, Camaçari, Dias D'Ávila. Em alguns casos, há viagens realizadas para outros estados, como Sergipe, Alagoas, Minas Gerais, e até mesmo para São Paulo, conforme dito nas entrevistas.

Outro fato observado, é que alguns motoristas prestam o serviço à plataforma de transporte Uber, sendo auxiliados por funcionários da própria rodoviária a conseguir passageiros. Neste caso específico, ao final de um dos dias de visita de observação, uma passageira chegou acompanhada de um carregador de malas, e solicitou uma

viagem com base na tabela de preços do Uber, que é menor que a tabela de taxi, e um dos motoristas disponibilizou a levá-la, sendo que o mesmo já havia sido contatado pelo carregador de mala, informando do serviço, e cobrando uma taxa por essa indicação.

Para ingressar no serviço é necessária uma indicação dos motoristas já operantes, e é feita uma avaliação do veículo, por um motorista encarregado. Este veículo deve ser no mínimo de 2010, e é necessário que o ingressante tenha a carteira de habilitação em dia, e com o atributo adicional para atividade remunerada.

Em relação ao preço, o valor cobrado pela viagem é estabelecido com base no valor das empresas de transporte rodoviário, para o destino desejado pelo passageiro. No caso de Feira de Santana, o valor cobrado pelos motoristas do transporte alternativo é de R\$25,00, sendo que o valor cobrado pela empresa Santana, responsável pelo trajeto Salvador – Feira, ficava entre R\$25,00 e R\$30,00 no primeiro semestre de 2017, período em que foi realizada a pesquisa.

3.2 COMPREENDENDO O FUNCIONAMENTO DO TRANSPORTE ALTERNATIVO NA ROTA SALVADOR-FEIRA DE SANTANA

Segundo Vergara (2000, p. 47), uma pesquisa de campo é a investigação prática realizada no local onde ocorre ou ocorreu um fenômeno ou que tem os elementos para explicá-lo, onde o investigador tem a função de observar e explorar, a fim de coletar os dados necessários para a compreensão do fenômeno. Seguindo esse conceito, o levantamento de dados para esta pesquisa se deu em dois momentos, com aplicação de questionário aos passageiros e motoristas. O primeiro momento ocorreu em setembro/2016 e o segundo em maio/2017. O questionário foi aplicado individualmente, com perguntas simples, de múltipla escolha, com objetivo de identificar o perfil tanto dos usuários como dos motoristas, quanto levantar as características da oferta e demanda por esta modalidade de transporte.

As informações utilizadas na composição do questionário para estabelecer o perfil do usuário foram: sexo, idade, renda, escolaridade, profissão. Para caracterizar o perfil da viagem, as questões foram: o motivo da viagem, de onde se originava, qual a frequência, motivo da escolha do transporte alternativo e melhor modo de deslocamento. Para os motoristas as questões foram bem parecidas, quanto ao perfil.

Mas o foco principal foi caracterizar a jornada de trabalho, por meio de perguntas como número médio de viagens, tempo de permanência no local e, principalmente quanto tempo presta o serviço. Diante dos limites temporais para a realização da pesquisa, e da falta de dados confiáveis do universo do fenômeno, não nos propusemos a fazer uma amostra amparada nos critérios quantitativos, mesmo porque se trata de uma pesquisa de natureza quali-quantitativa.

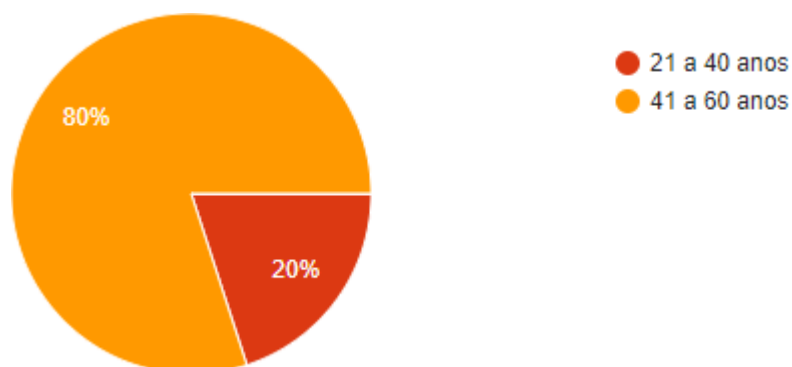
No caso dos ofertadores, levantamos informalmente nas visitas de observação número total de 60 motoristas, distribuídos em dois pontos de oferta, assim selecionamos 10 motoristas, o que representa 16,67% do universo da pesquisa. No caso dos usuários, não obtivemos dados que permitissem delimitar o universo. Por outro lado, enfrentamos a dificuldade de aplicar os questionários devido a forte fluidez e grande circulação dos usuários, condições que nos levaram a estabelecer a aplicação de 20 questionários, sem uma preocupação amostral de natureza estatística.

3.2.1 Perfil dos motoristas e características da viagem

O primeiro item do questionário se refere ao sexo dos prestadores de serviço de transporte alternativo intermunicipal de passageiros, nesre quesito 100% dos entrevistados foram do sexo masculino. Segundo os motoristas, haviam mulheres prestadoras do serviço, porém não foram encontradas nas visitas de observação nem nas visitas de aplicação do questionário.

Com respeito a idade dos motoristas, o que se percebe é uma presença massiva de pessoas com mais de 40 anos, 80% conforme mostra o gráfico 2. Embora haviam alguns mais jovens, que tinha ingressado recentemente no serviço devido ao desemprego, os motoristas que apresentavam maior tempo de serviço, com mais de 5 anos, eram mais velhos, com mais de 40 anos, uma idade em que ingressar no mercado de trabalho fica mais difícil.

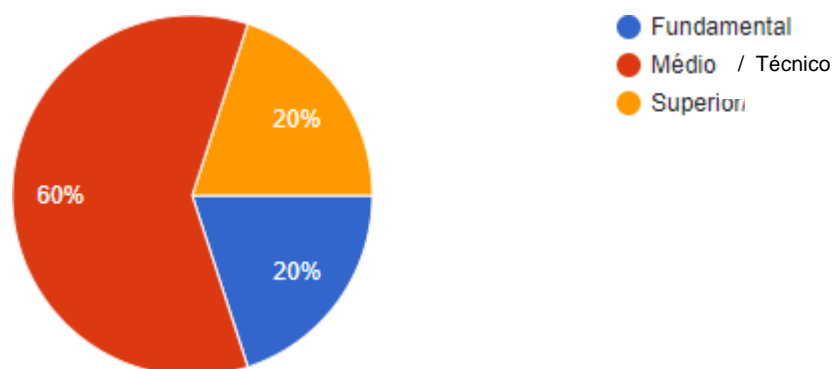
Gráfico 2: Idade dos prestadores do serviço de transporte alternativo.



Fonte: Pesquisa de campo, 09/2016 e 05/2017.

Outro ponto decisivo na escolha de prestar o serviço de transporte alternativo intermunicipal de passageiros é a escolaridade, pois além do fator idade, 80% dos entrevistados apresentou grau de instrução fundamental ou médio segundo o gráfico 3, sendo que metade dos que responderam ensino médio não haviam concluído, o que dificulta ainda mais no ingresso ao mercado de trabalho.

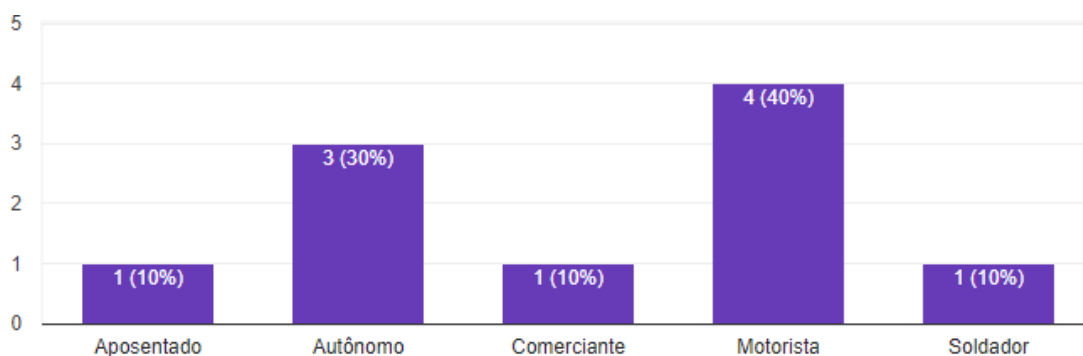
Gráfico 3: Escolaridade dos prestadores do serviço de transporte alternativo



Fonte: Pesquisa de campo, 09/2016 e 05/2017

Ainda na questão profissional, o gráfico 4 mostra que 20% dos prestadores de serviço entrevistado possuem outras funções além de motorista. Porém, o fato de termos encontrado pessoas aposentadas, comerciantes entre outras, mostra que o valor de renda é insuficiente para manter um mínimo de qualidade de vida, sendo a atividade de transporte alternativo de passageiros uma forma de manter ou complementar a sua renda.

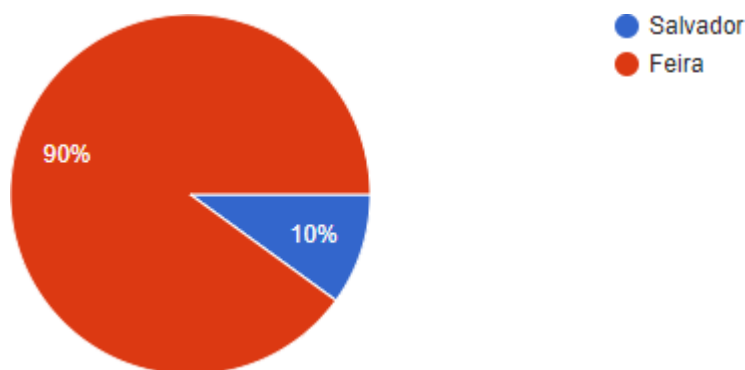
Gráfico 4: Profissão dos prestadores do serviço de transporte alternativo



Fonte: Pesquisa de campo, 09/2016 e 05/2017

E para concluir as perguntas referentes ao perfil do motorista, temos o gráfico 5, que representa a cidade onde moram. Como foi dito nas visitas de observação por alguns motoristas, a maioria reside em Feira de Santana, cidade onde o trajeto se inicia, com a vinda dos passageiros com destino a Salvador.

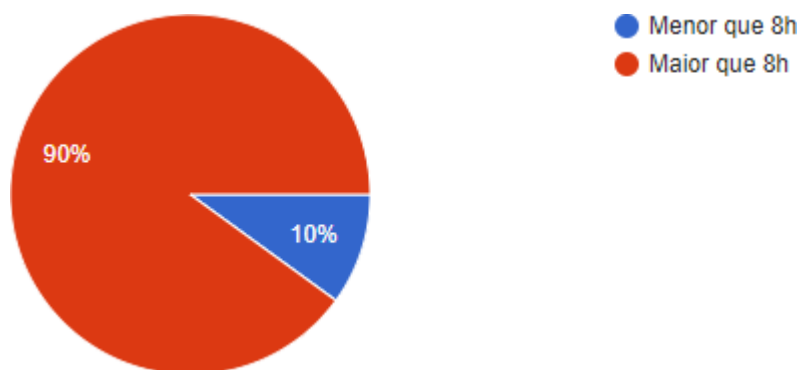
Gráfico 5: Domicílio dos prestadores do serviço de transporte alternativo



Fonte: Pesquisa de campo, 09/2016 e 05/2017

Buscamos levantar uma série de informações para compreender as características dos ofertadores e do serviço. Neste sentido o gráfico 6 se refere a carga horária de trabalho de cada motorista. Como foi dito na caracterização do serviço, o serviço funciona num tipo de rodízio, onde os primeiros motoristas a chegar são os primeiros a sair, levando de 4 a 6 passageiros dependendo do tipo do veículo. Como as viagens são de ida e volta, o tempo de espera desde que o motorista saia de Feira de Santana com sua primeira viagem, até o seu retorno com sua última viagem, é de 8 a 10 horas, sendo a carga horária de 90% dos motoristas. Essa carga horária é estabelecida conforme a quantidade de viagens feitas por cada motorista.

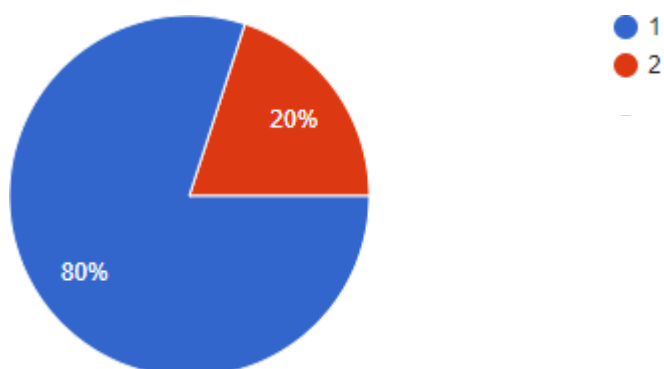
Gráfico 6: Carga horária dos prestadores do serviço de transporte alternativo



Fonte: Pesquisa de campo, 09/2016 e 05/2017

No gráfico 7 observamos que 80% dos motoristas realizam uma viagem diária, ou seja, ele se desloca para Salvador e depois aguarda até o seu retorno a Feira de Santana. A quantidade de viagens fica a cargo de cada motorista, e a sua renda mensal também se baseia neste indicador. Esta característica se deve a relação entre o número de motoristas que oferecem o serviço e o número de passageiros que demandam o serviço. Além do tempo de deslocamento entre a origem e o destino da viagem.

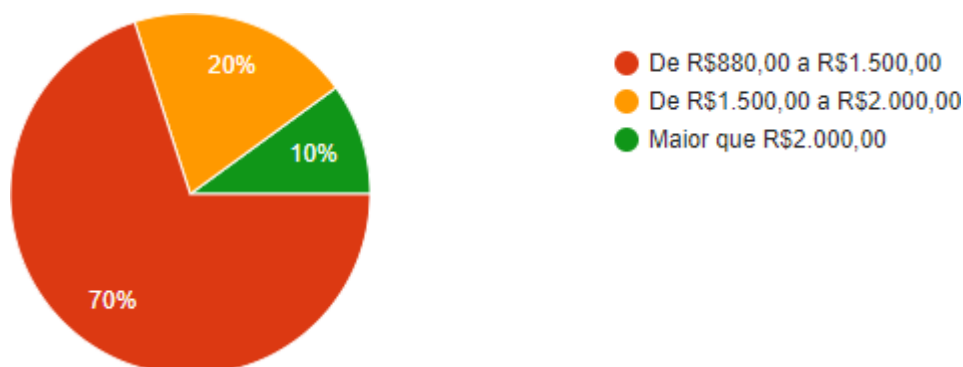
Gráfico 7: Número de viagens realizadas diariamente pelos prestadores do serviço de transporte alternativo



Fonte: Pesquisa de campo, 09/2016 e 05/2017

No que se refere a renda, conforme o gráfico 8, 70% dos motoristas entrevistados possuem até 1 salário mínimo e meio de renda, como dito anteriormente, os valores de renda se baseiam na quantidade de viagens que cada motorista realiza, considerando o valor da passagem cobrado durante a realização desta pesquisa, de R\$25,00. Um fator importante para o aumento da renda é a flexibilidade que este serviço propicia, pois, os motoristas podem escolher a quantidade de dias que realizam o serviço, e assim ter uma renda ainda maior.

Gráfico 8: Renda média dos prestadores do serviço de transporte alternativo

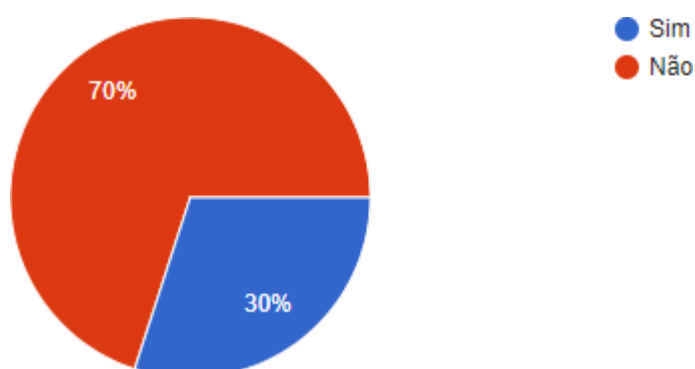


Fonte: Pesquisa de campo, 09/2016 e 05/2017

Como foi evidenciado nos resultados do questionário de perfil, a maioria dos prestadores de serviço de transporte alternativo intermunicipal de passageiros possuem características que dificultam seu ingresso no mercado de trabalho, como idade e escolaridade, por exemplo. E esse fato é confirmado pelo gráfico 9, mostrando que 70% dos motoristas não possuem outra atividade remunerada, tendo como único

sustento, para si e para sua família, a prestação do serviço de transporte alternativo. Cruzando os dados do gráfico 4 e 9, é possível deduzir que os motoristas que se identificaram como autônomos, desenvolvem unicamente a atividade de transporte alternativo. Os 70% dos motoristas que apontam que não tem outra atividade no gráfico 9, são equivalentes ao somatório dos motoristas (40%) e dos autônomos (30%), expressos no gráfico 4.

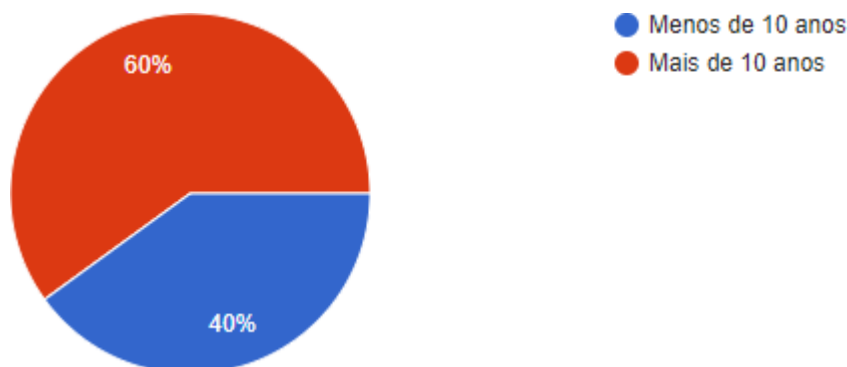
Gráfico 9: Número de prestadores do serviço que possuem outra atividade remunerada



Fonte: Pesquisa de campo, 09/2016 e 05/2017

Como foi dito na justificativa deste estudo, a existência deste serviço há anos é um fator relevante para entender o que move tanto os usuários, quanto os prestadores deste serviço, a continuar existindo, e o gráfico 10 demonstra qual o tempo de existência deste serviço. 60% dos motoristas estão neste serviço há 10 anos ou mais, sendo que houve um aumento no número de motoristas nos últimos 3 anos, segundo os entrevistados. Esse fato nos leva a concluir que se trata de um serviço em expansão, logo indica a existência de uma demanda crescente nos últimos anos.

Gráfico 10: Tempo de serviço dos motoristas do transporte alternativo

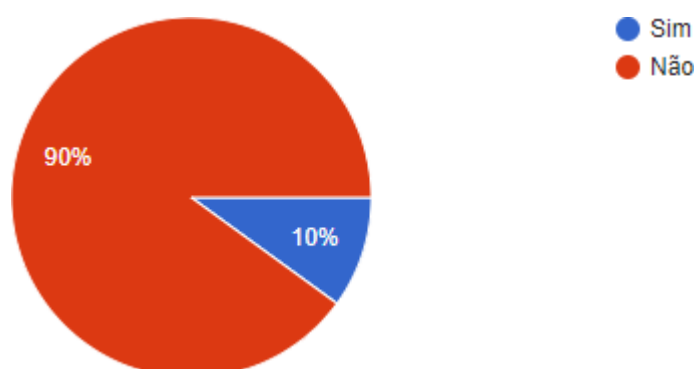


Fonte: Pesquisa de campo, 09/2016 e 05/2017

E o fato de não ser um serviço desconhecido, tanto por parte do poder público regulador (AGERBA) quanto das próprias empresas de transporte intermunicipal de passageiros, fica claro no próximo ítem do questionário, onde 100% dos entrevistados já passaram por algum tipo de fiscalização, desde multa até a apreensão do veículo. Porém, os fatores indicados nos gráficos de perfil, como o fato de ser o único meio de renda, motivam os motoristas a retornarem ao serviço.

Ao contrário dos exemplos citados no primeiro capítulo deste trabalho, os motoristas que desempenham o serviço de transporte alternativo intermunicipal de passageiros com destino a Feira de Santana não fazem parte de nenhuma cooperativa, apenas um dos motoristas estava vinculado a uma cooperativa, mas esta se referia a cidade de Serrinha, onde o mesmo realizava o serviço de transporte dentro da cidade, conforme gráfico 12.

Gráfico 12: Número prestadores do serviço de transporte alternativo que estão vinculados a alguma cooperativa



Fonte: Pesquisa de campo, 09/2016 e 05/2017

A última questão levantada aos motoristas se referia a sua opinião com respeito a legalização do serviço. Novamente a grande maioria, 90%, se mostrou favorável, porém preocupada. Segundo os entrevistados, o procedimento para a regularização da atividade, como já havia ocorrido em outros pontos da cidade, partiria de um processo de licitação, no qual empresas que possuem uma frota de veículos poderiam ser mais beneficiadas do que eles, que já vem atuando nesta modalidade de transporte há anos.

Segundo os dados acima levantados nesta amostragem temos uma população totalmente masculina (embora haja motoristas do sexo feminino, que não estavam presentes durante a aplicação do questionário), com média de 50 anos, sendo motoristas de profissão, predominantemente com grau de escolaridade nível médio, destacando-se alguns motoristas com ensino superior e técnico, residentes em Feira de Santana, que fazem 1 viagem, ida e volta, por dia. Sua carga horária de trabalho é acima de 8h, a contar da sua chegada ao ponto de feira, que é por volta de 5 horas da manhã.

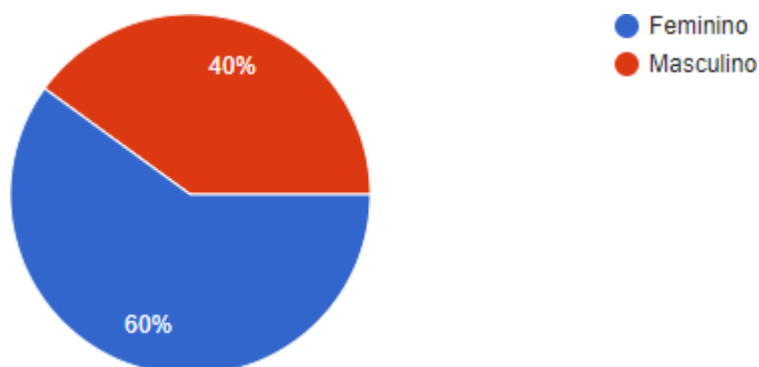
A maioria dos motoristas já está neste serviço há mais de 10 anos, sendo que houve um aumento no número de motoristas nos últimos 3 anos, segundo eles. Não fazem parte de nenhuma cooperativa, e todos já enfrentaram problemas com fiscalização, desde multas até terem o veículo apreendido, porém retornaram ao serviço, que é a principal, ou única fonte de renda da maioria dos ofertadores do serviço, com renda que fica em torno de 1,5 salário mínimo, e pode ser aumentada com a inclusão de mais viagens.

Questionados sobre uma possível regularização, a grande maioria se mostrou favorável, mas também preocupada, visto que para o serviço se tornar regular precisa existir um processo de licitação, e como eles não possuem uma associação ou cooperativa, temem que empresários que também atuam no setor de transportes, por vans por exemplo, venham a ganhar esse processo, não permitindo a continuidade do serviço.

3.2.2 Perfil dos passageiros e características do uso do transporte alternativo

Assim como no caso dos motoristas, a primeira parte das perguntas do questionário eram de caráter pessoal, para extrair o perfil dos usuários. Conforme o gráfico 13, o número de pessoas do sexo feminino foi apenas 20% maior, mostrando que o uso do transporte alternativo intermunicipal não se restringe apenas a uma parcela da população.

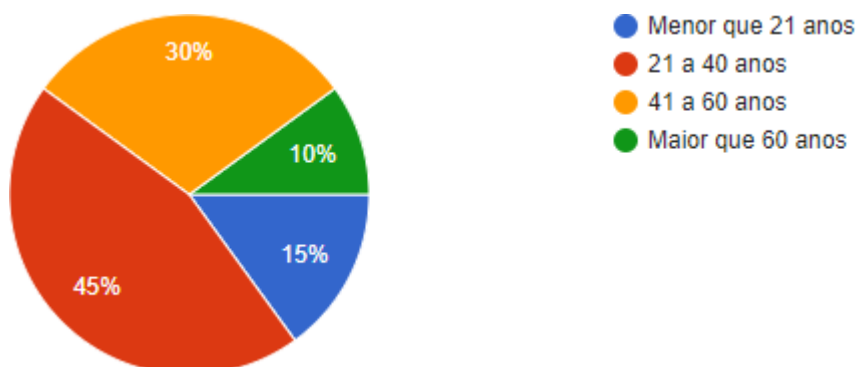
Gráfico 13: Sexo dos usuários do transporte alternativo



Fonte: Pesquisa de campo, 09/2016 e 05/2017

No que se refere a idade, conforme vemos no gráfico 14, a utilização do serviço de transporte alternativo não está vinculado a uma faixa etária específica. Pois embora tenhamos uma parcela significativa de 75% de pessoas entre 21 a 60 anos, o gráfico 14 apresenta percentuais de usuários com idade inferior a 21 anos e superior a 60 anos. Durante a visita de observação foram encontradas mães com crianças, e pessoas acompanhando idosos, que davam preferência em utilizar o transporte alternativo, visto que o mesmo as deixava próximos a sua residência, ou ao local de tratamento médico, garantindo maior acessibilidade a pessoas com necessidades especiais.

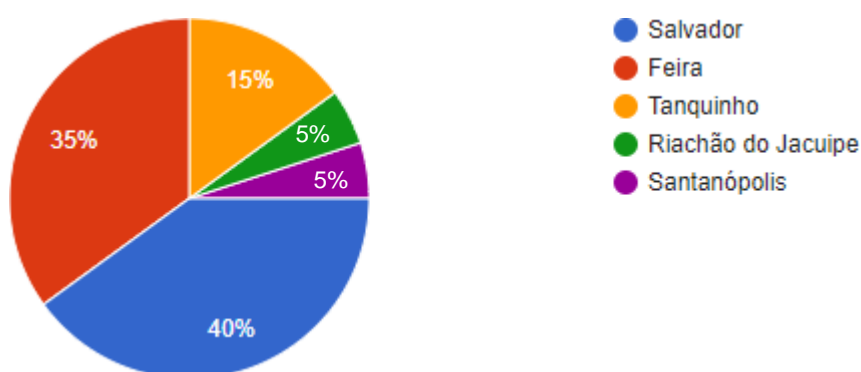
Gráfico 14: Idade dos usuários do transporte alternativo



Fonte: Pesquisa de campo, 09/2016 e 05/2017

No gráfico 15 identificamos os municípios onde os usuários entrevistados residem, confirmando o que foi dito no início deste capítulo, que a função do transporte alternativo é conectar os moradores de municípios vizinhos, somando 60% dos usuários entrevistados, que necessitem utilizar os serviços disponíveis na capital baiana. Visto que o roteiro é Salvador-Feira de Santana e Feira de Santana-Salvador, a existência de usuários que se originam de Tanquinho, Riachão do Jacuípe e Santanópolis nos induz a concluir que os mesmos já fizeram a utilização de outro transporte até Feira de Santana.

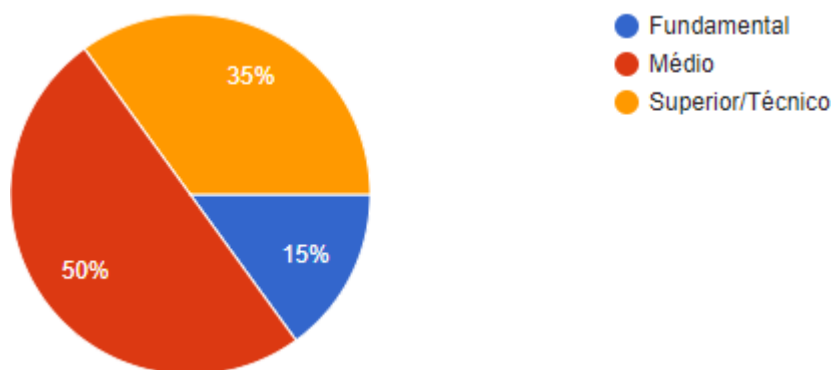
Gráfico 15: Domicílios dos usuários do transporte alternativo



Fonte: Pesquisa de campo, 09/2016 e 05/2017

Outro fator importante na construção do perfil dos usuários do serviço de transporte alternativo é a escolaridade. No caso dos motoristas 60% possuíam o ensino médio segundo o gráfico 3, já os usuários entrevistados que possuem o ensino médio são 50% conforme o gráfico 16. Porém, o número de usuários que possuíam ensino técnico ou superior foi maior do que os motoristas com a mesma formação, 35% dos usuários (gráfico 16) e 20% dos motoristas (gráfico 3).

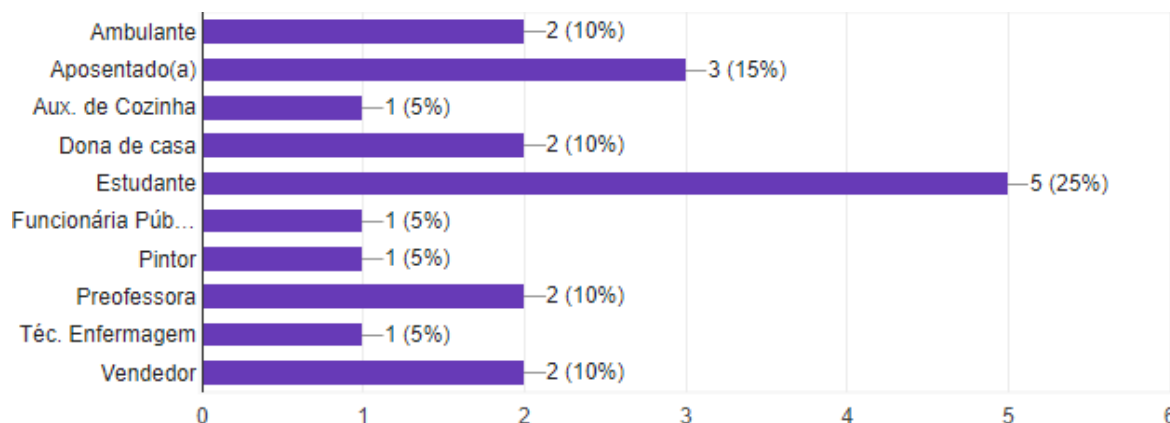
Gráfico 16: Escolaridade dos usuários do transporte alternativo



Fonte: Pesquisa de campo, 09/2016 e 05/2017

O último indicador utilizado na construção do perfil dos usuários foi a profissão. No gráfico 17 constata-se uma variedade de trabalhadores, geralmente de profissões de média e baixa remuneração, além de contar com um número expressivo de estudantes, sendo 25%.

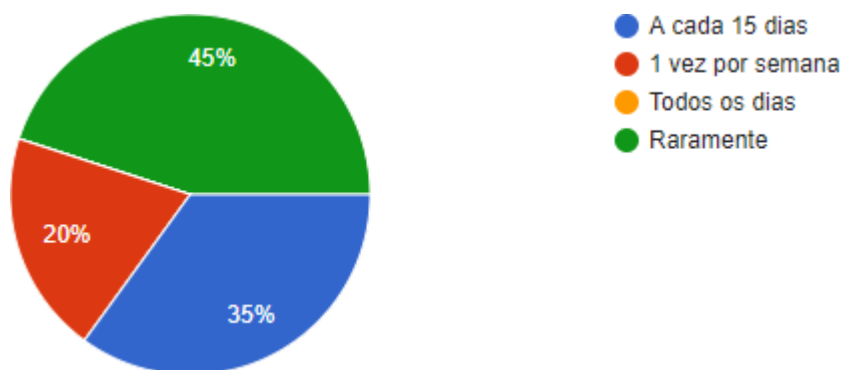
Gráfico 17: Profissão dos usuários do transporte alternativo



Fonte: Pesquisa de campo, 09/2016 e 05/2017

Os dados que serão apresentados a seguir se referem as características da utilização do serviço, buscando compreender o que motiva os usuários descritos acima a escolherem o transporte alternativo intermunicipal de passageiros no lugar de utilizarem o transporte rodoviário. O gráfico 18 representa a frequência com que o usuário utiliza o transporte alternativo. Neste é possível observar que 55% dos entrevistados utilizam o serviço uma vez por semana ou a cada 15 dias. Segundo os motoristas, alguns passageiros mais frequentes, possuem o contato dos mesmos para agendar viagens.

Gráfico 18: Frequência de utilização do serviço de transporte alternativo

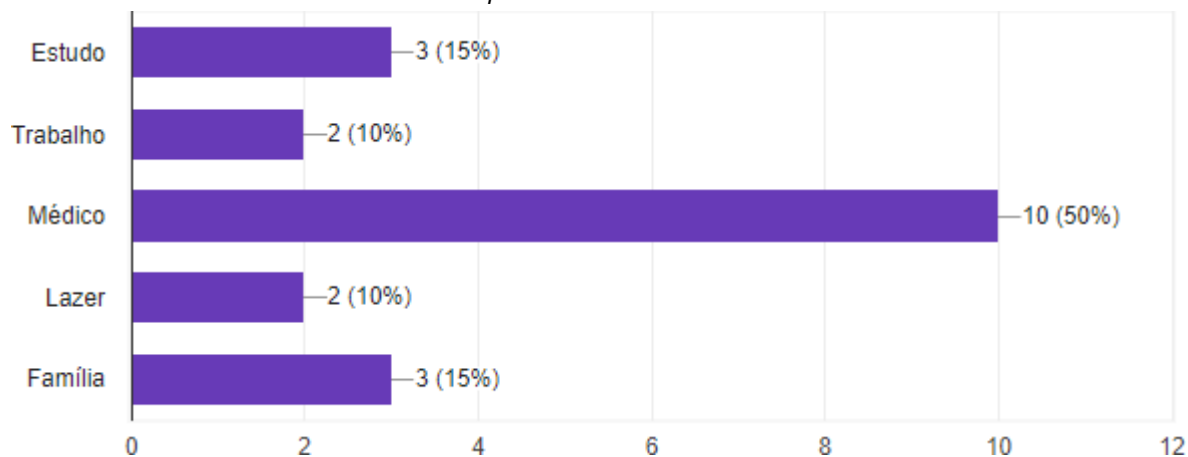


Fonte: Pesquisa de campo, 09/2016 e 05/2017

Esses dados mostram que os usuários fazem uso frequente deste serviço, portanto, ele representa uma opção importante de transporte acessada pela população usuária, que o prefere em relação aos ônibus regulares.

O gráfico 19 mostra para que finalidade os passageiros utilizam o serviço de transporte alternativo. No caso estudado, embora existam outras finalidades para o uso do transporte alternativo intermunicipal, como estudo e família (15%), trabalho e lazer (10%), o que se destaca é a busca pela utilização de serviços médicos na capital (50%), que possui uma ampla variedade de especialidades médicas, confirmando o que foi dito no início deste capítulo sobre o papel do transporte alternativo como uma conexão entre os municípios pequenos e as cidades polos regionais, para que pessoas de baixa renda possam ter acesso a serviços escassos no seu município.

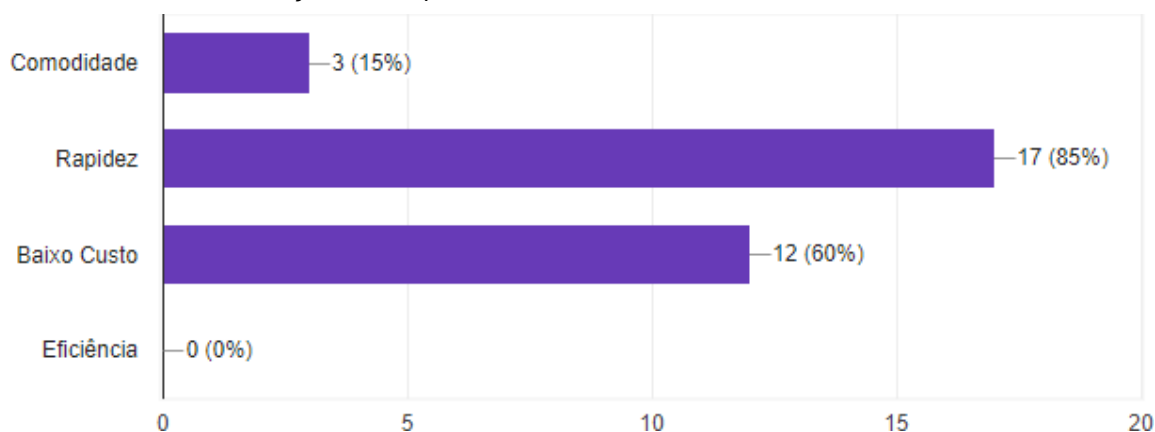
Gráfico 19: Destino final dos usuários do transporte alternativo



Fonte: Pesquisa de campo, 09/2016 e 05/2017

O gráfico 20 responde a um dos principais questionamentos desta pesquisa, pois busca entender o que leva as pessoas a utilizarem o transporte alternativo. Em primeiro lugar é possível ver a necessidade da chegada mais rápida ao seu destino, sendo a Rapidez escolhida por 85% dos entrevistados. Por se tratar de um veículo mais leve que o ônibus convencional, o limite de velocidade nas estradas também é diferente, além de não realizarem nenhuma parada até chegarem ao destino, assim a economia de tempo chega a ser de 30 a 45 minutos, em relação ao serviço convencional. Este é um dado importante para a escolha do usuário, indicando que esta modalidade de transporte viabiliza uma maior acessibilidade, na medida que reduz o deslocamento do ponto de origem até a rodoviária, e então ao destino final, o que reduz tanto o tempo de viagem, quanto a necessidade de utilizar outro tipo de transporte complementar.

Gráfico 20: Motivos de utilização do transporte alternativo

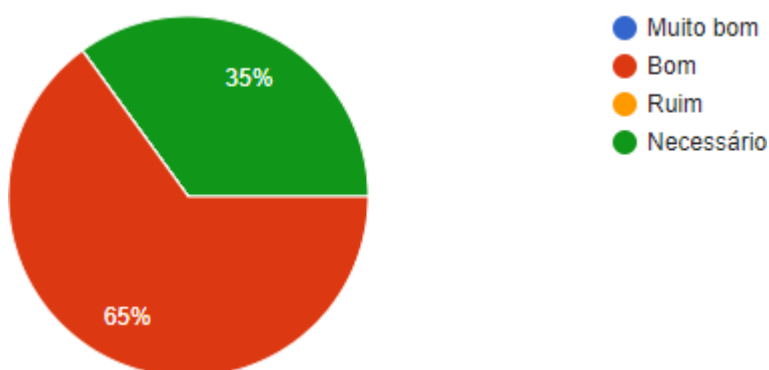


Fonte: Pesquisa de campo, 09/2016 e 05/2017

Outro fator apontado no gráfico 20 é o baixo custo (60%). Embora o valor da tarifa seja estabelecido conforme o valor do serviço rodoviário convencional, os custos envolvidos no deslocamento até a estação rodoviária são anulados com o uso do transporte alternativo, pois a flexibilidade existente no transporte alternativo, aliada ao relacionamento desenvolvido entre os motoristas e passageiros, permitem que o usuário desembarque próximo ao destino, não necessitando utilizar outro transporte intraurbano.

Questionados sobre a qualidade do serviço, 65% dos passageiros acham bom, enquanto 35% dos usuários acreditam que é um serviço necessário, pois se tornou uma alternativa para os usuários que possuem limitações e precisam de uma atenção maior no deslocamento, como doentes e idosos, que procuram a capital baiana em busca de serviços médicos, entre outros, conforme o gráfico 21.

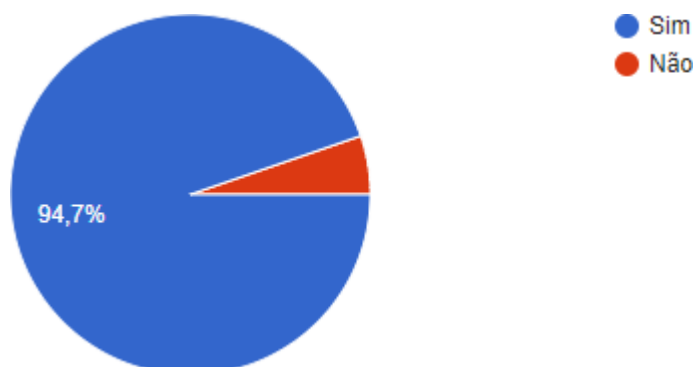
Gráfico 21: Opinião dos usuários sobre o serviço do transporte alternativo



Fonte: Pesquisa de campo, 09/2016 e 05/2017

Sobre a experiência na utilização do serviço, os usuários se sentem motivados a recomendar a outros o uso do transporte alternativo, conforme o gráfico 22, no qual 94,7% dos entrevistados fazem o uso do transporte e recomenda a parentes e amigos que também o utilizem, gerando um sistema de fidelização entre motoristas e usuários.

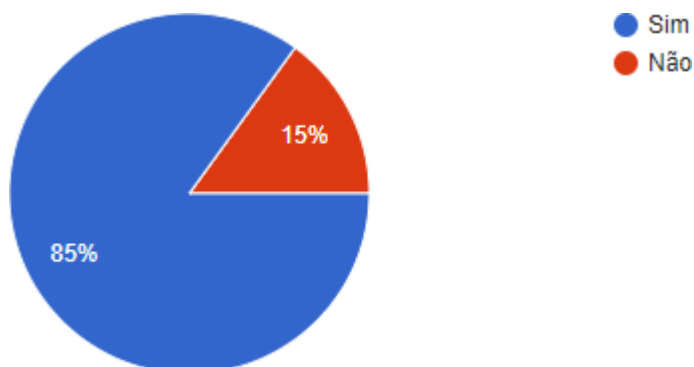
Gráfico 22: Número dos usuários que indicam a outros o uso do transporte alternativo



Fonte: Pesquisa de campo, 09/2016 e 05/2017

No quesito segurança, os usuários que realizam viagens constantes utilizando o transporte alternativo declararam se sentir seguros, como é possível observar no gráfico 23, pois 85% se sente seguro ao utilizar o serviço. Questionados para justificar o argumento, o principal deles foi que as paradas realizadas pelos ônibus rodoviários permitem a entrada de mais passageiros no caminho, e muitas vezes essas entradas ocasionaram assaltos, e que a empresa responsável foi negligente para com os passageiros que foram vítimas. E pelo fato de que o carro só sai com o número de passageiros completo, inviabiliza esse tipo de abordagem por parte de criminosos.

Gráfico 23: Número dos usuários que se sentem seguros ao utilizar o transporte alternativo



Fonte: Pesquisa de campo, 09/2016 e 05/2017

Além das perguntas de múltipla escolha, foi deixado um campo para comentários sobre o uso do transporte, e quais outros motivos que levavam os usuários a preferirem o transporte alternativo, entre as respostas, as que mais se destacaram foram: “Porque na rodoviária demora muito, e não previne de assalto.”; “O ônibus custa mais caro, e demora muito para chegar.”; “Não gosto (do ônibus rodoviário), já conheço os meninos faz tempo, eles me deixam próximo do médico. “

Segundo os dados acima levantados nesta amostragem temos uma população de maioria feminina, em média 30 anos, grau de escolaridade nível médio, que reside principalmente em Salvador e Feira de Santana, que utiliza o serviço por achá-lo mais rápido, tanto em relação a espera na rodoviária, visto que os ônibus possuem horário fixo de saída, tanto em relação ao tempo de deslocamento até o destino, já que o limite de velocidade é diferente para veículos de grande e pequeno porte, além das paradas realizadas pelo ônibus em alguns pontos do trajeto.

A maioria dos participantes não utiliza com frequência, tendo como maior finalidade o acesso a serviços médicos. Ao serem orientados a pensar no serviço de transporte alternativo, se mostram favoráveis ao uso do mesmo, já que, para alguns, a existência do serviço há tanto tempo os tornaram próximos aos motoristas, a ponto de que a maioria esmagadora que utiliza o serviço também o recomenda, e se sentem seguros, preferindo o serviço informal.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar os exemplos do desenvolvimento do transporte alternativo em outros locais do Brasil e do mundo, é possível perceber que o transporte alternativo de passageiros é fruto de uma necessidade da população de baixa renda, que não se vê atendida de maneira suficiente pelas linhas de ônibus regulares existentes. Partindo desta carência, abre-se um leque de oportunidades para pessoas que possuem baixo nível de escolaridade e que tem dificuldade em ingressar no mercado de trabalho, utilizando do transporte seu meio de renda. Embora a sua existência seja num processo de “desorganização” urbana, sem possuir uma legislação específica, ele consegue atender as necessidades da população, de um modo que o transporte por ônibus não é capaz, seja em relação aos locais de difícil acesso, ou o tempo de viagem.

Gannon (2001) diz que a qualidade do sistema de transporte está diretamente ligada a economia do país, visto que o transporte faz parte do cotidiano da população, e o que se mostrou neste estudo foi que o surgimento do transporte alternativo vem de uma deficiência das empresas de ônibus de oferecer uma melhor mobilidade para a sociedade, sendo relevante para uma mudança no setor do transporte público de passageiros, que se mostrava estável e dominado pelas empresas de ônibus convencionais. A existência e o crescimento do transporte alternativo se mostrou uma forte competidora de usuários, acarretando em perda de passageiros por parte das grandes empresas de ônibus.

Seguindo os exemplos citados no capítulo 1, as cooperativas se mostram de fundamental importância no processo regularizador do serviço de transporte alternativo, podendo realizar negociações com o poder público, que é responsável por oferecer aos usuários novas tecnologias no setor de transporte. Os exemplos também mostraram que é necessário a implementação de políticas públicas que permitam um novo olhar sobre a utilização desse tipo de transporte, incorporando-o ao sistema já existente, pois daria a população uma alternativa segura de tipo de transporte.

Na realidade baiana, o que se percebeu durante as pesquisas para a realização deste trabalho, foi uma falta de informação sobre o assunto do transporte alternativo, sempre vinculado a um caráter negativo, tido simplesmente como algo *clandestino, irregular, informal*, que não possui nenhuma importância para o cotidiano

da população, sendo que o serviço de transporte alternativo intermunicipal de passageiros existe há mais de 15 anos, como dito pelos próprios prestadores do serviço.

Nesse sentido, a realização do questionário foi de suma importância para perceber que esse serviço é um fenômeno expressivo, que atende a uma parcela grande da população, principalmente a população de baixa renda, que se desloca de vários municípios vizinhos, com destino a capital baiana, para utilizarem os serviços e especialidades que são escassos em municípios menores e do interior.

Por meio das visitas de observação foi possível estabelecer no primeiro momento as características do funcionamento do serviço de transporte alternativo intermunicipal de passageiros. Como o fato de que os pontos de oferta do serviço são fixos, e que possuíam 30 motoristas em cada, no momento das visitas. Sobre a ordem das viagens, funciona em sistema de rodízio atendendo a ordem de chegada, e a saída só é realizada com o número completo de passageiros. O trajeto é realizado sem paradas, reduzindo o tempo gasto no percurso, e dando certo nível de segurança.

A oferta do serviço é feita pelos próprios motoristas, e embora o destino principal seja Feira de Santana, não recusam viagens para outros municípios vizinhos, sendo um valor diferenciado. Em relação ao valor cobrado, é seguida a tabela de preços da própria rodoviária. Sobre o ingresso no serviço, é necessária uma indicação de outro motorista já operante, sendo feita uma avaliação no veículo, que deve ser no mínimo um modelo 2010 e tem a revisão em dia, assim como a carteira de motorista, e ter o atributo de atividade remunerada.

Com os questionários foi possível estabelecer o perfil do prestador do serviço de transporte alternativo, sendo na sua maioria homens, tendo em média 50 anos, que possuem grau de escolaridade médio, residentes em Feira de Santana, e que tem como carga horária acima de 8h, saindo de Feira de Santana por volta das 5 horas da manhã. Muitos prestadores do serviço já estão há mais de 10 anos na função, tendo aumentado o número de motoristas nos últimos 3 anos. Sobre a renda, a maioria não possui outra fonte de renda, tirando em média 1 salário mínimo e meio por mês. E com respeito a fiscalização, todos os entrevistados já enfrentaram problemas que vão desde uma multa até mesmo a apreensão do veículo. E no que diz respeito a uma possível regulamentação, são totalmente favoráveis, mas têm receio de que ao

enfrentar um processo de licitação, venham a perder para empresas especializadas no setor de transporte, impedindo a continuidade do serviço.

No que se refere aos usuários do serviço, o questionário aplicado nos forneceu o perfil e as motivações para utilizarem o transporte alternativo intermunicipal de passageiros, embora possam usar o transporte rodoviário regular, que fica a poucos metros. Por meio dos dados obtidos, temos uma amostra de passageiros de ambos os sexos, com uma leve predominância feminina, que possuem idades variadas, desde crianças até idosos, sendo em média passageiros com 30 anos. O grau de escolaridade também é variável, mas tendo um maior número de pessoas com ensino médio completo, e até mesmo estudantes universitários. Sobre a utilização, para a maioria das pessoas com idade superior a 50 anos, o destino principal são os serviços médicos, devido a variedade de especialidades presentes em Salvador.

Concluindo, a proposta deste trabalho foi trazer uma luz sobre o serviço de transporte alternativo intermunicipal de passageiros, que existe não somente na capital baiana, como em tantas outras cidades polo regionais no estado, e que não são contempladas em estudos sobre o tema de transportes. A partir deste conhecimento preliminar, e contando com as experiências de outras cidades no Brasil e em países da América, pode-se buscar não somente uma forma de regularização para os trabalhadores deste serviço, como também gerar uma mudança na concepção do transporte formal, integrando-o com outras tecnologias.

REFERÊNCIAS

- AKINYEMI, E.O.; ZUIDGEEST, M. 1998. **The use of the sustainability concept in transportation engineering: past experiences and future challenges**. Paper presented at VIII World Conference on Transportation Research, Antwerp, Belgium;
- ARAGÃO, Joaquim (Org.). **Transporte em tempo de reforma: ensaio sobre a problemática**. Brasília: L.G.E., 2000, p. 33-52;
- BALASSIANO, R., 1993, “**Desregulamentação: uma abordagem prospectiva**”. In: Anais do VII ANPET – Congresso de Ensino e Pesquisa em Transportes, pp. 205-217, São Paulo, SP;
- BALASSIANO, R.; BRAGA, M. G. C., 1999. “**Buses & Vans – Assessing Public Transport Competition in Rio de Janeiro**”. Sixth International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, pp. 19-23, Cape Town, South Africa, September;
- BANCO MUNDIAL - **Cidades em movimento: estratégia de transporte urbano do Banco Mundial** / prefácio Vinod Thomas; tradução Eduardo de Farias Lima; título original: cities on the move - São Paulo: Sumatra editorial, 2003;
- BRASILEIRO e HENRY (1999) **Viação Ilimitada — Ônibus das Cidades Brasileiras**, São Paulo, Cultura Editores Associados;
- CERVERO, R., 1997, **Paratransit in America: Redefining Mass Transportation**. 1 ed. Whashington, D. C., Library of Congress Cataloging-in-Publication Data;
- CNT, Pesquisa, 2002. Disponível em: <<http://pesquisarodovias.cnt.org.br/Downloads/Edicoes//2002/Relat%C3%B3rio%20Gerencial/Relat%C3%B3rio%20Gerencial%202002.pdf>> Acesso em maio de 2017;
- COSTA et Al - **Ônibus e lotação, uma experiência de convívio regulamentado em Porto Alegre** (Costa, B; Lindau, L.A; Nodari, C.) In *Viação Ilimitada - ônibus das cidades brasileiras*. Cultura Editores Associados, São Paulo - SP, 1999, p. 337-370;
- FERREIRA, Taciana Maria. **Avaliação da Regulamentação do Veículo de Pequeno Porte no Transporte de Passageiros sob a Ótica dos Usuários: A Experiência do Recife**. Dissertação de Mestrado. Recife, CTG/UFPE, 2006;
- LIU, Z., GANNON, C.; GWILLIAM, K.; CALVO, C. **Transport: Infrastructure and Service**. Whashington: World Bank, 2001. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>> Acesso em junho de 2017;
- GUERRA, José de Oliveira. **Uma Proposta para a Utilização de Veículos de Baixa Capacidade no Transporte Urbano de Passageiros**. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, COPPE/UFRJ, 2002, pp 07-42; 80-111;

LINDDEMANN, Felipe. **Métodos de Avaliação de Acessibilidade Viária e sua Relação com o Uso do Solo**. Anais do XII ANPET, 1997, pp: 457-468;

MAIA, Rafael de Amaral. **Uma Análise do Transporte de Baixa Capacidade como Alternativa para inclusão social – Estudo de caso Bangu, Rio de Janeiro** / Rafael de Amaral Maia – Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2009;

NUNES, Nelson José G., **Regulação e desempenho do transporte de Passageiros: o caso do sistema rodoviário Intermunicipal da Bahia** - Salvador: UFBA, 2002;

RAIA JÚNIOR, A. A. - **Acessibilidade e Mobilidade na estimativa de um índice potencial de viagens utilizando redes neurais artificiais e sistemas de informações geográficas**. Tese de Doutorado. Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, 2000;

RIBEIRO, Orrico Filho - **Análise dos instrumentos regulatórios do transporte artesanal de Goiânia - 1999 a 2002** - In: Anais do 15º Congresso Brasileiro de Transporte de Transito - Associação Nacional de Transporte Urbano - ANTP - Goiânia - Go, 2005;

SILVA, Antônio Rosivaldo Ferreira da. **A fiscalização do transporte clandestino na região de Feira de Santana**. In: II Congresso Brasileiro De Regulação De Serviços Públicos Concedidos, 142, 2001, São Paulo. Anais... São Paulo: ABAR, 2001;

TAGORE, M.R. e SKIDAR, P.K. - **A new accessibility measure accounting mobility parameters**. Paper presented at 7 Word Conference on Transport Research. The University of New South Wales, Sidney, Australia, 1995;

VERGARA, Sylvia Constant. - **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**, São Paulo: Atlas, 2000;

http://www2.portoalegre.rs.gov.br/eptc/default.php?p_secao=154

TV Geral, Entrevista https://www.youtube.com/watch?v=pxli3_YzXdQ

Band Cidade, Entrevista <https://www.youtube.com/watch?v=HZF8shrVyYI>

APÊNDICE A – Questionário Motorista

Prestação de serviço de transporte

Questionário de pesquisa de campo para a compreensão do uso de transporte informal em Salvador

1. Sexo

Marcar apenas uma oval.

- Masculino
 Feminino

2. Minha idade está entre:

Marcar apenas uma oval.

- menor que 21 anos
 21 a 40 anos
 41 a 60 anos
 mais de 60 anos

3. Qual sua profissão?

4. Qual o grau de escolaridade?

Marcar apenas uma oval.

- Fundamental
 Médio
 Superior/Técnico

5. Cidade onde mora:

Marcar apenas uma oval.

- Salvador
 Feira
 Outro: _____

6. Bairro onde mora:

7. Qual sua carga horária/dia

Marcar apenas uma oval.

- Menor que 8h
 Maior que 8h

8. Quantas viagens em média faz por dia?

Marcar apenas uma oval.

- 1
- 2
- 3 ou mais

9. A quanto tempo atua nesse serviço?

Marcar apenas uma oval.

- Menos de 10 anos
- Mais de 10 anos

10. Faz parte de alguma cooperativa?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não

11. Já enfrentou problemas com a fiscalização?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não

12. Possui outro tipo de atividade remunerada?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não

13. Qual a média de renda/mês gerada por esse serviço?

Marcar apenas uma oval.

- Até R\$880,00
- De R\$880,00 a R\$1.500,00
- De R\$1.500,00 a R\$2.000,00
- Maior que R\$2.000,00

14. Seria favorável a regulamentação desse serviço?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não

APÊNDICE B – Questionário Passageiro

Uso de Transporte Alternativo

Questionário de pesquisa de campo para a compreensão do uso de transporte informal em Salvador

1. Sexo:

Marcar apenas uma oval.

- Feminino
 Masculino

2. Minha idade está entre:

Marcar apenas uma oval.

- Menor que 21 anos
 21 a 40 anos
 41 a 60 anos
 Maior que 60 anos

3. Qual sua profissão?

4. Qual o grau de escolaridade?

Marcar apenas uma oval.

- Fundamental
 Médio
 Superior/Técnico

5. Cidade onde mora:

Marcar apenas uma oval.

- Salvador
 Feira
 Outro: _____

6. Bairro onde mora:

7. O que te leva a utilizar este tipo de transporte?

Marque todas que se aplicam.

- Conforto
- Rapidez
- Baixo Custo
- Eficiência
- Outro: _____

8. Com que frequência utiliza?

Marcar apenas uma oval.

- A cada 15 dias
- 1 vez por semana
- Todos os dias
- Raramente

9. Com que finalidade usa este tipo de transporte?

Marque todas que se aplicam.

- Estudos
- Trabalho
- Acesso a serviços médicos
- Lazer
- Outro: _____

10. O que acha desse meio de transporte?

Marcar apenas uma oval.

- Muito bom
- Bom
- Ruim
- Necessário

11. Recomenda esse meio de transporte a outros?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não

12. Se sente seguro ao usar esse meio de transporte?

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

13. Porquê não?

14. Porque não utiliza o transporte da rodoviária?

15. Se tratando da atividade exercida, qual dos dois transportes é melhor, o formal ou o informal?

Marcar apenas uma oval.

Formal

Informal

ANEXO – Nota pública sobre o “Uber”

**Nota Pública sobre o “Uber”**

Os principais veículos de comunicação do país têm acompanhado a polêmica em torno de um novo serviço prestado por motoristas particulares, que compartilham seus veículos para oferecer um novo serviço de transporte individual. O principal ofertante —o *Uber*— constitui-se numa plataforma tecnológica que permite conectar, mediante registro, passageiros e motoristas por meio do *smartphone*.

O uso de um aplicativo para conectar ofertantes e demandantes, via internet, tem representado um desafio para o modelos regulatórios existentes. Além disso, o impacto concorrencial produzido fica evidenciado pela forte reação dos prestadores do serviço de táxi e de suas associações representativas, uma vez que a novidade oferece serviço similar e substituto ao táxi.

Em virtude do aspecto concorrencial que envolve o tema, do evidente interesse público e dos pedidos de atuação no caso ao Ministério Público Federal, a 3ª Câmara de Coordenação e Revisão —Consumidor e Ordem Econômica— procurou levantar informações técnicas sobre o assunto, seja internamente, com a requisição de pareceres técnicos à Secretaria de Apoio Pericial do MPF (SEAP), seja externamente, solicitando a manifestação da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE), em face de suas atribuições no campo da advocacia da concorrência, instituídas pelo art. 19 da Lei nº 12.529/2011.

Nos parágrafos a seguir, serão resumidas as principais contribuições trazidas pelas manifestações da SEAE, do CADE e da SEAP/MPF, e, em seguida, serão apresentadas algumas propostas de alteração na regulamentação federal, que visam à atualização do marco regulatório conforme as novas formas do serviço de transporte individual de passageiros possibilitadas pelas inovações tecnológicas.

Manifestação da SEAE

No dia 25 de fevereiro de 2016, a SEAE encaminhou o Parecer Técnico nº 06241/2016/DF/Gabin/SEAE/MF, com extensa e circunstanciada análise do mercado de serviços de transporte individual de passageiros, cujos ofertantes incluem duas categorias de prestadores de serviços: (i) o serviço tradicional de táxi (taxistas); e (ii) o serviço de aluguel de veículos particulares (AVP).

A SEAE avaliou as novas tendências do mercado de transporte individual de passageiros, em especial as decorrentes do desenvolvimento de aplicativos de *smartphones*, com destaque para o *Uber*. Esses aplicativos dinamizaram os serviços de AVP, ao facilitar o acesso de ofertantes (motoristas particulares) aos demandantes de serviços de transportes, aproveitando a capacidade ociosa dos veículos, e atraindo motoristas particulares por permitir a geração de renda extra.

A popularização desses aplicativos produziu uma autêntica “inovação disruptiva”, caracterizada por gerar novas formas de prover produtos ou serviços aos consumidores ou novos modelos de negócios, suprindo necessidades mal servidas ou não atendidas

pelos serviços existentes, conceito desenvolvido em documento da OCDE¹, e utilizado no parecer da SEAE.

Destacou a SEAE que as inovações disruptivas geram preocupações legítimas, do ponto de vista do interesse público, relativas à segurança e à privacidade. No contexto das mudanças em padrões e formas de prestação de serviços surgem, também, reações dos prestadores estabelecidos (incumbentes), que pressionam pela aplicação da regulamentação existente aos novos prestadores, buscando reduzir a vantagem competitiva destes, obtida, segundo os incumbentes, pela imposição não isonômica de normas regulatórias.

Enfatiza a SEAE que o fornecimento de serviços por meio de aplicativos promove, de fato, uma alocação mais eficiente dos recursos e reduz custos de transação. Nesse sentido, impõe às autoridades da concorrência a tarefa de moldar a transição, promovendo estudos sobre as novas tecnologias e modelos de negócios, e de impor as regras da concorrência a fim de impedir que operadores históricos afastem os novos rivais.

Considerando que os dois serviços existentes no mercado de transporte individual de passageiros são regulados de maneira diversa —o serviço de táxi fortemente regulamentado e o serviço de AVP com pouca ou nenhuma regulamentação—, a SEAE, após minuciosa pesquisa sobre a experiência internacional de regulação e

¹ OCDE (2015a). "Hearing on Disruptive Innovation. Directorate for Financial and Enterprise Affairs". May, 2015. Disponível: <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP2/WD%282015%2915&docLanguage=En>. Acessado em 06/07/2016.

desregulamentação do serviço de táxi, conclui pela necessidade da desregulamentação do serviço de táxi, *“até como resultado da incorporação das inovações trazidas pelos aplicativos para o mercado de transporte individual de passageiros”*.

Em razão da defasagem das regulamentações municipais e da insatisfação de usuários e de taxistas não detentores de licenças, a SEAE sugere que sejam adotadas novas abordagens regulatórias por parte do poder público, atinentes ao serviço de táxi, por meio de medidas como: (i) liberdade de entrada, com a abolição de restrições à quantidade de táxis nas ruas; (ii) liberação dos preços dos serviços de táxis, de preferência gradativamente, com fixação de tarifa máxima e com a possibilidade de descontos; (iii) transparência de preços, visíveis ao consumidor e com descontos auferidos pelo taxímetro, eliminando o cálculo informal do taxista para o preço final; (iv) incentivo à adoção de aplicativos por meio de *smartphones*; (v) livre acesso aos pontos de táxi, respeitados os espaços delimitados pelo poder concedente; (vi) livre acesso aos locais de grande movimentação como rodoviárias, aeroportos, *shoppings*, eventos, etc).

Por fim, ressalta a SEAE que o desenho regulatório não deve criar barreiras regulatórias artificiais à entrada de novos taxistas e, quanto ao *Uber*, *“a regulação caso necessário deve ser mínima, não podendo criar barreiras que inviabilizem o modo de operação dos aplicativos junto aos prestadores de serviço AVP”*.

Estudo do DEE/CADE

O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), divulgou estudo, elaborado pelo Departamento de Estudos Econômicos (DEE) do órgão, intitulado “*O Mercado de Transporte Individual de Passageiros: Regulação, Externalidades e Equilíbrio Urbano*”, datado de setembro de 2015. Segundo o DEE, o estudo objetivou obter melhor compreensão dos mercados de transporte individual de passageiros, diante dos prováveis impactos sobre a concorrência decorrentes das propostas em discussão entre administrações de capitais brasileiras, que buscam regulamentar o serviço de AVP, denominado serviço de “caronas pagas” pelo DEE.

Enquanto prestadores de serviço de táxi e reguladores locais têm interpretado como ilegal e desleal a rivalidade exercida pelos prestadores do serviço de caronas pagas, levando a decisões de proibição, prestadores e usuários desse serviço veem tal bloqueio à entrada no mercado de transporte individual de passageiros como evidência de captura de autoridades reguladoras e legislativas.

Considerando os benefícios ao interesse público trazidos pelo serviço de caronas pagas —pois representa um substituto superior aos carros particulares e aos táxis, com o potencial de gerar “*reduções de preços nas corridas de táxis, no aluguel de carros de passeio e até mesmo nos preços dos carros novos e usados*”—, o DEE examinou as experiências internacionais de desregulamentação do serviço de táxi.

Diante de resultados não conclusivos, avalia o DEE que os efeitos do advento do serviço de caronas pagas devem ser avaliadas não somente sob a ótica do mercado de transporte individual de passageiro (modelo de equilíbrio parcial), mas, também, sob a ótica do equilíbrio urbano (modelo de equilíbrio geral). O enfoque da política urbana busca avaliar os impactos do serviço de caronas pagas sobre o espraiamento ou a compactação urbana, variáveis que afetam os custos dos deslocamentos e do uso e ocupação do solo urbano.

Enfatiza o DEE que os gestores urbanos priorizam o transporte coletivo de passageiros, ao criar incentivos para a substituição do transporte individual pelo coletivo, circunstância que pode relativizar o argumento da captura. Embora a tecnologia dos aplicativos tenha gerado benefícios em termos de mitigação da informação assimétrica para um grupo de consumidores, isto não significa que o conjunto da sociedade desfrute de maior bem-estar em decorrência. Isto porque há a possibilidade de externalidades negativas como poluição sonora, visual, atmosférica, do solo e da água, assim como congestionamento de vias públicas.

Considerando que há casos bem sucedidos e malsucedidos de desregulamentação do serviço de táxi, o DEE destacou a experiência holandesa, que buscou compatibilizar os benefícios da desregulamentação com os demais objetivos visados pela política urbana, ao incentivar a integração intermodal do serviço de táxi à rede de transporte coletivo. Além disso, foram fixadas tarifas máximas com a possibilidade de concessão de descontos, incrementando a competição em preços, ao mesmo tempo que garante a proteção do consumidor contra condutas abusivas. Por fim, o DEE conclui que, sob a ótica concorrencial e do consumidor, não há elementos econômicos que justifiquem a

proibição da atuação de novos agentes no mercado de transporte individual de passageiros.

Contribuição da SEAP

A Secretaria de Apoio Pericial do MPF elaborou o Parecer Técnico nº 299/2016–SEAP, de 10 de maio de 2016, que realizou uma análise complementar aos pareceres técnicos da SEAE e do CADE. A SEAP destacou que as principais falhas de mercado nos mercados de transporte individual de passageiros, as externalidades negativas (congestionamento e poluição atmosférica) e a assimetria de informações justificam a regulação do mercado de transporte individual de passageiros.

Ponderou, contudo, que o desenvolvimento de aplicativos voltados para o serviço de caronas pagas possibilitou a redução nos custos de transação e atenuou as assimetrias de informação entre os prestadores do serviço e os consumidores. O acesso antecipado a informações, como nome e avaliação do condutor, tipo e placa do carro, previsão de preços e roteiro da viagem, reduziu substancialmente as assimetrias de informação, trazendo segurança ao usuário.

O fortalecimento do serviço de caronas pagas, propiciado pelo avanço tecnológico, gerou o aumento da concorrência e a resistência dos taxistas em aceitar os novos concorrentes. A reação dos taxistas explica-se pela confortável situação desses prestadores, que atuam em condições de demanda muito superior à capacidade de oferta de serviços de táxi. A SEAP ilustrou o grave e persistente déficit de oferta de

serviços de táxi por meio de quadro comparativo entre a evolução da frota de táxi e o crescimento populacional nas capitais brasileiras, no período entre 2007 e 2015.

Das 27 capitais pesquisadas, em somente três (Vitória, Rio de Janeiro e Florianópolis), o crescimento da oferta de táxi foi maior do que o crescimento da demanda entre 2007 e 2015. Nas demais capitais, a oferta cresceu a taxas muito inferiores à demanda, com destaque para São Paulo, onde a população cresceu 9,47% no período, ao passo que a frota de táxi sofreu redução de 4,83%.

Embora especialistas em planejamento urbano considerem razoável existir, pelo menos, um táxi para cada 300 habitantes, somente três capitais brasileiras —Recife (com cerca de 264 táxis por habitante), Rio de Janeiro (com 196), e Belém (com 267)— observam essa proporção mínima. Além disso, em treze capitais a proporção táxi/população encontra-se abaixo da metade desse parâmetro.

A escassez de oferta acarretou, ainda, o surgimento do mercado paralelo de licenças de táxis. No Rio de Janeiro, por exemplo, alvarás chegam a custar R\$ 170 mil. Além da venda direta de alvarás, floresce o negócio de aluguel de licenças com pagamentos mensais ou diários. A restrição à liberação de novas licenças pelos gestores públicos pode estar associada: (a) a preocupações relativas à geração de externalidades negativas; ou (b) à influência política ou econômica do setor regulado sobre o poder público, configurando captura regulatória.

A SEAP avaliou, também, os impactos do crescimento do serviço de caronas pagas, a partir do ingresso do *Uber*, sobre o mercado de transporte individual de passageiros. Para os consumidores, o efeito imediato é o aumento da oferta e das opções disponíveis, associados à redução do tempo de espera. Descreve, também, ganhos ao consumidor sob o aspecto da segurança, devido à identificação do motorista ao solicitar a corrida e à ausência de transações em dinheiro.

Relativamente aos impactos sobre os prestadores de serviço de táxi, a tendência é a redução do número de corridas e a queda na lucratividade, em especial após a consolidação da oferta nas principais capitais brasileiras. A queda nos lucros no serviço de táxi acarreta a redução do preço das licenças e dos alvarás. Assim, os detentores de licenças e de alvarás experimentam queda na receita, enquanto os taxistas que não possuem alvará são beneficiados pela redução do preço do aluguel das licenças. Ao mesmo tempo, os taxistas, inclusive os que não detenham licenças, perdem receita devido à queda na demanda. Note-se que os taxistas sem licença podem arbitrar entre ofertar o serviço por meio de táxi ou do *Uber*. Outro efeito positivo nos serviços de táxi é a melhoria da qualidade dos serviços, decorrente da exposição dos taxistas à competição dos prestadores do serviço de caronas pagas.

A SEAP fez comentários sobre possíveis externalidades negativas, como o congestionamento das vias públicas, consequência da ampliação da frota vinculada à prestação do serviço de caronas pagas. O incremento do congestionamento depende da maneira como os usuários utilizem o serviço: se usam o serviço como substituto ao automóvel particular, os congestionamentos tendem a ser menores. De qualquer forma, os estudos que tratam do assunto são inconclusivos. Mesmo com o aumento do número



de veículos que prestam o serviço de caronas pagas, o uso do serviço de transporte de passageiros de maneira complementar ao transporte público poderá reduzir os congestionamentos.

Quanto às pressões por parte dos taxistas para que o *Uber* seja regulado pelo Poder Público da mesma maneira que o serviço de táxi, a SEAP sugere que a regulação aplicada no serviço de táxi seja atualizada para incorporar os avanços tecnológicos que reduziram as falhas de mercado, em especial as assimetrias de informação, no serviço de caronas pagas. A nova regulação não deve criar restrições à entrada do *Uber* no mercado de transporte individual de passageiros, principalmente porque a ampliação da oferta dos serviços e da concorrência gera um aumento de bem-estar para os consumidores.

Por fim, a SEAP enumera recomendações para a desregulamentação do mercado de transporte individual de passageiros: i) livre entrada de novos ofertantes, facultando a qualquer indivíduo devidamente qualificado o ingresso no mercado de transporte individual; ii) liberdade tarifária para os táxis, cujos preços devem ser fixados livremente pelo mercado; e III) estabelecimento de critérios de qualidade e segurança dos veículos.


Propostas finais

Diante do conjunto de informações trazido pelos documentos técnicos resumidos acima, esta 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal propõe a adoção das seguintes medidas para o aprimoramento da prestação de serviços no mercado de transporte individual de passageiros:

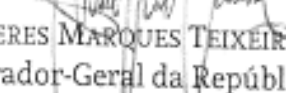
- (i) introdução, no art. 4º da Lei nº 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana), da definição relativa ao serviço de aluguel de veículos particulares, que vem a ser o serviço remunerado de transporte de passageiros pré-agendados, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas;
- (ii) a regulamentação do serviço de aluguel de veículos particulares deve incluir o registro do motorista e do veículo no órgão regulador, assim como a garantia de observância de requisitos mínimos de segurança e qualidade. A regulação não deve impor exigências, pecuniárias ou não, que impliquem barreiras à entrada de novos ofertantes. À prestação do serviço devem ser garantidas a livre entrada e saída de ofertantes e a liberdade de preços;
- (iii) desregulamentação do transporte público individual (art. 4º, inciso VIII da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012), com o estabelecimento de diretrizes, dadas por lei federal, visando a reduzir pressões político-corporativas exercidas sobre as administrações municipais por associações e grupos de pressão ligados aos prestadores de serviços de táxi, relativamente aos seguintes pontos:

- definição de critérios para o aumento gradativo do número de licenças, até se alcançar a livre entrada e saída de ofertantes do serviço de táxi, condição para que o transporte público individual seja prestado sob a égide da livre concorrência;
- determinação de que as administrações municipais se abstenham de proibir a concessão de descontos em relação às tarifas máximas, caso estas sejam adotadas pela autoridade reguladora municipal, abrindo espaço para que o preço do serviço de táxi seja estabelecido livremente pelo mercado;
- determinação para que órgão federal de pesquisa e planejamento realize estudos para o desenvolvimento de metodologias que orientem as administrações municipais na adoção de políticas urbanas que promovam a redução de externalidades negativas (congestionamentos, poluição atmosférica e sonora) e a integração entre o transporte público individual (serviço de táxi), o serviço de caronas pagas e o transporte público coletivo.

Brasília, 8 de agosto de 2016


CARLOS BRUNO FERREIRA DA SILVA
Procurador da República

Coordenador do Grupo de Trabalho de Tecnologias da Informação e da Comunicação


JOSÉ ELAERES MARQUES TEIXEIRA
Subprocurador-Geral da República

Coordenador da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal