



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE ECONOMIA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

SAULO CORREIA SOBRAL NOGUEIRA MENDES

**TARIFAS DE ÔNIBUS NA RMS: O CUSTO SOBRE AS FAMÍLIAS MENOS
ABASTADAS**

SALVADOR
2014

SAULO CORREIA SOBRAL NOGUEIRA MENDES

**TARIFAS DE ÔNIBUS NA RMS: O CUSTO SOBRE AS FAMÍLIAS MENOS
ABASTADAS**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Ciências Econômicas.

Área de concentração: Teoria microeconômica

Orientador: Prof. Dr. Raymundo José Garrido

**SALVADOR
2014**

Ficha catalográfica elaborada por Vânia Cristina Magalhães CRB 5- 960

Mendes, Saulo Correia Sobral Nogueira

M 538 Tarifas de ônibus na RMS: o custo sobre as famílias menos abastadas./Saulo Correia Sobral Nogueira. – Salvador, 2014.
52 f. Il.; graf.; tab.; mapa.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) – Faculdade de Economia, Universidade Federal da Bahia, 2014.

Orientador: Prof. Dr. Raymundo José Garrido.

1. Transporte público. 2. Renda. I. Garrido, Raimundo José. II. Título. III. Universidade Federal da Bahia.

CDD – 339.21

SAULO CORREIA SOBRAL NOGUEIRA MENDES

TARIFAS DE ÔNIBUS NA RMS: O CUSTO SOBRE AS FAMÍLIAS MENOS ABASTADAS

Trabalho de conclusão de curso apresentada ao curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada em 01 de agosto 2014

Banca Examinadora

Orientador:

Prof. Raymundo José Garrido
Faculdade de Economia da UFBA

Prof. Dr. José Carrera Fernandez
da Faculdade de Economia da UFBA

Prof. Dr. Henrique Thomé da Costa Mata
da Faculdade de Economia da UFBA

*Dedico este trabalho a Thiago
Barbosa Benevides.*

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Garrido pela orientação, ajuda metodológica e disponibilidade de atenção necessária para a conclusão do trabalho até altas horas da madrugada.

Aos membros da banca, Prof. José Carrera e Prof. Henrique Thomé por terem aceitado o convite para fazer parte da banca e pela oportunidade de ouvir suas críticas e aprender com elas.

A minha mãe, Solange, minha tia, Selma, e a minha noiva, Karina, por todo apoio e estímulo que me deram durante todo o curso.

Aos colegas e amigos do curso de economia que conviveram comigo a maior parte dos anos de graduação: Francisco Luis, Patrick Rodrigues, Diogo Tavares, Thiago Passos, Caio Ribeiro, Bernardo Cabral, Eglá Ray, Vinícius Lins e Thiago Benevides.

O segredo da Verdade é o seguinte: não existem fatos, só existem histórias.

João Ubaldo Ribeiro

RESUMO

Esta monografia analisa as dificuldades geradas pelo custo das tarifas de ônibus sobre o orçamento das famílias que utilizam o sistema de transporte rodoviário público na Região Metropolitana de Salvador (RMS). O fato de o setor de ônibus públicos ser operacionalmente precário cria efeitos de exclusão sobre a população de baixa renda da sociedade. O primeiro capítulo introduz a discussão do atraso dos transportes públicos de massa no Brasil, detalhando a RMS como objeto de estudo. Posteriormente, no capítulo seguinte, são avaliados os entraves sociais criados pelo custo das tarifas de ônibus sobre as famílias de baixa renda no Brasil. No terceiro capítulo são discutidos conceitos de microeconomia de interesse para o trabalho tais como elasticidades, renda e preço, e efeitos, renda, preço e substituição. Em seguida, analisam-se os efeitos renda e preço entre os anos 2000 e 2010, e o peso dos transportes sobre as classes “D” e “E”, na RMS, representando até 25% do total de suas rendas. O quinto capítulo discute a necessidade de planejamento intermunicipal entre as cidades componentes da RMS e da atual estrutura de gratuidades do sistema de ônibus públicos da região. No último capítulo são apresentadas as conclusões, ressaltando a necessidade de criação de uma agenda de políticas públicas para o transporte coletivo da RMS, especialmente no que diz respeito a um sistema tarifário que possa ser agasalhado na limitada renda das famílias que mais dependem deste serviço público.

Palavras-chave: Ônibus públicos. RMS. Famílias de baixa renda. Agenda de políticas públicas.

ABSTRACT

This monograph examines the difficulties generated by the cost of bus fares on the budget of the families who use the public bus transportation system in the metropolitan area of Salvador (RMS). The fact that the sector of public buses is operationally precarious creates exclusionary effects on low-income population of society. The first chapter introduces the discussion of the delay of public mass transportation in Brazil, detailing the RMS as an object of study. Subsequently, in the next chapter, the social barriers created by the cost of bus fares on low-income families in Brazil, is the subject addressed. In the third chapter are discussed the concepts of microeconomics of interest for this work, such as elasticity, income and price, and effects, income, price and substitution. Then, it is analyzed the income and price effects between 2000 and 2010, and the weight of transport on the "D" and Class "E" on RMS, representing up to 25% of their incomes. The fifth chapter discusses the need for inter cities planning between the components cities of the RMS and the current structure of gratuities of the public bus system in the region. The last chapter presents the conclusions, emphasizing the need to create a public policy agenda for public transport of RMS, especially in regards to a tariff system that can be wrapped in limited income families who depend more on this public service .

Keywords: Public buses. RMS. Low-income families. The public policy agenda.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	ANTECEDENTES	14
3	REFERENCIAL TEÓRICO	17
3.1	O CONCEITO DE DEMANDA A PARTIR DA VISÃO NEOCLÁSSICA	17
3.2	O CONCEITO DE ELASTICIDADE PREÇO E ELASTICIDADE RENDA	20
4	A RELAÇÃO CUSTO DE TRANSPORTES PÚBLICOS SOBRE ORÇAMENTO FAMILIAR NA RMS	24
4.1	RMS: FORMAÇÃO E CONFIGURAÇÃO TERRITORIAL COMO METRÓPOLE O PESO DOS TRANSPORTES SOBRE O ORÇAMENTO DAS FAMÍLIAS DA	24
4.2	RMS	32
4.3	ELASTICIDADES PREÇO: CASO PRÁTICO SALVADOR	36
5	POSSIBILIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	41
5.1	ESTRUTURAÇÕES DE UMA POLÍTICA INTERMUNICIPAL PARA R	42
5.2	ANÁLISE SOBRE O DIREITO DAS GRATUIDADES	45
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
	REFERÊNCIAS	52

1 INTRODUÇÃO

O primeiro exemplo de um veículo de transporte de massa urbano no mundo foi criado em 1826 em Nantes, na França, quando o empreendedor Satanislav Braudy decidiu estabelecer um transporte de pessoas entre o centro da cidade e as instalações de banhos públicos de uma propriedade privada em Richebourg nos arredores da cidade. Esse foi o primeiro exemplo de ônibus, estruturado por bancos de madeira e puxados por animais.

Uma novidade para época, transportar passageiros demonstrou ser tão economicamente interessante que o Sr. Braudy abandonou o negócio dos banhos coletivos e passou a dedicar-se exclusivamente ao setor de transportes. Assim, em 1828 ele fundou em Paris, com outros sócios, a *Entreprise Générale des Omnibus*. Quase na mesma época, em 1830, na Inglaterra, foi criada uma longa carruagem a vapor, provavelmente o primeiro exemplo de ônibus motorizado, então uma novidade que era a transição do transporte coletivo, da tração por animais para o transporte sobre trilhos.

O serviço de ônibus produziu repercussões na sociedade e na urbanização. Socialmente, o serviço colocava pessoas em uma proximidade física sem precedentes, quase uma intimidade, espremidos uns contra os outros em um espaço limitado, criando para cada pessoa uma situação de desconforto pela dificuldade de mover o corpo, e, ao mesmo tempo, de conforto pela facilidade de se transportar em pouco tempo de um ponto a outro da cidade. O crescimento dos centros urbanos e o adensamento demográfico das cidades industriais foram demonstrando, pouco a pouco, que o sistema de transporte de massa baseado nos ônibus públicos apresentava sinais de insuficiência, dando espaço a que se passasse a conceber novos modelos de transportes de massas tais como o metrô, que, em Londres, viria a colocar em funcionamento a sua primeira linha já em janeiro de 1863.

Em meados do século XIX a necessidade de transportar os trabalhadores do subúrbio londrino para as fábricas no centro impulsionaram a associação de empresas privadas *Great Western Railway* para a constituição de fundos monetários imprescindíveis ao provisãoamento de recursos para a cobertura dos custos de instalação. A primeira linha do metrô de Londres, ligando as estações de *Hammersmith e CityLine*, tinha uma capacidade de transportar 26 mil pessoas por dia, algo absolutamente inédito para a época.

Quase dois séculos após a iniciativa do Sr. Stanislav Braudy na pequena Nantes de 1826, 167,8 milhões de brasileiros utilizam como principal opção de transporte de massa o sistema rodoviário de ônibus urbano (IBGE, 2010). O modelo que se tornou limitado para atender à necessidade do fluxo de pessoas nas grandes cidades da Europa no século XIX ainda é o principal meio de locomoção em capitais com mais de um milhão de pessoas no Brasil como é o caso de Salvador.

Como se não bastasse a limitação ao modelo rodoviário de transporte de massa nos grandes centros urbanos do Brasil, percebe-se, na maior parte das grandes cidades, a falta de uma organização bem estruturada das políticas públicas para o setor de transportes, causando toda a sorte de dificuldades para as pessoas, mediante a cobrança de tarifas com as quais a renda de muitas famílias não pode arcar, sem contar que as linhas de transportes coletivos quase sempre funcionam com sinais de precariedade, pelo desgaste da frota, pela insuficiência da oferta, pela falta de cumprimento dos horários das linhas, entre outros. Essa desorganização do setor nas grandes cidades brasileiras acrescenta-se a outros problemas urbanos e tem, certamente contribuído para a exclusão de oportunidades de educação, trabalho e lazer da população de baixa renda, a principal demandante do serviço, externalidades negativas que afetam o produto, a renda e outras variáveis econômicas, e que tiram do alcance dessas famílias o acesso a um estado mínimo de bem estar.

A necessidade de uma reestruturação no sistema de deslocamento de pessoas e cargas nos grandes centros do país transcende à solução da mobilidade e escoamento da produção industrial e grãos para o consumo final das famílias ou exportação. O objetivo deste trabalho não é chamar atenção para opções de transporte público além dos ônibus, tampouco levantar a discussão de sistemas de transportes alternativos como ciclovias ou embarcações marítimas nos centros urbanos. A presente pesquisa Além disto, o tem como foco avaliar os efeitos das tarifas de ônibus sobre a renda das famílias, dando base para uma análise mais aprofundada dos efeitos negativos deste setor sobre a economia, excluindo, como já referido, a discussão do transporte de cargas e mercadorias.

Esta monografia pretende analisar as dificuldades geradas pelo custo das tarifas de ônibus para o orçamento das famílias que utilizam o sistema de transporte público na Região Metropolitana de Salvador (RMS). A motivação principal para sua elaboração reside no fato de que o grande grupo consumidor do transporte público no Brasil, e na RMS em particular, é

constituído de famílias de baixa renda que precisam destacar uma parte significativa de seus orçamentos para o pagamento de tarifas de transporte coletivos, privando-se da satisfação de outras necessidades, algumas delas também básicas.

A RMS foi instituída em 1973 pela Lei Complementar nº 14, abrangendo oito municípios: Camaçari, Candeias, Itaparica, Lauro de Freitas, Salvador, São Francisco do Conde, Simões Filho e Vera Cruz. Posteriormente, foram acrescentados mais dois municípios – Dias D’Ávila e Madre de Deus – desmembrados de Camaçari e Salvador, respectivamente. Atualmente a região é constituída por 13 municípios devido à recente incorporação de São Sebastião do Passé, Pojuca e Mata de São João (SEI, 2012).

A Região possui um Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 72.199 mil (IBGE, 2013), concentrando suas atividades industriais no Polo Industrial de Camaçari (PIC)¹; no Centro Industrial de Aratu (CIA)², situado entre os municípios de Simões Filho e Candeias; e nas atividades de turismo, serviços e comércio sobretudo nos municípios de Salvador, Lauro de Freitas e Madre de Deus. Esse último abriga o complexo de hotéis da Costa do Sauipe e da Praia do Forte, além de outros atrativos do litoral Norte.

¹ O PIC iniciou suas atividades em 1978. É o maior complexo petroquímico planejado do Brasil e está localizado no município de Camaçari. O Polo tem mais de 90 empresas químicas, petroquímicas e de outros ramos de atividade como indústria automotiva, de celulose, metalúrgica, têxtil, fertilizantes, energia eólica, bebidas e serviços (Comitê de fomento industrial de Camaçari (COFIC))

² O CIA é um complexo industrial multissetorial, fundado em 1967 e localizado nos municípios de Simões Filho e Candeias. Em sua área encontra-se em operação o porto de Aratu, além de empreendimentos dos segmentos químico, metal-mecânico, componentes para calçado, alimentícios, metalúrgicos, moveleiro, de minerais não metálicos, plástico, fertilizantes, eletrodomésticos, bebidas, logística, têxtil, serviços e comércio.

Tabela 1: Características das cidades componentes da RMS

Cidade	Estimativa da população em 1º julho de 2013 (i)	PIB (em milhares de reais) (2011) (iii)	PIB <i>per capita</i> anual	IDH (2010) (ii)
Camaçari	275.575,0	12.313.916	44,7	0,694
Candeias	89.419,0	4.705.021	52,6	0,691
Dias d'Ávila	75.103,0	2.516.548	33,5	0,676
Itaparica	22.329,0	120.675	5,4	0,670
Lauro de Freitas	184.383,0	3.469.181	18,8	0,754
Madre de Deus	19.600,0	268.570	13,7	0,708
Mata de São João	44.538,0	438.444	9,8	0,668
Pojuca	36.551,0	1.234.027	33,8	0,666
Salvador	2.883.683,0	38.819.520	13,5	0,759
São Francisco do Conde	36.677,0	3.575.292	97,5	0,674
São Sebastião do Passé	45.090,0	512.415	11,4	0,657
Simões Filho	129.964,0	3.943.664	30,3	0,675
Vera Cruz	41.524,0	281.431	6,8	0,587
Total ou média da RMS:	3.884.436,0	72.198.704,0	28,6	0,683

(i) IBGE - Censo Brasileiro 2013 (PDF)

(ii) Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD) (2013)

(iii) IBGE - Produto Interno Bruto dos Municípios.

Fonte: IBGE, 2010a, 2010b, 2010c, 2010d

A Tabela 1, acima, demonstra que a média do índice de desenvolvimento humano (IDH) da RMS é classificado como médio (índice entre 0,6 e 0,699)³. De um lado, municípios como Salvador e Madre de Deus possuem um IDH classificado como alto (índice entre 0,7 a 0,799), enquanto que, na outra ponta, a cidade de Vera Cruz possui um IDH classificado como baixo (índice entre 0,5 e 0,5990).

Menos analítico do que o IDH, o PIB *per capita* anual médio da RMS é de R\$ 28,6 mil, o qual sinaliza uma renda mensal média de R\$ 2,383 mil. Esse índice médio é influenciado para cima substancialmente pelos municípios de São Francisco do Conde, Candeias, Camaçari e Dias D'Ávila os quais abrigam em seu território o PIC, o CIA e a Refinaria Landulpho Alves-Mataripe (RLAM). Em contrapartida, municípios como Vera Cruz, Mata de São João e São Sebastião do Passé possuem uma renda média mensal inferior a R\$ 1 mil, o que comprova a

³ O conceito de desenvolvimento humano nasceu definido como um processo de ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidade e oportunidade de ser aquilo que desejam ser. O IDH é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista Amartya Sen, o IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano.

incapacidade do índice PIB *per capita* em caracterizar com precisão a economia de uma dada região. Salvador é o município que possui o melhor IDH da RMS (0,759) e apura uma renda média mensal de R\$ 1,1 mil, para números de 2011.

A opção metodológica pelo recorte de estudo do setor de ônibus urbanos da RMS deve-se a duas variáveis. Em primeiro lugar ao fato de a região abrigar a cidade de Salvador, terceira maior capital do país com uma população estimada de 2,884 mil habitantes (IBGE, 2013), a qual possui uma amostra representativa da população brasileira socialmente prejudicada pelos obstáculos enfrentados com o deslocamento urbano para acesso às atividades essenciais; em segundo lugar, mas não menos importante, porque a dinâmica da metrópole só pode ser mais bem entendida se relacionada à dinâmica econômica da região na qual está inserida, como a RMS em seu todo.

Pesquisas do Instituto de Desenvolvimento e Informações em Transportes (ITRANS) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) revelam que a população mais pobre das grandes metrópoles brasileiras (com renda mensal familiar abaixo de três salários mínimos) está sendo privada do acesso aos serviços de transporte público. Tal problema resulta em baixos índices de mobilidade urbana para os mais pobres, provocando sérios problemas nos deslocamentos destes para os locais de trabalho, deslocamento para escolas e faculdades, e para aproveitar as da cidade, como as opções de lazer, por exemplo. Dados apresentados pela Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU, 2004) corroboram a importância do tema escolhido para esta pesquisa, pois dão conta de que os usuários de transporte público urbano são constituídos em sua maioria por indivíduos de baixa renda⁴, que realizam seus deslocamentos, sobretudo, para o trabalho e para escolas, muitos deles não dispondo de dinheiro para pagar o deslocamento para a recreação e lazer.

⁴ Conforme estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV, 2010), a Baixa Renda é definida pela população pertencente às classes D e E, ou seja, que possuem renda familiar inferior a R\$ 1.115,00 mensais. Salienta-se que as classes D e E são responsáveis por cerca de 40% do total da população brasileira para dados do mesmo ano, segundo a Fundação. Conforme o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2011), a RMS, em julho de 2011, apresentava 37,5% do total de sua população ocupada considerada como Baixa Renda, equivalente a 1.444.696 pessoas. Em julho de 2010 os números da população de Baixa Renda na RMS representavam 40,9% do total da população ocupada, equivalente a 1.548.259 pessoas.

2 ANTECEDENTES

Gomide (2003) afirma que a forma de mobilidade urbana entre as famílias no Brasil está relacionada estritamente ao tamanho da renda das mesmas. As pessoas com renda familiar de até dois salários mínimos realizam cerca de 60% de seus deslocamentos a pé, enquanto que as pessoas com renda familiar acima de vinte salários mínimos realizam mais de 80% de seus deslocamentos por meios motorizados (individual ou coletivo). Isso significa que as pessoas com renda mais baixa tendem a restringir os deslocamentos motorizados e substituí-los por deslocamentos a pé.

De acordo com o estudo da pesquisa de origens e destinos (pesquisa O/D) da Região Metropolitana de São Paulo, os motivos das viagens diferem entre as classes de renda. As poucas viagens que os mais pobres fazem são exclusivamente para a escola e o trabalho. O motivo “escola” chega a representar a razão das viagens das pessoas com renda familiar de até 2 salários mínimos, uma vez que essas pessoas, na maioria dos casos, não possuem trabalho fixo, vivendo de “biscates”⁵ e doações recebidas (GOMIDE, 2003).

Embora o Brasil possua uma população de aproximadamente 190,7 milhões de pessoas, conforme o Instituto de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), apenas seis cidades do País (São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Porto Alegre, Recife e Belo Horizonte) detêm o sistema metroviário, ou seja, cerca de 1% (IBGE, 2010) da população nacional usufruem de alternativas de transporte de massa além do serviço de ônibus públicos. No entanto, Salvador está inserida no rol das cidades nas quais a maior fatia da população, está sujeita a serviços monopolizados pelo setor rodoviário urbano.

A existência de um serviço de transporte coletivo acessível, eficiente e de qualidade garante a inclusão e acessibilidade da população a todo o espaço urbano. Esse tipo de serviço público, quando operado do modo como ora se descreve, consegue aumentar, consideravelmente, a disponibilidade de renda e tempo dos mais pobres, vista a possibilidade da criação do acesso aos serviços básicos (saúde, educação e lazer) e, não menos importante, às oportunidades de trabalho.

⁵ O termo “biscate” significa um trabalho ou serviço extraordinário, ocasional, e de pouca rentabilidade.

O estudo realizado por Andrade (2000) *apud* Gomide (2003), a partir dos microdados da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) do IBGE de 1995/96, constatou que o transporte urbano é o principal item de despesas das famílias com serviços públicos. As famílias com rendimento mensal de até dois salários mínimos (o equivalente a R\$ 560 no ano de 1995/96) residentes das regiões metropolitanas pesquisadas (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre, Goiânia e Brasília) gastavam, à época, cerca de 9% com transportes.

Salvador, principal cidade da RMS, possui uma configuração de ocupação do solo marcada pela desorganização urbana, ocupação de residências em áreas consideradas de risco pelos órgãos públicos e descentralização das residências, comércio e serviços. Poucos exemplos de áreas mescladas com uma dinâmica comercial e residencial paralela configuram a capital, como os bairros do Itaigara, Pituba, Rio Vermelho, Barra, Graça, Vitória e Canela.

Devido à necessidade de deslocamentos ao trabalho, escolas, faculdades e serviços, parte considerável dos residentes das periferias da capital baiana desloca-se a fim de demandar serviços de maior qualidade nos centros da cidade. Além dos residentes da capital, moradores da RMS realizam um fluxo diário a Salvador e Camaçari atendendo a demanda de trabalhos mais qualificados. A capital também é a cidade de maior poder aquisitivo da RMS, atraindo trabalhadores domésticos, prestadores de serviços e “biscateiros”.

No espaço urbano de países em desenvolvimento como o Brasil, o processo de urbanização é resultado de uma dinâmica social que favorece à concentração populacional das cidades, a segregação, a lógica do consumo, privilegiando determinados grupos econômicos (CARVALHO SANTOS, 2000) *apud* (CASTELLS, 1993). Acontece que as cidades brasileiras, como é o caso da RMS, cresceram em ritmo acelerado de urbanização, em direção às áreas periféricas, devido a vários fatores, a exemplo da migração campo-cidade (CARVALHO SANTOS, 2000) *apud* (CASTELLS, 1993).

Como já referido e é discutido exaustivamente neste trabalho, o objetivo da presente monografia não é analisar as possíveis alternativas de transporte complementar aos ônibus rodoviários. A análise da configuração da RMS e o estudo do peso das tarifas de ônibus sobre os orçamentos familiares das classes D e E, ao evidenciarem a criação de entraves socioeconômicos graves à sociedade é que atraíram o interesse desta pesquisa. A elaboração

de uma agenda de políticas públicas de curto e médio prazos para o setor de ônibus tem por objetivo não apenas melhorar o acesso de passageiros aos serviços e bens públicos, mas também desonerar a renda das famílias de baixa renda assim como dotar essas famílias com capacidade para usufruir serviços essenciais.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Utiliza-se, como base metodológica, o arcabouço teórico microeconômico para análise dos efeitos sobre o peso das tarifas (preços) na renda da população demandante do serviço de transporte público. A teoria microeconômica neoclássica possibilita avaliar os efeitos econômicos na fatia das classes D e E a partir dos conceitos teóricos tais como: i) a demanda (desejo); ii) bens normais e inferiores; iii) a elasticidade-preço; e iv) a elasticidade-renda. Esses conceitos servirão de base para analisar o setor de transporte e seus impactos sobre o orçamento familiar, em particular para a cidade de Salvador.

As expressões algébricas utilizadas neste trabalho são oriundas da teoria microeconômica neoclássica, a qual serve de ferramenta para avaliação de aspectos quantitativos apresentados. Sobretudo o conceito de elasticidade empregado neste capítulo expressa a razão entre o preço e a quantidade multiplicada pela inclinação da função de demanda. Conforme Varian (2006) a elasticidade é considerada como uma medida de sensibilidade independente de unidades.

3.1 O CONCEITO DE DEMANDA A PARTIR DA VISÃO NEOCLÁSSICA

A curva de demanda ou simplesmente a demanda do mercado informa a quantidade que os consumidores que desejam comprar à medida que o preço unitário muda. Pode-se escrever essa relação entre a quantidade demandada e os preços como a equação a seguir:

$$Q_d = Q_d(P)$$

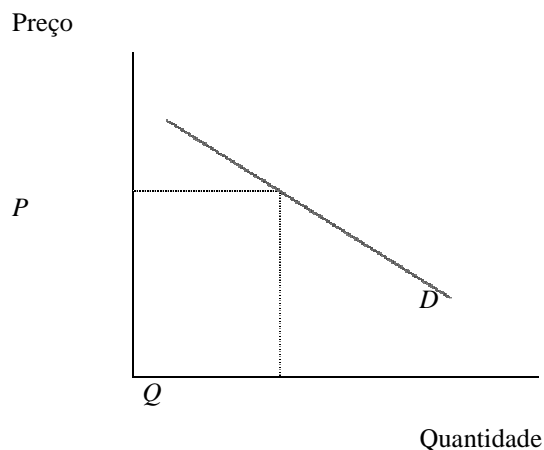
Carrera-Fernandez (2009) enuncia que a função de demanda é o lugar geométrico de todas as quantidades demandadas de um bem ou serviço, reveladas pelos múltiplos consumidores de forma unívoca, ao variar-se o preço desse bem ou serviço desde o seu nível mais baixo até o mais alto.

A mudança nos preços das tarifas de ônibus em Salvador durante os anos 2000-2010 são comparadas com a evolução do aumento do salário mínimo em igual período. Paralelo ao efeito dos preços analisa-se no quarto capítulo a evolução da demanda de ônibus em Salvador neste mesmo período para avaliar se estas suas variáveis conseguiram alterar significativamente a curva de demanda do transporte coletivo em Salvador.

Varian (2006) ressalta que o estudo da demanda é o estudo de como a escolha responde às variações no ambiente econômico. Essas variações são conhecidas como estática comparativa⁶ que, na teoria do consumidor, consiste em investigar como a demanda varia quando os preços e a renda do consumidor variam.

Para entender mais sobre este conceito econômico, considera-se o Gráfico 1, onde o eixo horizontal representa a quantidade de um determinado bem ou serviço, e o eixo vertical representa o seu preço. A dimensão do eixo vertical é unidade monetária por unidade física do eixo horizontal. A curva de demanda “*D*” mostra, para cada preço *P*, a quantidade desse bem por unidade de tempo, *Q*, que os consumidores estão dispostos a demandar nesse mercado (CARRERA-FERNANDEZ, 2009).

Gráfico 1 – Curva de Demanda do Mercado



Fonte: Elaboração própria , 2014

Observa-se que a curva de demanda indicada pela letra “*D*” é descendente, ou seja, os consumidores geralmente estão dispostos a comprar quantidades maiores se o preço estiver mais baixo. A quantidade de um bem que os consumidores estão dispostos a comprar pode depender de outras variáveis, além de seu próprio preço. A renda é especialmente importante, pois quanto maior for esta, mais os consumidores podem gastar em quaisquer outros bens, sejam eles substitutos ou complementares (PINDYCK, 2006).

⁶ “Comparativa” significa que há necessidade de comparar duas situações: antes e depois de ocorrer uma mudança no ambiente econômico. “Estática” significa que não há interessados em nenhum processo de ajustamento que possa ocorrer entre uma escolha e outra (VARIAN, 2006).

Espera-se que com o aumento dos preços das tarifas de ônibus em Salvador o nível de consumo deste tipo de transporte diminua bem como a procura por outros meios de locomoção como “a pé” ou a demanda por carros de passeio aumente. Cabe incluir a análise deste evento o custo de oportunidade existente no transporte urbano de Salvador uma vez que não há bens substitutos diretos para as famílias das classes “D” e “E”.

Conforme Varian (2006) normalmente pensa-se que a demanda por um bem aumenta quando a renda aumenta. Para este efeito direto nomeia-se este bem estudado como “normal”. Se o bem “1” for normal, sua demanda aumentará quando a renda aumentar e diminuirá quando a renda diminuir. Em um bem normal, a quantidade demandada sempre varia do mesmo modo que a renda, conforme o Gráfico 2. Por outro lado se o aumento na renda de um consumidor cria uma redução no consumo de um determinado bem “1”, esse bem é classificado como inferior, conforme o Gráfico 3.

Gráfico 2 - Efeito renda para um bem normal

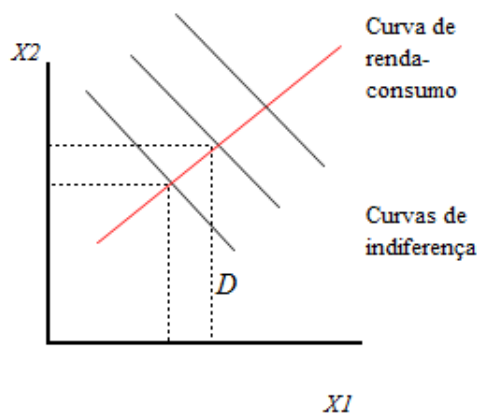
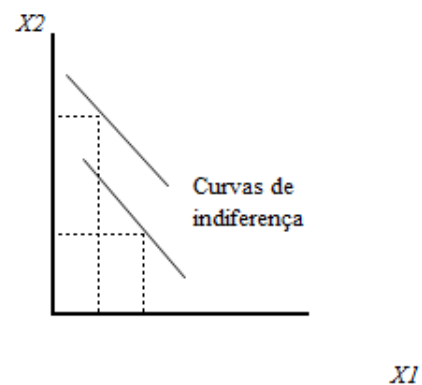


Gráfico 3 - Efeito renda para um bem inferior



Fonte: Elaboração própria, 2014

Trazendo o método microeconômico à realidade da RMS, é possível avaliar que essa área escolhida como cenário da investigação não possui outros tipos de transporte público de massa além dos ônibus. Não há, portanto, bens substitutos à altura do orçamento familiar das classes de renda baixa. Os consumidores (passageiros) não gozam de alternativas complementares ao ônibus públicos de mobilidade urbana de longa distância. Com exceção dos ônibus públicos, a cidade de Salvador possui trens metropolitanos, operados no Subúrbio

Ferroviário, os quais representam uma alternativa complementar de pequeno peso frente à sua ramificação geográfica e restrição espacial da capital⁷.

Na seção seguinte são realizadas análises sobre elasticidade-preço e elasticidade-renda dos consumidores de serviços de transporte coletivo rodoviário em Salvador.

3.2 O CONCEITO DE ELASTICIDADE PREÇO E ELASTICIDADE RENDA

A elasticidade é um conceito econômico utilizado para descrever a sensibilidade do agente econômico em relação às funções de demanda e oferta, entre outras funções, frente às variações de preços ou qualquer outra variável independente (ou parâmetro) dessas funções.

A elasticidade é:

(...) a razão entre o preço e a quantidade multiplicada pela inclinação da função de demanda. (...). O sinal da elasticidade da demanda é em geral negativo, uma vez que as curvas de demanda têm, invariavelmente, inclinação negativa. No entanto, é muito cansativo nos referirmos sempre a uma elasticidade de *menos* isso ou aquilo, o que faz com que, na discussão verbal, seja comum falar em 2 ou 3, em vez de -2 ou -3. (VARIAN, 2006).

Se um bem tiver uma elasticidade da demanda maior do que 1 em valor absoluto, diz-se que tem uma demanda elástica. Se a elasticidade inferior a 1 em valor absoluto, esse bem possui uma demanda inelástica. Por fim, se a demanda do bem tiver uma elasticidade exatamente igual a “-1”, esse bem é classificado por ter uma demanda de elasticidade unitária.

Carrera-Fernandez (2009) define que a elasticidade preço da demanda ϵ_d , é a relação entre a variação proporcional (ou percentual) na quantidade demandada e a variação proporcional no seu preço. Desta forma, observa-se na função demonstrada abaixo que α_{xd} e α_p representam, respectivamente, as variações absolutas na quantidade demandada e no preço desse bem.

⁷ A linha de trem do subúrbio ferroviário de Salvador possui uma extensão de 13,5 km, passando por 10 estações, entre os bairros da Calçada e Paripe. Espaço urbano distante dos grandes centros comerciais da metrópole nos anos 2000 que são a região da Avenida Sete de Setembro e os arredores do Shopping Iguatemi e Avenida Tancredo Neves. Apesar de a região do subúrbio ferroviário de Salvador concentrar atividades comerciais e de serviços, o número de passageiros frente ao serviço rodoviário é substancialmente inferior. Os trens do subúrbio operam apenas durante a semana entre 05:00 e as 22:00 horas.

$$\square d = \frac{\alpha_{xd} / x_d}{\alpha_p / p} = \frac{\alpha_{xd}}{\alpha_p} \frac{p}{x_d}$$

Por depender apenas da razão entre duas variações percentuais, o conceito de elasticidade independe das unidades utilizadas para medir tanto o preço quanto a quantidade. Nesse sentido, a elasticidade é um conceito adimensional, ou seja, é um número puro (CARRERA-FERNANDEZ, 2009).

Para o conceito de elasticidade-preço, observa-se que a sua magnitude é usualmente utilizada para especificar uma maior sensibilidade da demanda em relação a variações no seu próprio preço, da seguinte forma: se a elasticidade de demanda é menor que 1, diz-se que a curva de demanda é inelástica, indicando que a função de demanda é relativamente insensível a variações do preço; se a elasticidade de demanda é maior do que 1, a curva de demanda é dita elástica, significando que a função de demanda é relativamente sensível a variações do preço (CARRERA-FERNANDEZ, 2009).

Observa-se que a elasticidade preço da demanda de um bem ou serviço é tanto maior quanto for o número e a proximidade de substitutos. Por isto, a elasticidade-preço da tarifa de ônibus de Salvador pode ser classificada como **inelástica**, devido à restrição orçamentária da população em relação aos substitutos diretos próximos, tais como: táxis, veículos particulares, aluguel de carros etc. Ademais, os ônibus são o único transporte coletivo de massa da capital, visto que os trens do subúrbio ferroviário atendem uma amostra reduzida de passageiros, além de não passar pelos centros comerciais e administrativos de Salvador.

O segundo conceito de elasticidade da demanda utilizado neste trabalho é a elasticidade-renda, a qual mede a sensibilidade da quantidade demandada de bem ou serviço em relação à variação na renda.

A elasticidade-renda, denotada por μ , é a relação entre a variação proporcional na quantidade demandada e a variação proporcional na renda, ou seja:

$$\mu = \frac{\alpha_{Xd} / X_d}{\alpha_M / M} = \frac{\alpha_{Xd}}{\alpha_M} \frac{M}{X_d}$$

Onde “ αXd ” e “ αM ” representam, respectivamente, as variações absolutas na quantidade demandada desse bem e na renda dos consumidores (CARRERA-FERNANDEZ, 2009).

Conforme CARRERA-FERNANDEZ (2009), se a elasticidade renda é negativa (ou seja, $\alpha < 0$), indicando que a variação no consumo é em sentido oposto à variação na renda, então o bem é dito inferior. No entanto, se a elasticidade renda é positiva, o bem pode ser tanto normal, caso em que a elasticidade é inferior a unidade (ou seja, $0 < \alpha < 1$), quanto superior, no caso em que a elasticidade é superior a unidade (ou seja, $\alpha > 1$).

No capítulo três são expostos os gráficos explicativos do crescimento histórico do salário mínimo, das tarifas de ônibus de Salvador, e do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)⁸ durante os anos de 1995 a 2012. Ademais, são abordados os perfis dos consumidores (passageiros) deste serviço e os impactos sobre o orçamento familiar destes, prejudicando outros gastos tão essenciais quanto o de transporte, como a educação.

Desta forma, anterior à análise dos impactos das tarifas de transporte público sobre os orçamentos familiares, sobretudo, nas famílias de baixa renda em Salvador, entende-se que o transporte público da capital baiana é um serviço (bem) sem substitutos diretos, normal e ineficiente.

O fato de a capital possuir apenas o sistema de ônibus urbanos como principal transporte de massas e este sistema apresentar uma evolução tarifária superior aos ganhos históricos do salário mínimo (ver a seção 2 do terceiro capítulo), corrobora a análise da necessidade de uma agenda de Políticas Públicas para o Transporte Público da Região Metropolitana de Salvador (RMS).

O sistema de ônibus da RMS não possui bens ou serviços substitutos diretos, nem próximos. Isto faz com que a tarifa de ônibus obtenha um peso significativo sobre o orçamento das famílias de baixa renda, as quais são as principais usuárias do transporte público para trabalhar, estudar e procurar emprego. Ademais, no capítulo quatro é discutida uma agenda de

⁸ Utiliza-se neste trabalho o IPCA como índice de análise da inflação devido ao objetivo de avaliar os impactos da inflação tanto sobre o crescimento das tarifas de ônibus quanto sobre os orçamentos das famílias da capital baiana entre o período de 1995 – 2012.

Políticas Públicas de demanda para a RMS devido à estrutura de ocupação do solo desta região.

4 A RELAÇÃO CUSTO DE TRANSPORTES PÚBLICOS SOBRE ORÇAMENTO FAMILIAR NA RMS

Para entender-se o cenário do transporte público na Região Metropolitana de Salvador (RMS)⁹, é necessário conhecer a configuração e reconfiguração do espaço urbano que a compõem. Salvador, principal cidade da RMS, possui um arranjo geográfico urbano similar às capitais mais antigas do Brasil, caracterizada pela segregação de bairros residenciais e bairros estritamente comerciais. No entanto, há, também, alguns exemplos de bairros onde se mesclam residências, comércio, serviços e lazer num mesmo local, uma decorrência da organização neo-urbana que vem da segunda metade do século XX. Tal é o caso de bairros como a Barra e a Pituba e outros onde convivem atividades urbanas diferentes.

Esta configuração espacial revela em que áreas estão as residências das famílias mais pobres da cidade além da localização dos centros administrativos e comerciais, os quais recebem grande fluxos de trabalhadores e estudantes diariamente. Descreve-se, mais detidamente, na seção a seguir como se deu a configuração espacial da RMS nos últimos anos e, a partir dessa descrição, entender-se-ão os entraves referentes aos deslocamentos das famílias mais pobres, as quais utilizam o transporte urbano público como principal meio de consumo das atividades essenciais e, sobretudo, na procura de oportunidades de trabalhos e de serviços.

Depois de caracterizada a referida estruturação demográfica da RMS, analisa-se, na segunda seção do capítulo, a estrutura socioeconômica dos empregados da RMS e como ocorreu a evolução dos preços das tarifas de ônibus da capital baiana comparada com o histórico de aumentos do salário mínimo (SM) em igual período. Essa análise quantitativa de dados secundários dá base para a proposta da necessidade de elaboração de uma agenda de políticas públicas para este setor.

4.1 RMS: FORMAÇÃO E CONFIGURAÇÃO TERRITORIAL COMO METRÓPOLE

Para entender o quão relevante é o impacto das tarifas de ônibus urbanos sobre a renda das famílias na RMS é imprescindível o conhecimento do arranjo social que se materializou na região nos últimos 60 anos. A configuração geográfica e social de Salvador e sua região

⁹ A RMS foi instituída pela Lei Complementar Federal número 14, de 8 de Junho de 1973 e é composta pelas cidades de Camaçari, Candeias, Dias d'Ávila, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Mata de São João, Pojuca, Salvador, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passé, Simões Filho e Vera Cruz.

influenciam a dinâmica de deslocamentos dos trabalhadores dentro desse espaço. Conhecer quais os polos concentradores de serviços e bens de qualidade da RMS forma a base para entender o custo de oportunidade despendido pelas famílias de classe C e D para usufruir de oportunidades de emprego, acesso a serviços, educação e trabalho.

A globalização e a reestruturação produtiva e organizacional fez com que as empresas se realocassem em novos territórios, buscando posicionar-se estrategicamente, como forma de garantir competitividade, sustentabilidade e expansão. Assumem papel destacado nesse quadro as grandes cidades, nas quais estão concentrados não só infraestrutura e prestadores de serviços especializados como também a mão de obra qualificada. Configura-se uma nova arquitetura produtiva que se organiza em redes baseadas em alguns pontos centrais e, também, por razões diversas, no maior número possível de lugares. Entre essas diversas razões estão o custo com aluguel de instalações, e a natureza da atividade e sua identificação com o bairro ou mesmo subúrbio. Nesse sentido, verificam-se movimentos simultâneos de concentração e de desconcentração das empresas (SEI, 2012).

Aquelas cidades capazes de investir em infraestrutura e no desenvolvimento de recursos humanos estarão em melhores condições nas suas respectivas áreas de influência, podendo induzir á formação de redes de negócios e facilitar também a formação de nódulos produtivos ou os chamados *clusters* industriais e de serviços (SEI, 2012).

Assim como a RMS, as metrópoles, em função das suas infraestruturas – urbanas, econômicas, mão de obra e outros fatores – constituem grandes centros de serviços. Tal centralidade intensificou-se com o processo de reestruturação produtiva e de globalização, na medida em que a capacidade de gerar e de absorver conhecimento e informação vem sendo considerada fundamental em um ambiente no qual os agentes produtivos estão em permanente processo de busca e seleção, como forma de garantir diferenciais de competitividade em uma economia global e amplamente apoiada na produção e no uso de conhecimentos e informação (SEI, 2012).

Neste ponto, vale a pena recuperar alguns aspectos do processo de desenvolvimento da metrópole baiana, com foco na visão histórica, social, econômica e cultural, à guisa de ingrediente adicional para a compreensão da lógica do fluxo de pessoas, elemento essencial para a discussão do tema dos transportes urbanos e o reflexo de seus custos sobre os

orçamentos das classes de menor renda. Entre os anos de 1940 e 1950, a região do Recôncavo enfrentou o ápice de uma crise econômica, que teve como resultado o declínio produtivo das zonas agrícolas e a redução das exportações de bens primários. Esse processo de decadência gerou uma migração intensiva da população da zona rural para a capital, alterando profundamente o seu perfil demográfico e territorial. A este respeito, eis o que diz um dos inúmeros textos editados pela SEI ao ocupar-se do tema:

Crescendo a uma taxa de 3% ao ano, a população de Salvador passou, nesse período, de 290 mil habitantes, 1940, para 393 mil habitantes em 1950. O município de Salvador recebeu uma população migrante formada, na sua maioria, por trabalhadores agrícolas muito pobres e sem qualificação para serviços urbanos. Entretanto, ainda não se observava, nesse momento, um processo de metropolização, mas sim a articulação de um núcleo urbano mais adensado em Salvador. Do ponto de vista espacial, a cidade estava constituída com uma ocupação cuja maior densidade concentrava-se no seu núcleo histórico, que abrangia a região do Pelourinho e da Cidade Baixa, formada pela Conceição da Praia e pela península de Itapagipe. (SEI, 2012).

A implantação da Petrobras e da Chesf na Bahia a partir da década de 50 representou um marco no processo de desenvolvimento regional e de metropolização de Salvador e região. Conforme Guerra e Teixeira (2000) As mudanças sociais começam a se fazer sentir. Expandem-se a classe operária e a classe média urbana, esta última ocupada nas próprias fábricas e nas atividades de apoio do setor terciário. Devido aos relativamente altos salários pagos pela Petrobrás, os “petroleiros” passam a constituir uma espécie de elite de trabalhadores, com acesso a bens de consumo até então só acessíveis às classes mais favorecidas.

A década de 1960 foi marcada pela atuação do Grupo Técnico de Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), coordenado por Celso Furtado, que precedeu a SUDENE. Essa entidade ficou encarregada de administrar um conjunto de políticas de incentivos fiscais destinado a promover a industrialização de novas regiões, sobretudo no Nordeste. Além dos incentivos fiscais, o governo estadual passou a oferecer uma infraestrutura para instalações industriais; concentrada em uma área próxima à capital, perto do centro de melhores serviços e bens públicos disponíveis no Estado (GUERRA; TEIXEIRA, 2000).

Desta forma, em 1966 foi criado o Centro Industrial de Aratu (CIA) impulsionando a região que ainda não se configurava como metrópole capaz de traçar projetos aprovados pela SUDENE. Nessa época foram instaladas nas vizinhanças da capital a Usiba, a Sibra e a Ferbasa. O CIA também passou a sediar novas empresas químicas, a exemplo da CQR,

Paskin, Tibrás, Ciquine, Fisiba, e posteriormente a Dow Química, antes da implantação do Pólo Petroquímico de Camaçari (BAHIA, 1971).

É somente a partir da década de 1970, com a consolidação do processo de industrialização iniciado nos anos 50, que a estrutura produtiva da economia baiana começou a perder sua feição agroexportadora, fortemente apoiada na atividade cacaueteira. A exemplo do ocorrido com outros estados não-pertencentes ao Centro-Sul, a Bahia se inseriu na matriz industrial brasileira através da chamada “especialização regional”. Com isso, se transformou em um estado supridor de produtos intermediários para os setores de bens finais instalados no eixo Sul/Sudeste do país. Nessa fase, a industrialização foi direcionada para os setores químico – especialmente a petroquímica – e metalúrgico (GUERRA; TEIXEIRA, 2000).

Conforme os dados da Tabela 2, Salvador concentrava o maior contingente populacional, atingindo, em 1970, seu ponto máximo, com 87,7% do total da RMS. Em 1980, essa participação caiu para 85%, quando se verificou o crescimento do conjunto de municípios formado por Camaçari, Candeias, Lauro de Freitas e Simões Filho que apresentaram taxas de crescimento superiores às de Salvador. Lauro de Freitas apresentou o maior crescimento populacional, nesse período. Isso se deve ao fato de o município ter absorvido grande parte dos funcionários mais qualificados do CIA e ao Polo Industrial de Camaçari (PIC)¹⁰, como também em razão da sua localização na Orla Atlântica, com fácil acesso aos outros municípios da RMS e limítrofes a Salvador. Nesse caso, ocorreu o que muitos classificam como transbordamento da metrópole (SEI, 2012).

¹⁰ Originalmente denominado Polo Petroquímico de Camaçari.

Tabela 2 - População por município da RMS - 1960 - 1991

Municípios	1960		1970		1980		1991	
	Pop	%	Pop	%	Pop	%	Pop	%
Camaçari	21.849	2,98	33.273	2,90	69.783	3,95	113.639	4,55
Candeias	18.484	2,52	34.195	2,98	54.081	3,06	67.942	2,72
Dias d'Ávila	-	-	-	-	19.395	1,10	31.259	1,25
Itaparica	7.772	1,06	8.391	0,73	10.877	0,62	15.055	0,60
Lauro de Freitas	9.865	1,34	10.007	0,87	35.309	2,00	69.271	2,77
Madre de Deus	-	-	-	-	8.296	0,47	9.184	0,37
Salvador	635.917	86,63	1.007.195	87,75	1.493.685	84,55	2.075.273	83,13
São Francisco do Conde	18.455	2,51	20.738	1,81	17.835	1,01	20.239	0,81
Simões Filho	9.953	1,36	22.019	1,92	43.578	2,47	72.526	2,91
Vera Cruz	11.781	1,60	12.003	1,05	13.743	0,78	22.136	0,89
RMS	734.076	100,00	1.147.821	100,00	1.766.582	100,00	2.496.524	100,00

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010^a

O processo de industrialização das décadas de 50 a 70 que ocorreu paralelamente aos fluxos migratórios de moradores da zona rural da Bahia para Salvador e o seu arredor, desenhou a estrutura ocupacional da RMS atual. Cidades como Simões Filho, Camaçari, Candeias, Lauro de Freitas e a própria capital passaram a crescer de forma desorganizada por causa do aparecimento de periferias povoadas por famílias de baixa renda recém-chegadas à procura de trabalho no centro mais desenvolvido do Estado. É de estudo da SEI o excerto seguinte:

Destaca-se, em um primeiro momento, que a periferação estava associada à população de baixa renda, mas, posteriormente, esse processo também passou, com mais intensidade, a ser associado aos segmentos populacionais de mais alta renda, justamente em função de lançamentos de loteamentos para esse segmento da população. Nesse período, as camadas de baixa renda e sem renda, parcela mais numerosa da população, empurrou os limites da ocupação urbana de Salvador, forçando a conurbação com os municípios mais próximos – Lauro de Freitas e Simões Filho –, mediante a ocupação ilegal. Observou-se também a implantação dos loteamentos Vilas do Atlântico e Encontro das Águas, em Lauro Freitas, primeiros de muitos condomínios fechados voltados a atender aos estratos de média e alta renda que se ampliaram a partir das atividades do CIA e ao PIC, e se implantaram fora de Salvador, devido à sua localização estratégica, ao longo da orla atlântica, com infraestrutura urbana e equipamentos públicos. Tais empreendimentos também contribuíram para o processo de conurbação na região. (SEI, 2012).

Adicionalmente, conforme a SEI (2012), observa-se em Salvador um forte adensamento urbano da sua orla, no vetor Norte, associado ao processo de verticalização, consolidação e avanço da conurbação¹¹ de Salvador com Lauro de Freitas e com a orla de Camaçari:

Nessa região, localizam-se novos e modernos empreendimentos imobiliários residenciais, empresariais e comerciais. A região representa uma boa oferta de infraestrutura e serviços, acomoda as atividades de serviços mais qualificadas do município, além de ser a região onde residem as famílias com melhor perfil

¹¹ Conurbação é a unificação da malha urbana de duas ou mais cidades, em consequência de seu crescimento geográfico. Geralmente esse processo dá origem à formação de regiões metropolitanas. Contudo, o surgimento de uma região metropolitana não é necessariamente vinculado ao processo de conurbação.

econômico, embora nela existam alguns subespaços com fragilidades estruturais urbanas e bolsões de pobreza. (SEI, 2012).

O “miolo” do município de Salvador, localizado entre a BR 324 e a Avenida Paralela, possui um forte adensamento urbano e residencial, com grandes carências na oferta de equipamentos e serviços urbanos. De acordo com a SEI (2012), nessa área estão localizados os serviços menos qualificados e também os chamados serviços pessoais, os quais têm a característica de dispersão sobre a malha urbana e distribuição próxima à demanda.

Entretanto, a área central do município de Salvador é um subespaço consolidado do ponto de vista da ocupação, além de ser o espaço urbano mais antigo da cidade. Segundo a SEI (2012) verifica-se que essa parte da cidade é marcada por desigualdades socioeconômicas históricas:

É uma área com características bastante diversificadas do ponto de vista do uso. Nas residências, os perfis dos residentes diferem economicamente, em que pese a predominância de famílias menos abastadas. Ademais, vale destacar que a referida área perdeu valor em sua função de grande centro comercial dinâmico do município de Salvador e tornou-se, ao longo do tempo, uma área decadente. (SEI, 2012).

Verifica-se que novos centros urbanos com funções específicas vêm se formando, seja devido ao deslocamento de atividades de serviços mais especializados e que, portanto, exigem novas infraestruturas urbanas, seja em função do próprio interesse do setor imobiliário, que devido a seu porte, é capaz de formar novas centralidades.

Conforme Porto e Carvalho (2009) *apud* SEI (2012) verifica-se que os serviços mais qualificados, muito intensivos em conhecimento, tendem a se reconcentrar nas maiores metrópoles, enquanto os serviços ligados à distribuição e aos serviços pessoais e públicos tendem a se descentralizar, do ponto de vista da rede de cidades secundárias e terciárias do Brasil. Assim, da mesma forma que São Paulo tende a atrair os serviços mais qualificados de Salvador, esta metrópole assume a capacidade de atrair os serviços relativamente qualificados de outras cidades da Bahia e de outros estados vizinhos do Nordeste.

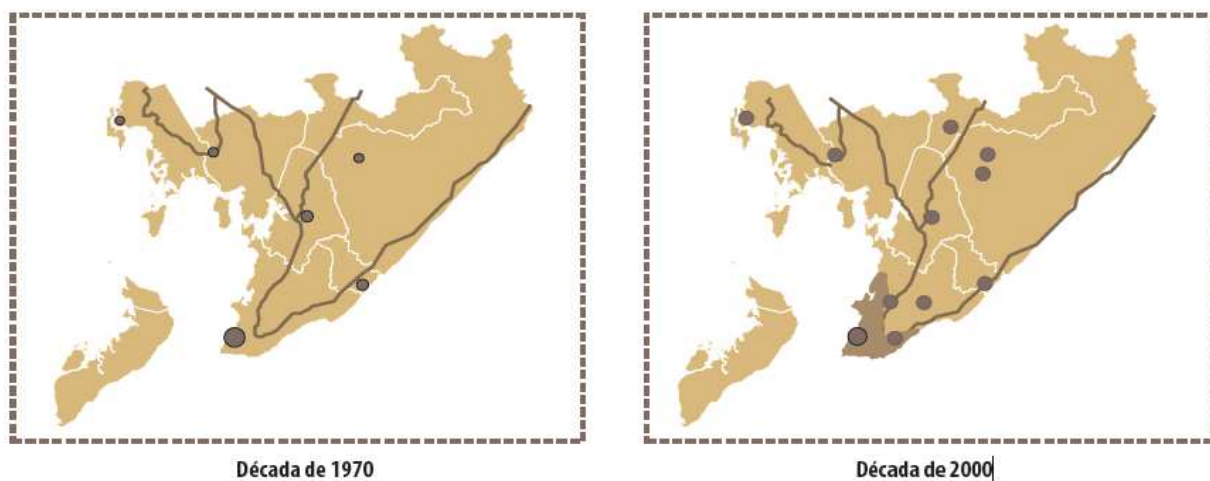
As áreas periféricas dos centros urbanos que não têm o mesmo volume de investimentos em infraestrutura e serviços básicos, situadas principalmente na periferia da cidade, são ocupadas pela população de baixa renda, e estão carentes de serviços tais como transporte, saneamento básico, saúde, educação e, não menos importante, de políticas sociais para enfrentar situações de marginalização e pobreza. Oliveira (2001) manifesta-se do modo seguinte:

Os moradores de áreas periféricas sofrem com os problemas urbanos: a falta de infraestrutura urbana e serviços básicos, e, além disso, estes cidadãos, que moram distante das áreas centrais, são obrigados a enfrentar longos deslocamentos para essas áreas, os centros urbanos. A grande maioria da população que vive nessas áreas periféricas desloca-se através do transporte público e paga caro pela utilização do sistema de transporte, que muitas vezes é de má qualidade.

É com esta capacidade de atração de investimentos, serviços e pessoas que a RMS cresce de forma desordenada; do ponto de vista da falta de planejamento urbano, sobretudo de transportes públicos. Observa-se que, além do problema de deslocamento para o acesso a serviços essenciais, a população menos abastada; arca com custos cada vez maiores das tarifas de transporte público na RMS.

Visto que a RMS atravessa um novo processo de urbanização, decorrente da expansão do comércio e serviços (sobretudo dos *shoppings centers*), novos bairros residenciais estão acompanhando esta expansão espacial do solo, como é o caso de empreendimentos *parques* compostos por uma considerável infraestrutura e lazer, tanto quanto os condomínios populares de que são exemplos os empreendimentos do programa de investimentos federais Minha Casa Minha Vida. (Vide MAPA 1).

Mapa 1: Evolução do espaço metropolitano baiano – 1974-2000



Fonte: SEI, 2010

A partir deste entendimento da ocupação urbana descentralizada e integrada entre os municípios da RMS, observa-se que a região possui como alternativa de transporte de massa, apenas, o sistema de ônibus urbanos. Esse setor de atividade pode ser classificado como

mercado monopolizado do ponto de vista da não existência de outra opção de deslocamento de massas, como metrô¹² ou trens urbanos em larga escala.

Os movimentos de expansão metropolitana e de evolução de fluxos econômicos com outras regiões intensificaram-se na década de 1990 com a chegada de grandes firmas de origem nacional ou estrangeira, a modernização, a desnacionalização e a expansão de empresas locais em vários setores (supermercados, construção civil, telecomunicações, publicidade e outros), reforçando e aprofundando os vínculos com outras metrópoles. Paralelamente, o desenvolvimento do turismo nacional e internacional consolidou Salvador não apenas como polo receptivo, mas também emissor, completando esse novo quadro (SEI, 2012).

Do ponto de vista interno do setor dos ônibus públicos da RMS, verifica-se que dezoito empresas atuam na oferta de serviços na capital baiana SETPS (2013). Contudo, é sabido que este mercado de transporte público é configurado por empresas concorrentes de um mesmo proprietário. Em outras palavras, apesar de apresentar um número expressivo de empresas concorrentes, há uma espécie de cartel do ponto de vista da entrada e saída de participantes desse mercado e devido ao preço das tarifas que é unificado para cada um dos municípios integrantes da RMS.

A RMS, composta por 13 cidades, possui uma dinâmica econômica e social entrelaçada dos municípios, uma vez que Salvador, por ser a cidade com os melhores serviços e oferta de bens públicos, atrai de forma predominante o fluxo de diário de trabalhadores e passageiros demandantes desses bens. Além disto, a população de menor renda, principal usuária do transporte público, habita as periferias da capital ou as cidades vizinhas de Salvador em que são ofertados menores preços de aluguéis e imóveis residenciais.

Na seção seguinte analisa-se o impacto do custo das tarifas de ônibus sobre a economia da população da RMS e, sobretudo das camadas mais pobres. Além disso, é reforçado o debate sobre as gratuidades e políticas públicas para o referido mercado, com a proposta de uma agenda de inclusão social e diminuição sobre o consumo de bens e serviços essenciais à sociedade baiana.

¹² Desconsidera-se, para efeito prático, o serviço de metrô, recém-inaugurado, não somente por encontrar-se em operação experimental como também por cobrir apenas um pequeno trecho da cidade.

4.2 O PESO DOS TRANSPORTES SOBRE O ORÇAMENTO DAS FAMÍLIAS DA RMS

Através dos trabalhos de Gomide (2003) e Gomide (2007) é sabido que os principais usuários do transporte público das grandes capitais do Brasil são indivíduos pertencentes às classes D e E. Visto que a RMS insere-se dentro dessas estatísticas nacionais, entender a estrutura de emprego e renda da região dá condições de visualizar os entraves econômicos sobre os passageiros.

A Pesquisa Mensal de Emprego (PME) ¹³ de dezembro de 2012 informa que a população da RMS possui um rendimento médio mensal de R\$ 1.499,20, cerca de pouco mais de dois SM. Ainda conforme a PME, a população ocupada na RMS em dezembro de 2012 é representada por 46,7% do seu total por empregados com carteiras assinada no setor privado e 7,9% do total de Militares e Funcionários Públicos. Desta forma, pouco mais da metade (54,6%) dos empregados da RMS possuem uma relação trabalhista legal com seus entes empregadores, conforme Tabela 3:

Tabela 3: População Ocupada na Região Metropolitana de Salvador (%)

Mês de Dezembro	2010	2011	2012
Empregados COM carteira de trabalho assinada no setor privado	43,0	47,8	46,7
Empregados SEM carteira de trabalho assinada no setor privado	11,2	10,9	9,6
Militares ou Funcionários Públicos	7,4	9,1	7,9
Trabalhadores por conta própria	20,5	18,5	20,2
Empregador	4,2	3,6	3,7
Totais:	86,3	89,9	88,1

Fonte: IBGE, 2013

Do outro lado do grupo estão os empregados sem carteira de trabalho assinada no setor privado (9,6%), os quais representam uma fatia da população com um menor nível de formalização contratual trabalhista ¹⁴. Não se pode desconsiderar que esse grupo é composto, em sua maioria, por empregados domésticos e “biscateiros” que recebem, além de um

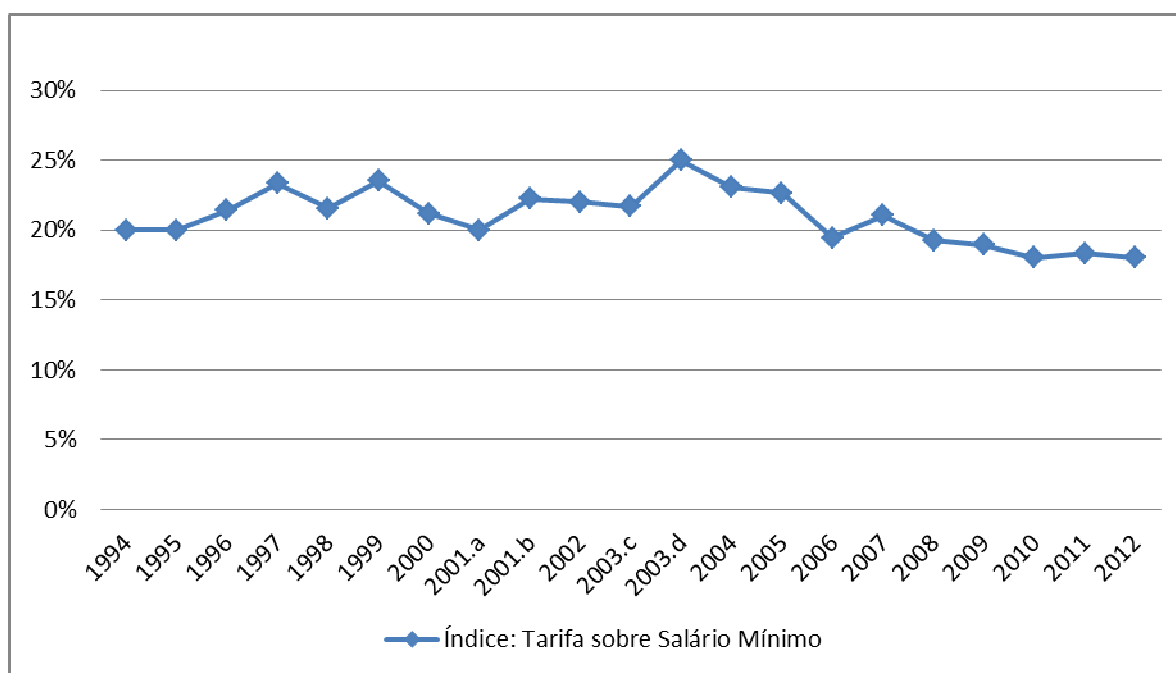
¹³ A PME é uma pesquisa realizada mensalmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e estatística IBGE.

¹⁴ Conforme o artigo Art. 443 da CLT: *O contrato individual de trabalho poderá ser acordado tácita ou expressamente, verbalmente ou por escrito e por prazo determinado ou indeterminado.* Sendo assim, a legislação trabalhista em vigor reconhece o vínculo com o trabalho verbal, ou seja, sem que exista um contrato de trabalho assinado, ou sem as devidas anotações na Carteira de Trabalho e Previdência Social.

pequeno pagamento como contrapartida ao serviço prestado, ajudas de custo relativas ao vale transporte, porém numa perspectiva contratual informal.

Outro aspecto a ser considerado como um entrave ao deslocamento da população mais pobre da RMS para o exercício de necessidades essenciais é o percentual de participação dos custos com transportes no orçamento familiar. Essa circunstância é ilustrada pelo Gráfico 4, uma vez que a Curva de Participação da Tarifa de Ônibus (CPTO) de Salvador¹⁵, sobre o SM real, revela o percentual de custo com transporte sobre o orçamento de uma família que ganha um SM por mês.

Gráfico 4 - Relação de quarenta tarifas mensais sobre o salário mínimo - Entre 1994 a 2012



Notas: (a-b) Durante o ano de 2001 foram realizados dois aumentos na tarifa de ônibus para o município de Salvador nos meses de junho (para R\$ 0,90) e setembro (R\$ 1,00); (c-d) verificaram-se dois aumentos da tarifa também em 2003, o primeiro em janeiro (R\$ 1,30) e o segundo em agosto (R\$ 1,50).

Fontes: IPEADATA, 2012; SETPS, 2012

Em 2012, um trabalhador que recebesse um SM na RMS e utilizasse o transporte público (ônibus) como seu principal meio de locomoção gastaria cerca de 18% do total de sua renda.

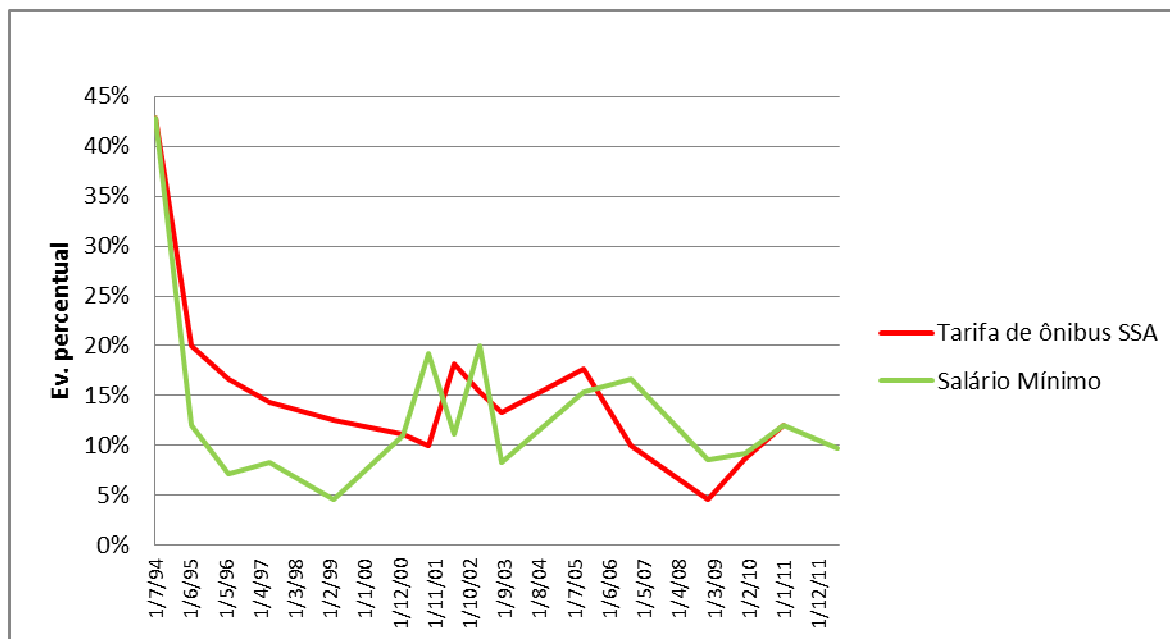
¹⁵ Para traçar a CPTO de Salvador sobre o SM, considera-se a utilização de dois transportes públicos por dia. E, visto que o mês possui 20 dias comerciais, totalizam-se 40 passagens. Sendo assim, calculou-se o valor dessas 40 passagens sobre o SM real (SM menos a inflação do período) e chegou-se ao índice de participação orçamentária do transporte de Salvador sobre o SM.

Esse exemplo simples torna-se mais preocupante quando se estende a análise para uma família em que há gastos de transporte para o trabalho, escola e lazer.

Para analisar o impacto da tarifa de transporte sobre uma família constituída pelos pais e um filho, a variável mais alinhada para este estudo é o rendimento médio da base de dados da PME, que para dezembro de 2012, foi de R\$ 1.499,20. Sendo assim, supondo que essa família utilize um total de 100 passagens de ônibus no mês, apura-se um percentual de 19% sobre a renda mensal.

Sabe-se que a população de menor rendimento médio da RMS utiliza o transporte público diariamente e, por isto, são analisadas, a seguir, três variáveis importantes para o peso das tarifas sobre a economia da população de empregados de menor renda. As variáveis são: i) a evolução percentual do SM no Brasil durante os anos de 1994 a 2012 e a evolução percentual das tarifas de ônibus da capital baiana¹⁶ no mesmo período, mostrado no Gráfico 5; e ii) as duas séries temporais anteriores frente à evolução do IPCA durante mesmo período, vide Gráfico 6.

Gráfico 5 - Evolução percentual: tarifa de ônibus em SSA vs. salário mínimo (Database: 1995 - 2012)

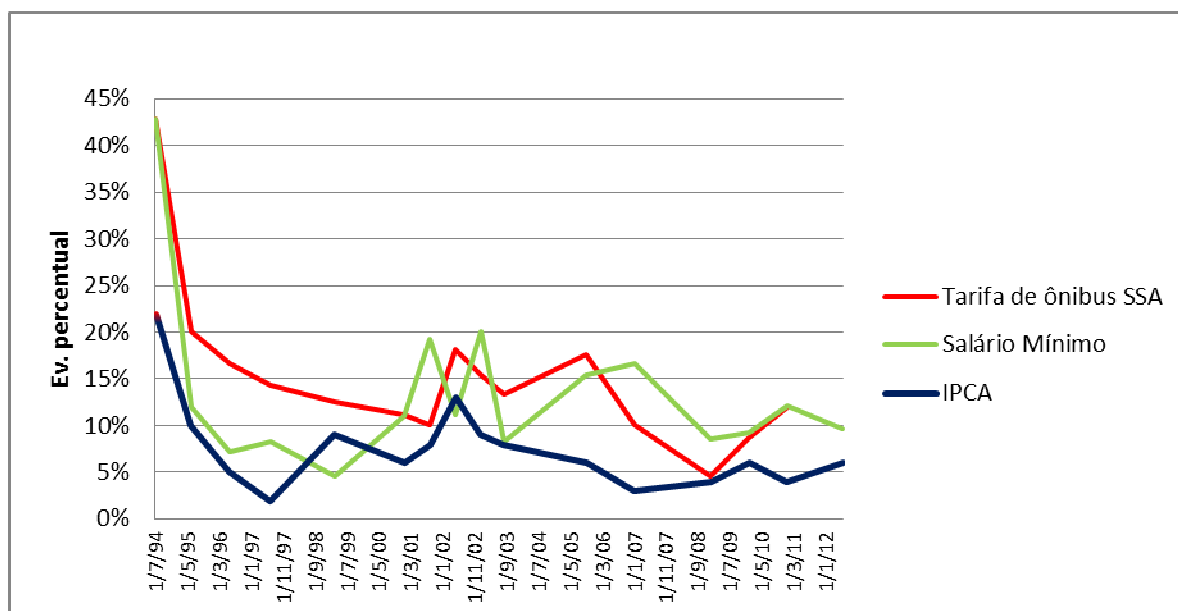


Fonte: SETPS, 2012. IBGE, 2013

¹⁶ Utiliza-se a evolução de preços das tarifas de Salvador por ser a maior cidade em termos de habitantes e a principal geradora de empregos da RMS, atraindo o maior fluxo de passageiros durante os dias comerciais.

Uma leitura do Gráfico 5, permite destacar três aspectos importantes. O primeiro refere-se à discrepância inicial da evolução entre o SM e a tarifa de transporte público da cidade de Salvador, uma vez que apenas entre os anos de 2000 – 2001, e de 2006 a 2010, o SM apresentou um aumento percentual superior à tarifa de ônibus na RMS. O segundo aspecto reside no fato de que a tarifa de ônibus inicia sua série na casa dos 40% devido ao aumento brusco ocorrido em 03/06/1995 quando a tarifa de R\$ 0,35 passou para R\$ 0,50. Por fim, o terceiro e último aspecto refere-se à distância do aumento percentual entre as duas curvas nos anos de 1995 a 2000, no governo FHC durante o qual a união federativa não promoveu aumentos significativos (reais) no SM.

Gráfico 6 - Evolução percentual: tarifa de ônibus vs. salário mínimo vs. IPCA (Database: 1995 - 2012)



Fonte: IBGE, 2013

Retomando a abordagem ao Gráfico 6, observa-se que a curva da evolução do IPCA anual no Brasil entre os anos de 1995 e 2012 foi substancialmente menor frente à evolução percentual da tarifa de ônibus em Salvador, durante o mesmo período. Conforme se percebe, o SM superou percentualmente o IPCA durante a maior parte do tempo com exceção dos anos de 1998, 1999 e em alguns meses de 2002. Portanto, ao interpretar estas três “curvas” em conjunto, verifica-se que, em 17 anos, Salvador, cidade que recebe o maior fluxo de pessoas na RMS, apresentou uma sobrevalorização da tarifa de ônibus abusiva, tendo mais prejudicadas as das classes D e E, que já são prejudicadas em relação a outros aspectos econômicos críticos urbanos.

Em 1994, quando a tarifa de ônibus era de R\$ 0,35 e o SM era de R\$ 70,00, a utilização de dois transportes públicos diários no mês sobre a renda de uma família com dois SM comprometiam 15% do orçamento total. Dezesete anos depois, em 2012, utilizando esses mesmos parâmetros, o custo mensal (tarifa de ônibus R\$ 2,80 e SM 622,00) representava 13,50% do orçamento total de uma família, uma melhoria pouco significativa de queda de apenas 1,5%, isto considerando que a imensa maioria dos usuários de transporte coletivo rodoviário é remunerada pelo SM.

O razoável de se esperar seria que a melhoria dessa relação fosse maior, ou seja, que a despesa com ônibus se reduziria mais substancialmente, para que o ganho real das famílias usuárias desse serviço fosse canalizado para fazer face a despesas com outros bens da sua cesta básica, tornando-as essas famílias *well-off* em relação a condição original dessa série de anos. Esse movimento apenas corrobora o que já foi mostrado no Gráfico 4, com a diferença de que, neste último, o cálculo foi feito considerando-se 40 (quarenta) passagens / mês.

Portanto, visto que há uma desarmonia entre os aumentos do SM, das tarifas de ônibus de Salvador e do IPCA entre os anos de 1994 e 2012, conclui-se que houve um afunilamento no orçamento das famílias da RMS referente aos gastos com transportes públicos. Indivíduos que utilizam os ônibus públicos para locomoção dentro da RMS seja para ir à escola, ir ao trabalho ou procurar oportunidades de emprego nos centros comerciais e industriais, tiveram aumentados seus gastos com transporte público como pôde ser visto nos Gráficos 4, 5 e 6 anteriormente.

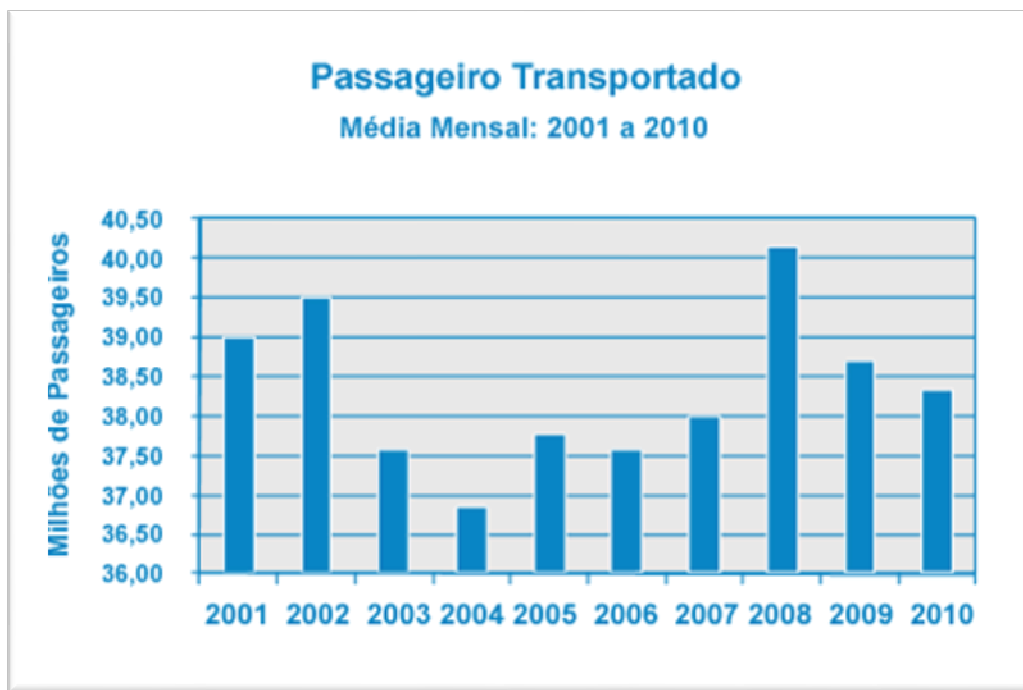
4.3 ELASTICIDADES PREÇO: CASO PRÁTICO DE SALVADOR

Devido à escassez de dados sobre a demanda por transporte público referente à RMS e para as demais cidades da região como, por exemplo, Camaçari, Simões Filho e Lauro de Freitas, delimita-se nesta seção o recorte de Salvador, principal cidade da RMS, devido a seu maior fluxo de pessoas demandantes de ônibus urbanos.

A partir de dados recolhidos do *website* do Sindicato de Empresas de Transporte Público de Salvador (SETPS) e da Superintendência de Trânsito e Transporte de Salvador

(TRANSALVADOR), demonstra-se a média mensal de passageiros transportados, mostrada no Gráfico 7.

Gráfico 7 - Passageiro Transportado (média mensal: 2001 a 2010)



Fonte: SETPS, 2013b

A série constante do referido Gráfico 7 começa em 2000, e estende-se até 2010. Deixa-se de apresentar esses dados relativamente ao período 1994 a 2000 por falta de informação oficial. Entretanto, para os períodos é possível elaborar-se uma breve análise com base da elasticidade-preço da demanda. Considerando-se, para tanto, que a quantidade de passagens transportadas corresponde à demanda pelo serviço, ou seja, que não tenha havido escassez de oferta.

Ainda como hipótese simplificadora, considera-se que o SM real não tenha se alterado no período, nem próximo da pequena alteração observada nos níveis de SM reais mostrados na Tabela 4.

Tabela 4 – Níveis de salários entre 2001 e 2010

Salário ou indicador:	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Salário nominal:	355,44	364,52	367,06	380,72	407,22	464,46	492,53	507,69	544,35	573,26
Índice (ano 2000=100):	107,67	121,16	132,43	142,49	150,60	155,33	162,26	171,83	179,24	189,83
SM real:	3,30	3,01	2,77	2,67	2,70	2,99	3,04	2,95	3,04	3,02

Fonte: IBGE, 2010 e cálculos do autor.

Uma análise da referida Tabela 4 permite observar que os SMs reais oscilam em torno de R\$ 2,95, com um desvio padrão igual a 0,05638.

Retomando o cálculo da elasticidade-preço da demanda procedeu-se ao cálculo deste coeficiente entre anos vizinhos nos quais os preços das tarifas variaram. O resultado é apresentado na Tabela 5.

Tabela 5 – elasticidade de demanda

	Nº passageiros Média mensal	Variação Nº passageiros média mensal	Tarifas em R\$	Var. das Tarifas	□ preço da demanda
2001	39000000	-	0,9	0	-
2002 - 2001	39500000	500.000	1,1	0,2	0,06
2003 - 2002	37500000	(2.000.000)	1,3	0,2	(0,28)
2004 - 2003	36700000	(800.000)	1,5	0,2	(0,14)
2007 - 2006	38000000	500.000	2,0	0,3	0,08
2009 - 2008	38600000	(1.500.000)	2,2	0,2	(0,37)

Fonte: IBGE, 2010 e SETPS, 2013.

Uma breve leitura da referida Tabela 5 permite observar, inicialmente, que não foram considerados todos os anos intervalos. Justamente, esses intervalos em que a tarifa de ônibus não sofreu variação. Adicionalmente, observa-se que as elasticidades-preço de demanda são inferiores à unidade e negativas. Em dois casos, os intervalos de 2002 – 2001 e 2007 – 2006 a elasticidade foi muito próxima de zero, porém positiva, como que a indicar que o serviço de ônibus seria um bem de “Giffen”, o que não é verdadeiro. Atribui-se, nesses casos, a anomalia encontrada a uma imprecisão dos dados levantados, dado à proximidade a zero do referido coeficiente de elasticidade.

A elasticidade-preço da demanda significativamente inferior à unidade quer dizer que as famílias das classes “D” e “E” de Salvador, principais usuários do serviço, praticamente não deixaram de utilizar o transporte público urbano devido ao aumento das tarifas. Conseqüentemente, essas famílias abdicaram do consumo de outros bens e serviços para manterem as rotinas de viagens necessárias do dia-a-dia.

Como reflexão a respeito da circunstância ora constatada, analisa-se que os usuários de ônibus de Salvador se tornaram *worse-off* nos intervalos temporais em que a tarifa aumentou, uma vez que sempre que o preço de um bem ou serviço inelástico aumenta, além do consumo desse bem se reduzir, reduz-se, também a renda gasta com o conjunto de gastos dos demais bens. Isto é comprovado, de modo singelo, pelo fato de que em um mundo de apenas dois bens, o aumento do preço daquele cuja demanda seja inelástica, *ceteris paribus* (a renda não variou), causando uma redução no consumo dos dois bens. Com efeito, de acordo com CARRERA-FERNANDEZ (2009), com apenas dois bens, prevalece a seguinte relação:

$$k_i \varepsilon_{ii} + k_j \varepsilon_{ji} = -k_i$$

Onde:

k_i, j é a propensão da renda gasta com o bem i, j e $\varepsilon_{i, j}$ é a elasticidade-preço da demanda pelo bem i, j .

Se a demanda do bem “i” é inelástica ($\varepsilon_{ii} < 1$), então:

$$\varepsilon_{ji} = -(k_i/k_j)(1 - |\varepsilon_{ii}|) < 0$$

Indicativo da relação de complementaridade dos dois bens, o que corrobora o fato de que, quando o preço do bem de demanda inelástica cresce, observa-se uma redução no consumo dos dois bens.

Serão discutidas, no próximo capítulo, duas alternativas de políticas públicas no âmbito do setor de transportes públicos da RMS que transcendem à discussão sobre a redução das tarifas e a busca pela eficiência do setor de ônibus públicos. A partir dos gráficos e da base de dados PME, observa-se que o peso das tarifas de ônibus é significativo e crescente sobre a renda das

famílias da RMS. Esta realidade acentua a relação de pobreza e subsistência das famílias das classes D e E que utilizam o transporte público como meio de lazer, educação e oportunidade de emprego.

5 POSSIBILIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste capítulo é discutida a necessidade da criação de uma “agenda” que inclua o planejamento de ações a serem tomadas em conjunto com as treze cidades da RMS. Ações que presentemente existem de forma desorganizada e isolada em cidades como Salvador, Lauro de Freitas e Camaçari e que não estão necessariamente articuladas como sugere ser necessário a geografia da RMS.

O objetivo dos pontos a serem criados por esta agenda deve ser a construção da eficiência do setor, sobretudo na desoneração dos orçamentos familiares e aumento da mobilidade e acesso das famílias das classes D e E no serviço de transporte público da RMS. Não se deve perder de vista, também, o fato de que um sistema eficiente de transportes urbanos muito contribui para o bem estar social, pois reduz o tempo que é gasto pelo cidadão em se deslocar de casa para o trabalho e vice-versa.

Com base no referencial teórico microeconômico, políticas como o subsídio do estado sobre tarifas de ônibus e a utilização de tabelas de preços fixos não são os melhores exemplos a serem estudados e aplicados nesta agenda, devido ao fato de estes dois recursos de política econômica criarem custos sociais. Conforme Carrera-Fernandez (2009) a introdução de um subsídio traz consigo um custo social líquido para a sociedade, tendo em vista que uma parcela do subsídio dado não é apropriada nem pelos produtores nem pelos consumidores. Trata-se da parcela de peso morto do subsídio, que dá a dimensão do referido custo social.

Além disso, espera-se que a intercomunicação das treze prefeituras da RMS altere o cenário de leis atual, revendo, por exemplo, a releitura e remodelação das gratuidades de passagens de ônibus, de algumas carreiras do serviço público. Na segunda seção desse capítulo são discutidos os efeitos das gratuidades dos “beneficiários especiais” que são funcionários e servidores públicos de sete carreiras distintas dos âmbitos estadual e federal, os quais usufruem das passagens de ônibus sem nenhum tipo de desembolso às empresas de rodoviários.

5.1 ESTRUTURAÇÕES DE UMA “AGENDA” DE POLÍTICAS PARA A RMS

A reforma das de políticas no setor de transporte público vai mais além do deslocamento de pessoas e bens, organização do trânsito ou a diminuição do tempo de viagens dos passageiros. O transporte desempenha um papel fundamental na estruturação do espaço urbano, principalmente no que se refere à orientação da construção de espaços definidos pelo mercado imobiliário, na formação de complexos industriais, e não menos importante, no custo de transação do consumidor usuário dos ônibus coletivos no consumo de serviços.

Dos pontos citados nos capítulos anteriores o custo dos transportes para as famílias como barreira no acesso do mercado de trabalho, consumo de serviços privados e bens públicos é o ponto chave deste trabalho. Após o entendimento da dinâmica da RMS e a falta de opção de transportes públicos nas treze cidades integrantes da região, verifica-se que o serviço do setor de ônibus públicos dessas cidades pode ser classificado como inelástico.

Bens inelásticos (sobre a variável preço) como as tarifas de ônibus em Salvador, analisando o conceito de elasticidade-preço discutido no capítulo 3 desta monografia, possuem a variação percentual do preço maior ou igual a demanda por este serviço, apesar de impactarem um aumento substancial no orçamento das famílias das classes D e E da RMS.

Um outro aspecto negativo sobre o serviço de transporte coletivo da RMS é a falta de políticas públicas intermunicipais, e necessariamente estaduais, que articulem os interesses de municípios que compõem a Região Metropolitana. Essa é uma das principais observações do presente trabalho, porquanto sendo habitantes de uma mesma aglomeração urbana, os usuários dessa utilidade deveriam contar com um serviço de padrão uniforme.

O modo de prover-se o cidadão com o serviço de transporte não está somente em um sistema tarifário acessível diretamente no preço que é cobrado ao passageiro. Há outras formas de colocar o referido serviço ao alcance de todos. Exemplos de práticas de preços e políticas públicas já são praticados em algumas cidades da RMS, como Salvador, Lauro de Freitas, Camaçari e Candeias. Por exemplo, a distribuição de vales transportes, cartões de recargas para empresas privadas e cartões estudantis de meias-entradas como o Salvador Card administrado pela SETPS criam oportunidades desse acesso. Recentemente, a Prefeitura de Salvador (2013) instituiu a meia-entrada durante os dias de domingo para todos os

passageiros, sem restrições na capital baiana. Essa medida, entretanto, não foi adotada pelas cidades, mais descentralizadas como Pojuca, Madre de Deus e Vera Cruz. Ou seja, há um impedimento do gozo dessas ofertas de tarifas entre viagens intermunicipais dentro da RMS. Este fato pode ser visto mais frequentemente entre os moradores de Simões Filho, Camaçari, Lauro de Freitas e Salvador, cidades que abrigam o maior número de habitantes, serviços de melhor qualidade, maior ofertas de empregos, instituições de educação e centros de saúde.

A ideia de utilização de promoções e políticas de preços na RMS deve ser pulverizada e não restringida às cidades, demonstrando um avanço nos diversos níveis de tarifas e oportunidades de deslocamentos dos passageiros. Salvador, assim como grandes capitais brasileiras, não possui o sistema de compra de bilhetes únicos que podem ser usufruídos em cidades do estado nem sequer na região metropolitana que atua de forma dinâmica e correlacionada.

Entender o planejamento dos transportes da RMS deve ser feito de forma macro, ultrapassar os limites dos municípios, incluir e integrar oportunidades de políticas tarifaria para todas as famílias demandantes do sistema de ônibus públicos. Deve-se estudar o problema de acessibilidade e deslocamento das famílias da classe D e E da RMS e não apenas de cada uma das cidades de forma isolada. Esta é o primeiro passo para a construção de agenda de políticas públicas sobre o setor que inclui desde a melhoria da frota, diminuição do tempo médio de viagens e ampliação da rede de oportunidades de mobilidade urbana para a população de 3,884 mil pessoas, conforme o Tabela 6.

Tabela 6: População da Região Metropolitana de Salvador 2010 e 2013
(em milhares)

Cidade	População em 2010	População projetada para 2013*	% / 2013
Camaçari	243,0	275,6	7%
Candeias	83,2	89,4	2%
Dias d'Ávila	66,4	75,1	2%
Itaparica	20,7	22,3	1%
Lauro de Freitas	163,4	184,4	5%
Madre de Deus	17,4	19,6	1%
Mata de São João	40,2	44,5	1%
Pojuca	33,1	36,6	1%
Salvador	2.675,7	2.883,7	74%
São Francisco do Conde	33,2	36,7	1%
São Sebastião do Passé	42,2	45,1	1%
Simões Filho	118,0	130,0	3%
Vera Cruz	37,6	41,5	1%
Total:	3.574,0	3.884,4	100%

* Saldos projetados conforme metodologia do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Fonte: IBGE, 2013

Apenas após a criação de uma agenda de políticas públicas de cunho metropolitano sobre o setor de ônibus públicos é trará um ambiente favorável para solucionar problemas estruturais de mobilidade e, posteriormente, o estudo de alternativas de transportes públicos tais como trens e metrô.

No entanto, o intuito deste trabalho não é burocratizar o setor de transporte rodoviário urbano da RMS mais do que já é. A criação de uma agenda envolvendo as secretarias específicas e prefeituras das treze cidades da região não deve ser confundida como mais uma autarquia ou agência regulatória que crie tributos, medidas e leis fiscalizadoras que diminuam a eficiência do sistema mais do que ele se encontra. A criação de uma agenda sobre o assunto, deve estudar tanto novas políticas e resultados também como estudar e analisar políticas já existentes que trazem prejuízos tangíveis e intangíveis para a grande classe usuária dos transportes públicos.

A necessidade de criação de uma agenda técnica sobre o problema de mobilidade urbana e do “peso” das tarifas de transportes sobre o orçamento das famílias das classes D e E faz com que seja discutido, por exemplo, o tema das gratuidades existentes no setor de ônibus públicos da RMS. Este assunto será tratado na seção a seguir em que é exposta a divisão da natureza de

cada um dos tipos de pagamentos e do custo assumido pelas famílias consumidoras deste serviço.

5.2 ANÁLISES SOBRE O DIREITO DAS GRATUIDADES

Conforme o divulgado na página virtual do SETPS verifica-se que existem quatro grupos de beneficiários da gratuidade de utilização das tarifas de transportes de Salvador, os quais são divididos entre i) idosos que, conforme a Legislação em vigor, possuem mais de 65 anos tem acesso gratuito pela porta de desembarque mediante a apresentação de documentação oficial de identificação; ii) pessoas com deficiência, as quais necessitam apresentar documentação oficial comprobatória definida pela Unidade de Gratuidade da Pessoa com Deficiências (UGPD); iii) beneficiários de gratuidade como crianças (até 5 anos), deficientes com acuidade visual nula bilateral, deficientes físicos com dificuldade de locomoção, e policiais militares fardados com o máximo de dois membros por cada ônibus; e iv) beneficiários especiais, tais como carteiros, policiais civis, oficiais de justiça (Estad. e Federal), auditores fiscais do trabalho, comissários mirins, agentes de trânsito, e fiscais de trânsito¹⁷ (SETPS,2013a).

Dentro do grupo de beneficiários especiais estão sete carreiras de funcionários e servidores públicos, estaduais e federais, os quais usufruem das passagens de ônibus sem nenhum tipo de desembolso às empresas de ônibus rodoviários. Observa-se que há uma isenção institucionalizada de determinadas funções públicas sobre a demais fatia da população que acabam custeando as passagens destes membros.

Os “beneficiários especiais” listados no site do SETPS são um exemplo do paradoxo econômico sobre o setor de transportes urbanos na RMS. Enquanto, um servidor público inserido em uma destas sete carreiras da lista do SETPS é isento do pagamento das tarifas de transporte público, um passageiro “não servidor público” paga o valor de R\$ 2,80 por ônibus na cidade de Salvador.

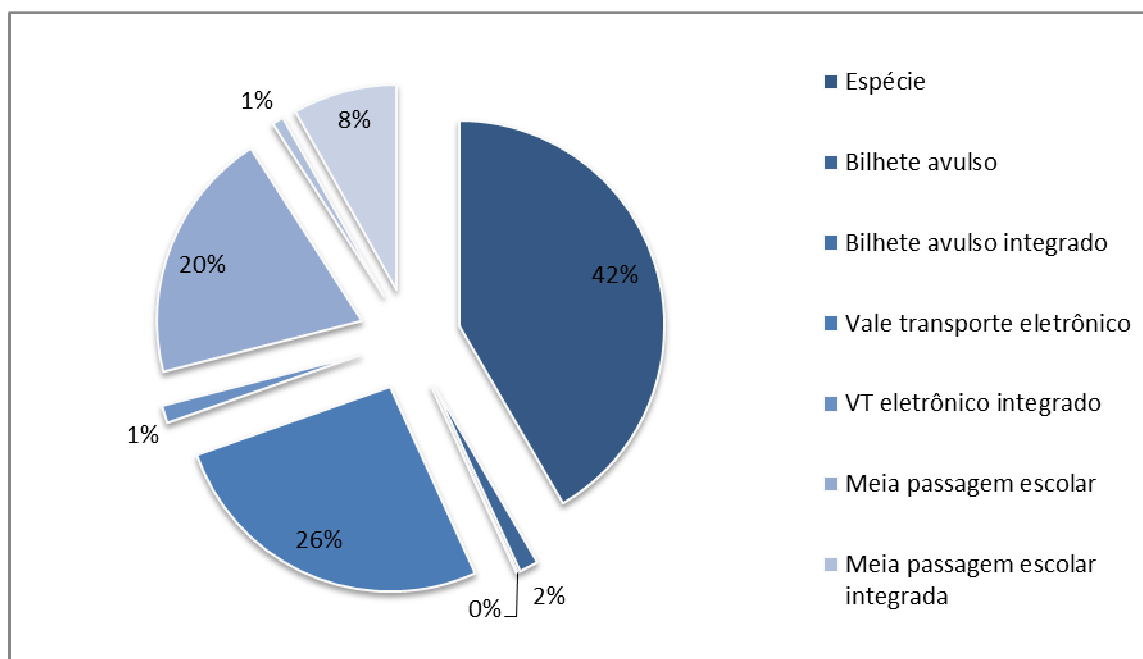
Este fato mostra como o estado, a partir de medidas legais, se desresponsabiliza do custeio do transporte dos seus servidores, repassando o ônus das tarifas de transporte público para as

¹⁷ Estas gratuidades são regidas pelas leis de regulamentação como o decreto federal nº 5.296/2004 de 02 de dezembro de 2004; lei municipal nº7.201 de 16 de janeiro de 2007; Portaria SETIN – 004/2009; e portaria SETIN – 011/2007.

demais famílias “não servidoras públicas” e para as demais empresas que custeiam as passagens diárias de seus funcionários e prestadores de serviços diariamente.

Verifica-se que há uma relação de privilégio do estado uma vez que este, por medidas legais, ordena a gratuidade de determinadas classes de servidores que desequilibram a parcela menos abastada e maior consumidora do serviço de transporte da RMS. Conforme o Demonstrativo de apropriação de custos do transporte por ônibus de Salvador divulgado no site do SETPS (SETPS, 2013b), verifica-se que os servidores públicos representam 8,2% do total de passagens pagas no ano de 2010. Sendo que o montante de passagens inteiras pagas seja por bilhetes eletrônicos ou dinheiro em espécie representam 71% do total de pagamentos, ilustrado no Gráfico 8.

Gráfico 8 - Passageiro por forma de pagamento em 2010



Fonte: SETPS, 2013a

O ponto a ser discutido neste trabalho transcende o percentual representativo de receita perdido por conta da gratuidade dos servidores públicos beneficiário de tais direitos¹⁸, uma vez que, a discussão das gratuidades destes servidores públicos coloca em pauta a discussão sobre liberdade individual e econômica de cada cidadão da RMS. Qual seria o critério de

¹⁸ O percentual de 8,2% refere-se apenas às gratuidades dos servidores públicos uma vez que estes percentuais recaem sobre os passageiros “catracados”, não entrantes da porta de desembarque.

decisão dos legisladores em definir a gratuidade de um auditor federal, frente a um professor da rede de ensino municipal ou qualquer outro indivíduo “não servidor público” desempregado?

Observa-se aqui como o estado¹⁹ atua de forma equivocada na coordenação do sistema de ônibus públicos nas cidades da RMS, uma vez que estas portarias e leis não se resumem ao município de Salvador. Este é um exemplo de baixa eficiência do setor de transportes urbanos por parte exógena ao mercado visto que a política de gratuidades é um evento imposto legalmente pelo estado, aumentando o peso das tarifas pagas pelos estudantes, trabalhadores e desempregados consumidores de passagens inteiras.

Portanto, há um custo social pago principalmente pelas famílias das classes D e E as quais utilizam o sistema de transporte público diariamente devido ao efeito legal das gratuidades de determinados funcionários públicos. O estado legisla de forma arbitrária a política de demanda do setor ao invés de custear a passagem de seus servidores conforme as práticas habituais do mercado trabalhista que por sua vez ele mesmo fiscaliza.

De acordo com o Gráfico 5 apresentado no capítulo 3, no ano de 2010 os 8,2% do total de passageiros “catracadas” de forma gratuita representaram cerca de R\$ 7,167²⁰ milhões não faturados pelas empresas de ônibus na cidade de Salvador, os quais foram recaídos para os custos totais e passagens pagas por cidadãos não servidores públicos.

Observa-se que a classe dos auditores fiscais e alguns níveis de oficiais de justiça pertencentes ao grupo de “beneficiários especiais” inserem-se nas classes sociais B e C, grupo menos dependente do sistema de ônibus públicos da cidade de Salvador. No entanto, representam uma parcela demandante potencial no momento em que o sistema de transportes públicos torne-se mais eficiente do ponto de vista técnico.

Por fim, a existência de determinadas carreiras de servidores enquadrados no grupo de “beneficiários especiais” divulgadas no site do SETPS dá espaço (jurisprudência) para pedidos de outras carreiras de servidores públicos ao direito de isenção do pagamento de

¹⁹ A expressão “estado” utilizada neste trabalho representa um significado acima de “governo” uma vez que não faz alusão a nenhum período histórico ou partido político.

²⁰ O valor não faturado de R\$ 7,167 milhões representa o percentual de 8,2% sobre o total de passageiros transportados em 2010 multiplicado pela então tarifa de R\$ 2,30.

tarifas de transportes públicos. Além disto, o estado cria um estímulo negativo de ampliação do número de novas carreiras de servidores públicos como “beneficiários especiais” a fim de reduzir custos e atingir, por exemplo, metas de superávits fiscais da máquina pública.

A discussão da criação de uma agenda de políticas públicas sobre o setor de ônibus públicos da RMS envolve o estudo e viabilidade de políticas tarifárias e estudos de mobilidade urbana no âmbito metropolitano, uma vez que a dinâmica das cidades da RMS acontece de forma conjunta e não separada. No entanto, esta agenda caracteriza-se também pela necessidade de revisar os entraves gerados por leis elitistas que a configuração atual abarca, tais como a existência dos “beneficiários especiais”, dando privilégios a uma classe de servidores públicos e, conseqüentemente, onerando a fatia da população menos abastada da RMS.

6 CONCLUSÃO

Verifica-se que a inexistência de um serviço de transporte coletivo acessível, eficiente e de qualidade prejudica a inclusão e o acesso da população a todo o espaço urbano da RMS. Este tipo de serviço público quando operado de forma inconsistente diminui a disponibilidade de renda e aumenta o tempo de deslocamento dos mais pobres. Todas estas dificuldades reduzem a possibilidade do acesso dos serviços básicos (saúde, educação e lazer) e, não menos importante, às oportunidades de trabalho.

Entender a configuração e a composição da ocupação territorial das 13 cidades da RMS nas últimas cinco décadas, originando as dificuldades ocupacionais das periferias ao entorno de Salvador (principal cidade da região), é de substancial importância para entender a lógica do fluxo de pessoas dentro deste perímetro metropolitano. O principal consumidor dos serviços de transporte público no país e na RMS são as famílias das classes “D” e “E”, e, por isto, entender onde estão as ofertas de trabalho e os melhores serviços da RMS ajuda a elaboração de uma agenda de políticas intermunicipal para este setor.

Como fator agravante, ao analisar-se as séries históricas das tarifas de ônibus de Salvador, o IPCA e o SM, verifica-se que a capital baiana apurou uma sobrevalorização da tarifa de ônibus abusiva, tendo como principal distorção a renda das classes “D” e “E” que já são prejudicadas por outros aspectos econômicos críticos urbanos. Houve um aumento de 700% na tarifa de ônibus da capital Salvador, entre os anos de 1994 a 2012, crescendo de R\$ 0,35 para R\$ 2,80 respectivamente.

Os dados secundários extraídos do IBGE, do IPEA e do SETPS demonstram que o setor de ônibus da capital baiana e sua região metropolitana podem ser caracterizados como um serviço de transporte oligopolizado. Não há outro serviço de massa que possua uma ramificação territorial e receba um fluxo de pessoas maior do que o serviço rodoviário urbano de ônibus. Sendo assim, não existem outros serviços substitutos diretos para o transporte público para as famílias de classes “D” e “E”, restringindo as alternativas de mobilidade urbana em “a pé” ou via transporte coletivo de ônibus urbanos.

A análise feita no capítulo 4 reflete que o serviço de transporte público da capital baiana, principal cidade da RMS, possui, na maior parte das vezes, elasticidades-preço negativas,

indicando uma função de demanda relativamente insensível a variações do preço das tarifas dos anos 2000 a 2010. Observa-se que os usuários de ônibus de Salvador se tornaram *worse-off* nos intervalos temporais em que a tarifa aumentou, uma vez que sempre que o preço de um bem ou serviço inelástico aumenta, além do consumo desse bem se reduzir, reduz-se, também a renda gasta com o conjunto de gastos dos demais bens.

Existe uma urgência a ser resolvida do que tange a atuação de políticas públicas no setor de ônibus. Estas políticas não podem ser resolvidas apenas no âmbito municipal, pois a RMS se reproduz de forma dinâmica, recebendo e escoando fluxo de pessoas através do sistema de transporte público. Sendo assim, as políticas a serem pensadas e executadas devem ultrapassar os limites de Salvador, “abraçando” todas as 13 cidades da região.

Medidas como subsídios do governo (seja municipal, estadual ou federal) criam custos sociais às famílias e ao setor de transporte que no médio e longo prazo não se demonstram sustentáveis. Necessita-se que os entes públicos formalizem uma agenda que tenha como principal característica a intermunicipalidade. Esta agenda deve, no médio prazo, aumentar a concorrência do setor de ônibus e desenhar em políticas de demanda tais como a alternância de preços entre empresas e possivelmente a diferenciação tarifária de horários durante o dia.

Esta Agenda de políticas públicas deve, também, reformular a estrutura legal dos “beneficiários especiais” divulgados no site do SETPS. Ressalta-se que o pagamento das tarifas destes beneficiários não deve ser entendido como uma punição aos mesmos ou em uma diminuição de suas rendas após a perda do direito de isenção tarifária. Provoca-se neste trabalho a irresponsabilidade legal do estado em conceder, através de portarias, direitos de isenções tarifárias sobre o setor de ônibus que é coordenado pela iniciativa privada. Este tipo de política pública deve ser repensado visto que o custo incorrido referente à demanda dos “beneficiários especiais” é repassado para o restante das famílias usuárias do serviço de ônibus.

Cabe ao estado, tal como empregador, assumir os custos salariais referentes aos transportes dos seus servidores. Não é justo que um indivíduo desempregado da RMS tenha que arcar com uma tarifa de R\$ 2,80 (em 2012), enquanto que o estado, por via de uma medida legal, se isente de pagar o transporte de um servidor público. Eventos como este são um dos pontos a serem pensados por esta Agenda de políticas públicas a ser formulada.

Conclui-se que a Curva de Participação da Tarifa de Ônibus (CPTO) na RMS refletiu uma média de 19%, adotando-se a utilização de 40 passagens / mês, de participação na renda dos seus principais usuários: as famílias de classes “D” e “E”, nos anos de 1994 a 2012. O alto custo do transporte e a ineficiência apresentada no setor, com base nas análises microeconômicas, criam efeitos de exclusão sobre a população menos abastada da sociedade e diminuem as oportunidades de melhora destas famílias, seja por conta das viagens por estudo, procuras de empregos ou deslocamentos ao trabalho.

REFERÊNCIAS

- BAHIA. Secretaria de Ciências e Tecnologia. **Plano Diretor da CEPED**. Salvador, 1971.
- CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- CARRERA-FERNANDEZ, José. **Curso básico de microeconomia**. Salvador: EDUFBA, 2009.
- COMITÊ DE FOMENTO INDUSTRIAL DE CAMAÇARI. **COFIC Polo**. Salvador, 2013. Disponível em: <www.coficpolo.com.br>. Acesso em: 05 jan. 2014.
- ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. São Paulo: Perspectiva, 2001.
- FGV. **Definição de baixa renda**. Programa baixa renda - artigos. Disponível em: <<http://cev.fgv.br/programa-baixa-renda-artigos>>. Acesso em: 06 jun. 2014.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Transporte urbano e inclusão social**: elementos para políticas públicas. Brasília: IPEA, julho. 2003. (Texto para discussão. n.960). Disponível em: <<http://brasil.indymedia.org/media/2006/12//369497.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2012.
- GOMIDE, Alexandre Ávila; REBELO Jorge; LEITE, Kauark Sabrina. **Transporte público e pobreza urbana**: um índice-síntese de serviço adequado. Brasília: PEA, ago. 2006. (Texto para discussão, n.1209).
- GUERRA, Oswaldo; TEIXEIRA, Francisco L. C. 50 anos da industrialização baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v.10, n.1, p. 87-98, jun. 2000.
- IBGE. **Censos demográficos 1970**. Rio de Janeiro, 2010a.
- _____. **Censos demográficos 1980**. Rio de Janeiro, 2010b.
- _____. **Censos demográficos 2000**. Rio de Janeiro, 2010c.
- _____. **Censos demográficos 2010**. Rio de Janeiro, 2010d.
- _____. **IBGE cidades@**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel>>. Acesso em: 05 jan. 2013.
- OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade, para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM / DUMA, 2001.
- PORTO, Edgard; CARVALHO, Edmilson. “Chassi” metropolitano: porte, papéis e resultados espaciais de cinco regiões brasileiras. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 19, n. 2, p. 369-634, jul./set. 2009.
- PYNDYCK, Robert S.; ERUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. 6. Ed. São Paulo: ABDR, 2006.

SEI. **Governo do estado da Bahia**. Salvador, 2010. Disponível em:
<<http://www.sei.ba.gov.br>>. Acesso em: 02 jul. 2013.

_____. **Metrópole baianada: dinâmica econômica e socioespacial recente**. Salvador, 2012. 115 p. Il. (Série de estudos e pesquisas, 93).

SETPS. TRANSALVADOR. **Sistema de transporte: dados viagens**. Salvador, 2013. Disponível em:<<http://www.setps.com.br>>. Acesso em: 02 jul. 2013a.

_____. **Salvador CARD – passe por aqui**. Salvador, 2013. Disponível em:<<http://www.setps.com.br>>. Acesso em: 02 jul. 2013b.

VARIAN, Hal R.. **Microeconomia - princípios básicos**. 7. ed.. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.