

POLÍTICA, REFORMAS REGULATÓRIAS E CONCENTRAÇÃO NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE URBANO

Simaia do Socorro Sales das Mercês

Secretaria Executiva de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Pará

RESUMO

O trabalho trata da estrutura da oferta no mercado de transporte urbano por ônibus na Região Metropolitana de Belém e de sua relação com os contextos político e institucional. A constituição e a evolução da propriedade e do porte das empresas operadoras e a quantidade de passageiros transportados são analisadas *pari passu* às mudanças políticas ocorridas e às alterações empreendidas no quadro regulatório nacional e local. Semelhanças e especificidades são identificadas em relação ao caso brasileiro. Conclui-se que a diversidade de situações no país demanda ações político-administrativas efetivas, nos âmbitos federal e locais, com vistas a garantir que sejam cumpridas as disposições que objetivem a introduzir maior competitividade no setor, eventualmente inseridas no marco regulatório da delegação do serviço à iniciativa privada.

ABSTRACT

The paper approaches the pattern of urban transport supply by bus in the Metropolitan Region of Belém and its relationships in the political and institutional context. The constitution and evolution of the ownership and size of the operational companies and the number of passengers are assessed facing both the political changes taken place and the alterations occurred in the national and local directive frame. Similarities and specifics are identified regarding the Brazilian case. In conclusion, the variety of situations in the country demands effective political-administrative actions in both national and local levels towards assuring the compliance of the regulations for introducing more competitiveness in the area, inserted in the norms and regulations of the service delegation to the private sector.

1. INTRODUÇÃO

A estrutura da oferta nos mercados de transporte coletivo urbano e a regulamentação estatal no setor têm sido amplamente investigadas. Os estudos identificaram a concentração existente nesses mercados e as estratégias das operadoras no sentido de captura da regulamentação estatal. Por outro lado, no contexto da crise do *Welfare State*, reformas regulatórias têm sido empreendidas em diversas cidades. Tais reformas têm por finalidade, entre outras, inserir mecanismos de competitividade no setor.

No Brasil, identificaram-se a constituição e evolução de mercados locais e suas características diferenciadas em relação a outros países. A concentração observada é tida como resultado, basicamente, da regulamentação pública visando à organização e modernização do setor (Santos e Brasileiro, 1996: 299). A par disso e considerando: 1. a expansão da área de operação das empresas para além do mercado local e 2. que a regulamentação no nível local “não é mais capaz de lidar com o poder de um oligopólio que tem suporte na inserção em escala regional e nacional”, estudiosos apontam a necessidade de que sejam desenvolvidas e implementadas “políticas nacionais destinadas a sustentar e estimular a competitividade no setor, inibindo estratégias e ações oligopolísticas” (Santos e Brasileiro 1996: 299-300; Santos e Orrico Filho, 1996: 111).

Os estudos sobre o tema concluem também que no Brasil, em alguns casos, o Estado deixa de cumprir funções constitucionais, substituindo a intervenção “prestativa” pela “ordenativa” (Aragão e Marar, 1996: 135; Orrico Filho, Brasileiro e Fortes, 1996: 161).

Neste artigo identifica-se a especificidade da Região Metropolitana de Belém (RMB) no que concerne a um dos principais itens objeto de regulação: os mecanismos de entrada de

operadores no mercado. São analisadas a constituição e consolidação da atual estrutura de oferta do serviço de transporte coletivo urbano, tendo como pano de fundo as mudanças observadas no quadro político e institucional. Ao agregar informações ao conhecimento da diversidade do caso brasileiro, pretende-se contribuir para o entendimento da questão e para a percepção das perspectivas que se apresentam.

Enquanto avançam, nas duas últimas décadas, a teoria sobre e as normas para regulação e, em outras cidades, são realizadas experiências na forma de delegação do serviço, a característica de concentração observada na estrutura da oferta do transporte coletivo na RMB permanece inalterada, descumprindo-se, inclusive, o disposto legalmente. Isso é creditado, principalmente, às relações estabelecidas a partir da primeira metade da década de '70 entre os principais atores sociais envolvidos na provisão do serviço: o Estado local e os operadores privados.

A aliança entre esses atores, de acordo com Mercês (1998, 2004), sobrevive, impávida, às transformações sociais, econômicas, políticas e institucionais observadas desde então no país e na região e tem resultado, inclusive, em não implementação de transformações no sistema operacional de transporte, recorrentemente apontadas como necessárias à minimização de problemas observados no sistema consolidado, com graves consequências para a qualidade de vida dos habitantes na região (GEIPOT, 1978; EMTU/Bel, 1985; Pará/JICA, 1991; CTBel, 1999 e Pará/JICA, 2001).

2. A PROVISÃO DO TRANSPORTE POR ÔNIBUS NA RMB

A RMB situa-se no norte do Brasil e é formada por cinco municípios que se estendem sobre uma área de 1.800 km² (IBGE), com população estimada, em 2000, em torno de 1.780 mil pessoas (Pará/JICA, 2001). A região caracteriza-se, entre outros, pelos baixos rendimentos da população e por altas taxas de concentração da renda total. No ano antes referido, aproximadamente 65% da população e 67% das famílias auferiam renda familiar mensal entre 0 e 5 salários mínimos. O quartil mais pobre da população detinha menos de 10% do total da renda, enquanto o mais rico apropriava-se de mais de 55% desse total (Pará/JICA, Pesquisa origem/destino, 2000, dados tabulados pela autora).

Estima-se que sejam feitas diariamente na RMB em torno de 4 milhões de viagens, das quais 40% utilizando ônibus como modo principal. Entre as viagens motorizadas, esse modo é responsável por aproximadamente 60% do total. O transporte por ônibus é o modo mais importante de deslocamento da população que aufer as menores rendas (Tabela 1).

Tabela 1: RMB – Participação do modo ônibus no total de viagens por renda

<i>Renda familiar mensal (salário mínimo)</i>	<i>Viagens totais (%)</i>	<i>Viagens motorizadas (%)</i>
0 a 2	41	83
2 a 5	47	79
5 a 8	44	60
8 a 15	35	43
mais de 15	19	21

Fonte: Pará/JICA, Pesquisa origem/destino, dados tabulados pela autora

A gestão desse modo de transporte na RMB é de competência das administrações municipais e a operação é feita pela iniciativa privada, a maior parte mantendo exclusividade em extensas áreas da cidade.

A operação do transporte por ônibus na RMB, nos moldes atuais, foi gerida a partir dos primeiros anos de '70. Em meados da década anterior, o serviço era prestado por grande número de operadores, conforme observou Penteado:

[...] a concorrência entre as empresas que exploram o serviço de transporte de passageiros é muito grande e os veículos andam pela cidade em desabaladas carreiras, parando a qualquer sinal de um possível passageiro; [...] as inúmeras empresas (cerca de 200), que exploram tais serviços, dispondo às vezes, de um ou dois carros, percorrem itinerários equivalentes, servindo, pois, as mesmas ruas, nem sempre com a presteza, conforto e segurança necessárias (1968: 418).

Supõe-se, a partir de documentos oficiais e de depoimentos de envolvidos na prestação do serviço naquele momento, que o que Penteado denomina por “empresas” incluía, na verdade, uma maioria de pessoas físicas autorizadas pelo poder público a operar o transporte. Observa-se, ainda, o baixo nível de desenvolvimento econômico de grande parte dos autorizados, que, segundo as mesmas fontes, compartilhavam com parceiros a propriedade de poucos veículos.

A gestão do serviço era tratada pela Delegacia Estadual de Trânsito (DET), integrante do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará. A função de regulamentar e controlar as condições de prestação do serviço era exercida precariamente. Por outro lado, era efetivo o poder de delegar a operação das linhas em regime de concorrência.

A intervenção do poder público na transição para a década de 70 ocorre no sentido de induzir a constituição de empresas e de alterar as relações formais de concessão da prestação, passando a firmar contratos com os operadores.

Sem dúvida, o transporte coletivo operado por um grande número de proprietários de ônibus dificultava sobremaneira a ação do Estado, especialmente no controle da prestação do serviço. Por outro lado, o processo de constituição de empresas certamente favoreceria o estabelecimento de uma relação jurídica mais estável entre o poder público e os recém-empresários, o que proporcionaria maior segurança aos investimentos que se fizessem necessários ao aumento de capital [...].

As transformações na forma jurídica de concessão da prestação do serviço implementadas nos anos subsequentes contribuiriam também para o processo de acumulação de capital pelo segmento empresarial, o que teria influência preponderante no estabelecimento de relações mais imbricadas com os grupos dominantes politicamente e no aumento progressivo do poder desse segmento empresarial (Mercês, 1998: 116-8).

A configuração das empresas como entidade de fato não ocorreu de maneira simultânea em todas elas e se estendeu até 1980. As empresas constituíram-se inicialmente como entidades formais que funcionavam, na prática, como um agregado de proprietários, em torno de duzentos (JUCEPA/Prontuários das empresas, coleta e tabulação dos dados pela autora), os quais mantinham relativa autonomia no que concerne à propriedade de veículos e ao direito de operar linhas concedidas.

A partir dos últimos anos da década de '60 inicia-se um intenso e rápido processo de redução do número de envolvidos na operação do transporte urbano por ônibus em Belém, chegando-se ao final de 1974 com aproximadamente 60 envolvidos na prestação do serviço, dos quais aproximadamente a metade se retira do sistema até 1982, enquanto ingressa pouco mais de uma dezena. A maioria dos que ingressaram era parente de operadores já estabelecidos.

Em meados da década de '70, transformações econômicas, sociais, políticas e institucionais importantes começam a ser registradas no país e na RMB. Observa-se intensa mobilização dos movimentos sociais buscando a redemocratização do país e melhores condições de vida, incluindo o transporte nas áreas urbanas, e o início do processo de abertura política. Os problemas na esfera econômica levam à opção do governo por empreender mudanças na política nacional de transporte, que havia consolidado o padrão “automobilístico-rodoviário” (Braga e Agune, 1979). Com vistas a adequá-la aos objetivos da política energética, são estabelecidas, entre outros, diretrizes para o transporte coletivo urbano, criada a Empresa Brasileira de Transporte Urbano e instituída uma sistemática de planejamento (Fagnani, 1985), com repercussão na gestão local. Ao mesmo tempo, intensifica-se a ocupação da periferia da RMB, colocando-se ao poder público novas e consideráveis demandas relativas ao sistema de transporte coletivo.

Tudo isso configura a fase de formação da questão transporte coletivo na RMB (1966-1983), com a socialização do tema, que, adquirindo visibilidade, é inserido na agenda pública (Mercês, 1998). A gestão do transporte coletivo adquire maior complexidade.

Em 1983 assume o poder no Estado do Pará o candidato da oposição, eleito governador com o apoio dos movimentos sociais organizados e de parcela dissidente do partido de situação. Simultaneamente, a gestão do transporte por ônibus na RMB foi transferida do DETRAN/PA, órgão sucessor da DET, para a Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU/Bel), especificamente com esse fim no aparato administrativo estadual.

A instalação da EMTU/Bel, a princípio, indicava que poderia haver uma maior intervenção por parte do Estado na regulamentação e controle sobre a prestação do serviço de transporte coletivo na RMB. No entanto, e de forma aparentemente contraditória, em 17.02.83, poucos dias antes do início de funcionamento da empresa e de encerrar-se o mandato do Governador Alacid Nunes, são celebrados entre o DETRAN/PA e as empresas operadoras, novos contratos de concessão, com prazo de 10 anos, em substituição aos vigentes, contendo disposições absolutamente desfavoráveis à função regulamentadora do poder público, assegurando a exclusividade de operação e vedando a variação de itinerário pelo concedente que impusesse concorrência ruínosa às demais empresas (Mercês, 1998:).

Isso evidencia que, na fase de formação da questão transporte coletivo em Belém, além da concentração de operadores e do seu crescimento econômico, o segmento empresarial já havia desenvolvido poder político forte o suficiente para influir sobre as ações do Estado local, conforme apontado por Mercês (1998).

O atendimento às necessidades de transporte, que cresce enormemente com a expansão da periferia habitada, passa a ser feito através de Ordens de Serviço emitidas pelo órgão gestor, mesmo depois de denunciados os contratos de concessão firmados em 1983.

Nos últimos anos da década de '80, são empreendidas mudanças no marco legal regulador do serviço de transporte urbano. Atendendo a essas disposições, em 1991, a gestão é transferida do Governo do Estado às Prefeituras Municipais e extingue-se a EMTU/Bel. A gestão do sistema metropolitano, contudo, por força de convênio entre os municípios, fica a cargo do município de Belém, onde é criada a Companhia de Transporte do Município – CTBel. No final de 1991 são institucionalizados o regulamento de transportes e o código disciplinar, sem que mudanças importantes lhes sejam conseqüentes, uma vez que esses instrumentos são precariamente obedecidos. A delegação da operação continua sendo feita através de Ordens de Serviço. A novidade nos primeiros anos da década de '90 é a criação de linhas operadas em consórcio.

Inicia-se em 1997, no município de Belém, o período de oito anos de gestão da Frente Belém Popular, eleita com um programa que previa, entre outros, transformações radicais no sistema de transporte coletivo, inclusive a “quebra de monopólios”, antigas reivindicações sociais. Estas foram feitas sem que se alterasse a estrutura do mercado, conforme visto adiante neste trabalho. Aumenta bastante o número de linhas com operação consorciada, por mais de uma empresa. A operação de todas as linhas no período foi concedida às empresas privadas através de Ordens de Serviço.

3. A DELEGAÇÃO DA OPERAÇÃO DO TRANSPORTE URBANO POR ÔNIBUS

De forma geral, na RMB, a partir do início da década de '70, o serviço de transporte por ônibus é concedido com base em negociação entre o Estado e as empresas que prestam o serviço, sem qualquer processo de concorrência pública (Mercês, 1998, 2004).

A única tentativa de licitar a delegação da operação do serviço data de 1992. Cumprindo o disposto no estatuto legal, a CTBel lança edital de concorrência para operação de uma linha, mas estabeleceu regras ao certame que foram questionadas pelas empresas interessadas, o que resultou no seu cancelamento.

Nenhum outro processo jamais foi iniciado, mesmo depois da outorga do novo direito concessionário nacional (Brasil, 1988, 1993, 1995a e 1995b), que instituiu uma radical transformação na filosofia de concessão de serviços públicos no país e tem como cerne a licitação (Aragão, 1996: 176), bem como da instituição de limites à expansão da participação de empresas ou consórcios na operação do sistema local de transporte (Belém, 1990).

Conforme se depreende da “quebra do monopólio de Icoaraci”, analisada por Mercês,

as normas legais são usadas para intimidar os empresários, mas, a partir do momento em que há uma negociação, as mesmas são esquecidas, como prova a persistência até hoje da forma de criação e alteração das linhas do sistema, que são feitas através de ordens de serviço expedidas pela CTBel, sem qualquer embaraço devido à exigência constitucional de licitação pública (Mercês, 2005: 217).

O arranjo que tem sido observado, a partir do início dos anos 70, na delegação do serviço de transporte urbano em Belém mostra que, nos momentos em que o domínio do mercado pelas empresas operadoras é ameaçado, as mesmas agem como um oligopólio e seguindo os ensinamentos de Tancredi, sobrinho do Príncipe de Salina, para quem, em determinados momentos, "se quisermos que tudo continue como está, é preciso que tudo mude".

4. ESTRUTURA DA OFERTA NO MERCADO DE TRANSPORTE URBANO POR ÔNIBUS NA RMB

Em torno de 70% da estrutura de oferta existente no mercado de transporte por ônibus da RMB foi constituído há mais de trinta anos (Quadro 1). Esse percentual é elevado a 93% ao considerar-se a propriedade das empresas criadas posteriormente. A análise da propriedade dessas empresas mostra que a Transurb e a São José resultaram de dissidência de sócios da São Luís e da Transbel Rio, respectivamente; e a Marituba, a Belém Rio, a Bragantina e a Pinheiro são constituídas pelos proprietários da Perpétuo Socorro, da Belém Lisboa, Icoaraciense e da Aero Club, respectivamente.

Quadro 1: RMB – Ingresso de empresas de transporte por ônibus

<i>Empresa</i>	<i>1966-1976</i>	<i>1977-1983</i>	<i>1983-1990</i>	<i>1991-1996</i>	<i>1997-2003</i>
Automotora	✓				
Aero Club	✓				
Alcindo Cacela	✓				
Arsenal	✓				
Beira Alta	✓				
Belém Lisboa	✓				
Dom Manoel	✓				
Esperança	✓				
Forte	✓				
Guajará	✓				
Icoaraciense	✓				
Izabelense	✓				
Monte Cristo	✓				
Nova Marambaia	✓				
Perpétuo Socorro	✓				
Rio Guamá	✓				
São Luís	✓				
Transbcampos	✓				
Transbel Rio	✓				
Transpará	✓				
Transurb		✓			
Rodomar		✓			
Marituba			✓		
Belém Rio					✓
Bragantina					✓
Pinheiro					✓
São José					✓
Michele					✓
Nossa Senhora do Carmo					✓

Fonte: JUCEPA/Prontuários das empresas, coleta e tabulação dos dados pela autora.

Quase a totalidade das empresas é de propriedade dos sócios remanescentes ao período de formação da questão transporte coletivo na RMB ou de seus familiares, o que indica que a atividade é satisfatória do ponto de vista de rentabilidade. Outro indicativo disso é o fato de que apenas duas empresas que ingressaram no setor deixaram de operar o serviço. A Automotora e a Rodomar retiraram-se da atividade, ainda na fase de formação da questão.

As empresas que não tem ligação com as tradicionalmente operadoras do transporte coletivo em Belém, Nossa Senhora do Carmo e Expresso Michele, passaram a prestar o serviço em

conjunturas especiais. A Expresso Michele começou a explorar a linha Belém-Mosqueiro porque a forma de operação exigida pela PMB não era rentável e nenhuma das empresas tradicionais interessou-se. A concessão feita à Nossa Senhora do Carmo parece resultar do jogo de novos interesses políticos envolvendo o setor. A entrada dessas empresas no sistema de transporte urbano da RMB, contudo, não significa rompimento completo com a lógica vigente desde os anos '70, sendo contestada ainda hoje em litígio judicial, permanecendo as novas operadoras sem filiação ao sindicato das empresas.

Esse quadro confirma as observações de outros estudiosos que, tomando por base o caso da Região Metropolitana de Recife, inferem que no país

o mercado local de ônibus é fechado e que a dificuldade imposta à entrada de novos operadores é grande. De fato, a regulamentação do ônibus urbano no Brasil geralmente exige que a delegação de novos serviços ou expansões seja feita aos atuais operadores. A busca de novos operadores para novos serviços, através de licitação, só ocorre quando os atuais operadores não estão interessados em operá-los (Santos e Brasileiro; 1996: 291-300).

Na RMB, contudo, conforme visto antes, não é a regulamentação da delegação do serviço que impede a entrada de novos operadores. O que ocorre é que a delegação é feita sem que se cumpram quaisquer normas estabelecidas, sendo determinada pelo controle que exercem os operadores sobre o poder público, os quais funcionam nesses momentos como um cartel. Esse cartel tem lugar no sindicato das empresas (SETRANS/Bel), intermediário nas negociações com o poder público.

Além da defesa dos interesses da categoria como um todo, o SETRANS/Bel tem papel preponderante no encaminhamento dos conflitos entre os empresários, como por exemplo, aqueles que envolvem a frota de cada empresa. O interesse em relação à questão se estabelece porque a disponibilidade de veículos representa a possibilidade concreta de aumento da oferta de transporte por uma empresa. Esse aumento pode ocorrer mediante a ampliação da área explorada ou em decorrência da disputa por passageiros nos corredores principais.

Elemento importante na correlação de forças internas ao setor, a frota das empresas tem sido estabelecida pelo poder público de acordo com o definido previamente pelo SETRANS/Bel. O papel do sindicato na definição dos limites de crescimento de cada empresa chegou a ser institucionalizado nos contratos de concessão (Contratos de Concessão do Serviço de Transporte Público por Ônibus, 1983).

Credita-se ainda ao controle mútuo empreendido pelas empresas a inexistência de alterações significativas na participação de cada uma no total da frota do sistema, embora não haja uniformidade na variação de suas frotas (Quadro 2). Destaca-se a Nova Marambaia que, de 1990 a 1996, cresceu mais do que a frota total da RMB e, de 1996 a 2004, tem redução no número de veículos. Essa redução provavelmente tem relação com a venda de linhas para a Belém Lisboa que, no mesmo período, apresenta taxa de crescimento bem maior do que a frota metropolitana. As empresas Aero Club e São Luiz têm a frota reduzida por conta das cisões que resultaram na criação das empresas Pinheiro e São José, respectivamente.

Quadro 2: RMB – Empresas de transporte por ônibus e frota

<i>Empresa</i>	1978	%	1990	%	1990/ 1978	1996	%	1996/ 1990	2004	%	2004/ 1996
Aero Club	18	2,5	26	2,2	1,4	39	2,4	1,5	27	1,5	0,7
Alcindo Cacela	20	2,7	26	2,2	1,3	27	1,6	1,0	27	1,5	1,0
Arsenal	20	2,7	24	2,0	1,2	36	2,2	1,5	40	2,2	1,1
Beira Alta	-	-	...	-	-	15	0,9	-	15	0,8	1,0
Belém Lisboa	51	7,0	44	3,7	0,9	56	3,4	1,3	94	5,1	1,7
Belém Rio	-	-	-	-	-	-	-	-	73	3,9	-
Bragantina	-	-	-	-	-	-	-	-	12	0,6	-
Dom Manoel	32	4,4	56	4,7	1,8	85	5,2	1,5	105	5,6	1,2
Esperança	52	7,1	60	5,1	1,2	63	3,8	1,1	49	2,6	0,8
Forte	80	10,9	196	16,6	2,5	261	15,9	1,3	287	15,4	1,1
Guajará	46	6,3	59	5,0	1,3	87	5,3	1,5	95	5,1	1,1
Icoaraciense	57	7,8	94	8,0	1,6	123	7,5	1,3	144	7,7	1,2
Izabelense	-	-	...	-	-	-	-	-	29	1,6	-
Marituba	-	-	127	10,8	-	195	11,9	1,5	195	10,5	1,0
Michele	-	-	-	-	-	-	-	-	16	0,9	-
Monte Cristo	62	8,5	70	5,9	1,1	77	4,7	1,1	87	4,7	1,1
Nsa. Sra do Carmo	-	-	-	-	-	-	-	-	12	0,6	-
Nova Marambaia	60	8,2	104	8,8	1,7	180	11,0	1,7	127	6,8	0,7
Perpétuo Socorro	72	9,8	100	8,5	1,4	150	9,1	1,5	151	8,1	1,0
Pinheiro	-	-	-	-	-	-	-	-	13	0,7	-
Rio Guamá	27	3,7	38	3,2	1,4	57	3,5	1,5	63	3,4	1,1
São José	-	-	-	-	-	-	-	-	14	0,8	-
São Luís	31	4,2	38	3,2	1,2	56	3,4	1,5	42	2,3	0,8
Transbcampos	28	3,8	30	2,5	1,1	35	2,1	1,2	41	2,2	1,2
Transbel Rio	61	8,3	41	3,5	0,7	41	2,5	1,0	41	2,2	1,0
Transpará	15	2,0	20	1,7	1,3	22	1,3	1,1	18	1,0	0,8
Automotora	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Rodomar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transurb	-	-	28	2,4	-	37	2,3	1,3	43	2,3	1,2
<i>Total</i>	732	100,0	1.181	100,0	1,6	1.642	100,0	1,4	1.860	100,0	1,1

Fonte: GEIPOT, 1980; Pará/JICA, 1991; Belém, 1997; CTBel, jan/2004

Em decorrência da participação das operadoras no total da frota da RMB não apresentar alteração significativa, interpreta-se que na região as forças internas de competição têm sido controladas, em contraposição ao apontado por Santos e Brasileiro, que assinalam que

taxas diferenciadas de expansão da frota dos operadores estabelecidos indicam que existem forças internas de competição (essencialmente uma competição pelo direito de aumentar a parte da rede operada por cada empresa: cf. Orrico F^o, 1996) moldando continuamente a estrutura do setor (1996: 295).

Considerando-se a propriedade das empresas que operam o serviço de transporte urbano por ônibus na RMB, alguns grupos podem ser identificados (Quadro 3).

Quadro 3: RMB – Grupos de empresas de transporte por ônibus, segundo a propriedade

Nº	Famílias / Sócio comum	1983	1990	1996	2004
1	Cunha Barata	Perp. Socorro Transpará -	Perp. Socorro Transpará Marituba	Perp. Socorro Transpará Marituba	Perp. Socorro Marituba -
2	Gomes	- -	- -	Forte Transurb	Forte Transurb
3	Tamanqueira / Edilson B. de Oliveira Júnior / Jacob Barata	- - -	- - -	Arsenal Belém Lisboa -	Arsenal Belém Lisboa Belém Rio
4	Almeida / Peixoto	Guajará Rio Guamá	Guajará Rio Guamá	Guajará Rio Guamá	Guajará Rio Guamá
5	Viana	Icoaraciense Transurb	Icoaraciense Transurb	- -	Icoaraciense Bragantina
6	Gouveia	Transbel Rio Esperança	Transbel Rio Esperança	Transbel Rio Esperança	Transbel Rio Esperança
7	Hernani da Costa Conceição	-	-	-	Beira Alta Izabelense
8	Silva	-	-	-	São Luís São José
9	Santos Azevedo	-	-	-	Aero Club Pinheiro

Fonte: JUCEPA/Prontuários das empresas, coleta e tabulação dos dados pela autora em jan/04

Nota: Nos anos 1983, 1990 e 1996 a empresa Izabelense operava transporte interurbano e a Beira Alta, urbano na ilha de Mosqueiro.

Os grupos 1 a 5 são os de maior porte e, não por coincidência, também os mais influentes politicamente. Esses grupos em conjunto detêm mais de 60% da frota de ônibus disponível no sistema convencional de transporte coletivo urbano da RMB, sendo que somente os três primeiros grupos detêm quase 50%. O restante está concentrado principalmente em duas empresas. A família Cunha Barata, mesmo depois de ter vendido a Transpará, permanece com a maior frota da RMB. A família Tamanqueira cresce consideravelmente ao associar-se a Oliveira Jr. e Jacob Barata, adquirir a empresa Belém Lisboa e posteriormente a concessão de linhas em áreas antes exploradas pela Nova Marambaia (Quadro 4).

Quadro 4: RMB – Grupos/empresas de transporte por ônibus e frota, segundo a propriedade

Grupo/Empresa	1990		1996		1996/1990	2004			2004/1996
	Frota	%	Frota	%		Frota	%	%	
1	247	20,9	367	22,6	1,49	346	19,4	18,6	0,94
2	196	16,6	298	18,3	1,52	330	18,5	17,7	1,11
3	24	3,7	92	5,7	2,09	207	11,6	11,1	2,25
4	97	8,2	144	8,9	1,48	158	8,8	8,5	1,10
5	122	10,3	123	7,6	1,01	156	8,7	8,4	1,27
N. Marambaia	104	8,8	180	11,1	1,73	127	7,1	6,8	0,71
Dom Manoel	56	4,7	85	5,2	1,52	105	5,9	5,6	1,24
6	101	8,6	104	6,4	1,03	90	5,0	4,8	0,87
Monte Cristo	70	5,9	77	4,7	1,10	87	4,9	4,7	1,13
8	38	3,2	56	3,4	1,47	56	3,1	3,0	1,00
Transbcampos	30	2,5	35	2,2	1,17	41	2,3	2,2	1,17
9	26	2,2	39	2,4	1,50	40	2,2	2,2	1,03
Alcindo Cacula	26	2,2	27	1,7	1,04	27	1,5	1,5	0,69
Transpará	-	-	-	-	-	18	1,0	1,0	0,67
Belém Lisboa	44	2,0	-	-	-	-	-	-	-
<i>Sub-total</i>	<i>1.181</i>	<i>100,0</i>	<i>1.627</i>	<i>100,0</i>	<i>1,38</i>	<i>1.788</i>	<i>100,0</i>	<i>96,1</i>	<i>1,10</i>
7	-	-	-	-	-	44	-	2,4	-
Michele	-	-	-	-	-	16	-	0,9	-
N. Sra. Carmo	-	-	-	-	-	12	-	0,6	-
<i>Total</i>	<i>1.181</i>	<i>100</i>	<i>1.627</i>	<i>100</i>	<i>1,38</i>	<i>1.860</i>	<i>-</i>	<i>100,0</i>	<i>1,14</i>

Fonte: Pará/JICA, 1991; Belém, 1997; CTBel, jan/2004

Importa lembrar que o tamanho da frota de cada empresa/grupo de empresas tem um peso restritivo considerável na liberdade de ação do poder público em relação ao sistema estabelecido. Assim, a estrutura da oferta no principal mercado de transporte coletivo da cidade contribui para conferir maior poder aos empresários na definição de políticas públicas no setor.

A participação de cada operadora no total de passageiros transportados não mantém relação com a frota, estando possivelmente relacionada à dinâmica urbana e, talvez, às distorções decorrentes do sistema operacional (Quadro 5).

Quadro 5: RMB – Empresas de transporte por ônibus e passageiros transportados por dia, 1990 e 2000

<i>Empresa</i>	<i>1990</i>	<i>%</i>	<i>2000</i>	<i>%</i>	<i>2000/1990</i>
Aero Club	25.192	2,08	32.435	2,44	29
Alcindo Cacela	28.987	2,39	21.129	1,59	(27)
Arsenal	30.160	2,48	31.545	2,38	5
Beira Alta	-	-	4.541	0,34	-
Belém Lisboa	42.393	3,49	125.173	9,43	195
Dom Manoel	51.756	4,26	79.020	5,95	53
Esperança	55.248	4,55	33.261	2,50	(40)
Forte	205.451	16,92	197.128	14,84	(4)
Guajará	73.485	6,05	80.731	6,08	10
Icoaraciense/Bragantina	84.240	6,94	126.094	9,49	50
Izabelense	-	-	-	-	-
Marituba	108.236	8,92	123.216	9,28	14
Michele	-	-	3.500	0,26	-
Monte Cristo	71.267	5,87	52.631	3,96	(26)
N. Sra. do Carmo	-	-	9.500	0,72	-
Nova Marambaia	109.145	8,99	77.867	5,86	(29)
Perp. Socorro	118.525	9,76	111.569	8,40	(6)
Rio Guamá	46.678	3,84	44.856	3,38	(4)
São Luiz	51.523	4,24	55.530	4,18	8
Transbcampos	31.286	2,58	40.674	3,06	30
Transbel Rio	38.860	3,20	29.166	2,20	(25)
Transpará	19.195	1,58	12.011	0,90	(37)
Transurb	22.385	1,84	36.511	2,75	63
Total	1.214.012	100,00	1.328.088	100,00	9

Fonte: Pará/JICA, 1991; Pará/JICA, 2001

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise histórica da estrutura da oferta no mercado de transporte por ônibus em Belém, em linhas gerais e com alguma defasagem temporal, confirma as conclusões a que chegaram estudiosos do assunto tendo outras cidades brasileiras como objeto empírico. Da mesma forma, o processo de concentração do mercado de ônibus urbano na RMB segue, em termos gerais, a evolução observada no país, na qual os autores enfatizam o impacto de políticas públicas locais e de forças endógenas de concentração em diversos períodos (Orrico Filho *et al*; 1996 in Santos e Brasileiro, 1996: 292-294).

Em Belém, as reformas legais empreendidas a partir de meados da década de '80 não tiveram, em nenhum momento, repercussão na forma de delegação do serviço, por consequência, nenhum impacto na estrutura do mercado que se mantém fechado à competitividade. Isso resulta da forte aliança existente entre o Estado local e as empresas operadoras, identificada por Mercês (1998, 2004), que permite que, quando o controle da regulamentação situa-se fora do âmbito de influência das empresas operadoras, seu poder se manifeste, com a conivência do Estado local, no sumário descumprimento das normas estabelecidas, inclusive constitucionais.

Assim, a característica de concentração observada nos mercados de transporte urbano no Brasil deve-se ao assinalado por Santos e Brasileiro (1996: 299), mas, também, e não em caráter secundário, à aliança política existente entre essa categoria e o Estado no nível local,

conclusão inferida também em outros estudos. Esses estudos, contudo, não explicitam a consequência lógica de que, ao lado de regulamentação nacional com o fim de abrir os mercados à competitividade, é necessário que se busquem meios para minimizar o poder de captura do Estado local pela categoria empresarial, como forma de tornar efetiva a regulamentação instituída.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aragão, J. (1996) O novo direito concessionário nacional: e agora, ônibus brasileiro? In: Orrico Filho, R. D. *Ônibus urbano. Regulamentação e mercados*. Brasília: LGE.
- Aragão, J.; Marar, J. R. (1996) Transporte público: um serviço público ou uma atividade econômica policiada pelo Estado? O caso de quatro cidades brasileiras. In: Orrico Filho, R. D. *Ônibus urbano. Regulamentação e mercados*. Brasília: LGE.
- Belém. Constituição (1990). *Lei Orgânica do Município de Belém*. Belém, PA: Câmara de Vereadores.
- Braga, J. C.; Agune, A. C. (1979) *Os transportes na política econômica 1956/79*. São Paulo: FUNDAP.
- Brasil. Lei nº 9.074/95. (1995a) Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 jul. 1995
- _____. Lei nº 8.987/95. (1995b) Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 fev. 1995
- _____. Lei nº 8.666/93. (1993) Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 1993
- _____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988
- CTBel – Companhia de Transporte do Município de Belém (1999) Projeto de reorganização do sistema de transporte coletivo de Belém. *Carta consulta ao BNDES*. Belém: CTBel
- EMTU/Bel – Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belém. (1985) *RTC – Estudo de Racionalização do Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Belém*, Belém: EMTU/Bel
- Fagnani, E. (1985) *Pobres viajantes. Estado e transporte coletivo. Brasil – Grande São Paulo. 1964/84*. Dissertação (Mestrado). Departamento de Ciências Políticas / Instituto de Filosofia e Ciências Humanas / Universidade Estadual de Campinas. Campinas
- GEIPOT – Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes. (1980) *Estudo de Transportes Coletivos (TRANSCOL)*. Brasília: GEIPOT
- JUCEPA – Junta Comercial do Estado do Pará. Prontuários das empresas operadoras de transporte por ônibus na RMB.
- Mercês, S. (2004) *Transporte coletivo em Belém: mudança e continuidade*. Tese (Doutorado) – FAU/USP. São Paulo.
- _____. (1998) *Transporte urbano por ônibus na Área Metropolitana de Belém (1966-1983): a formação da questão*. Dissertação (Mestrado) – FAU/USP. São Paulo.
- Orrico Filho, R. D. (1996) Concurrence et Productivité dans un marche de transport collectif urbain réglementé. Le cas du Brésil. *Paper apresentado no CODATU VII*, New Delhi, Fevereiro, 1996
- Orrico Filho, R. D.; Brasileiro, A.; Fortes, J. A. A. S. (1996) Produtividade e competitividade na regulamentação do transporte urbano: nove casos brasileiros. Orrico Filho, R. D. et al. *Ônibus urbano. Regulamentação e mercados*. Brasília: LGE.
- Pará. Governo do Estado; JICA – Agência de Cooperação Internacional do Japão. (2001) *Plano Diretor de Transporte Urbano da Região Metropolitana de Belém. Relatório Final*. Belém: COHAB/PA
- _____. (1983) Termo de Contrato de Concessão do Serviço de Transporte Público por Ônibus.
- _____. Governo do Estado; JICA – Agência de Cooperação Internacional do Japão. (1991) *Plano Diretor de Transporte Urbano da Região Metropolitana de Belém. Relatório Final*. Belém: COHAB/PA
- Penteado, A. (1968) *Belém - Estudo de Geografia Urbana*. São Paulo, 1966. Tese (Livre-Docência) - Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras/USP. Belém: UFPa.
- Santos, E.; Brasileiro, A. (1996) Concentração em mercados de ônibus urbano no Brasil: uma análise empírica. Orrico Filho, R. D. et al. *Ônibus urbano. Regulamentação e mercados*. Brasília: LGE.
- Santos, E.; Orrico Filho, R. D. (1996) O mercado de transporte público urbano por ônibus: que contestabilidade? Orrico Filho, R. D. et al. *Ônibus urbano. Regulamentação e mercados*. Brasília: LGE.
- TJE - Tribunal de Justiça do Estado do Pará. (1991) Ação judicial iniciada pela empresa Manauara em 26.04.91.